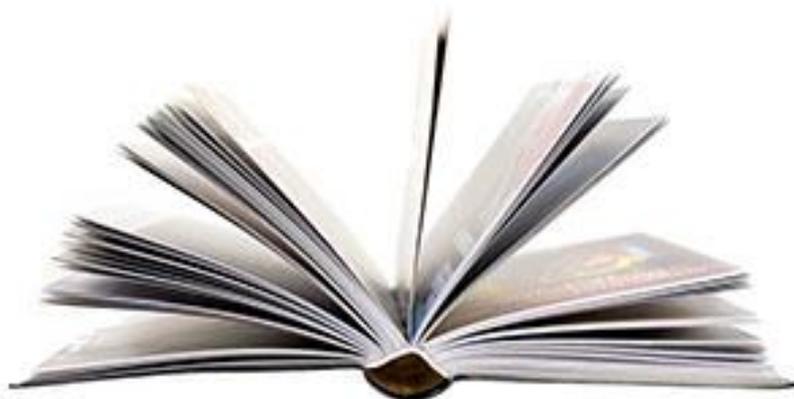


*Manual para Pré-Análise,
Avaliação, Estruturação e
Implementação de PPPs*

Volume 1: Pré-Análise de Projetos

Preparado pelo Município do Rio de Janeiro



Índice

Introdução e Objetivos do Volume 1.....	4
1 O que torna um Projeto Candidato Viável à PPP ou Concessão? – Características Típicas e <i>Check List</i>.....	7
1.1 O Projeto deve ter Sentido Econômico e ser a Alternativa mais Adequada.....	7
1.2 Características Típicas de uma PPP e <i>Check List</i>	8
2 Maturidade e Status.....	10
2.1 Condições Prévias para o Lançamento do Projeto.....	10
2.2 Suficiência de Informações e Confiabilidade dos Resultados.....	10
3 Próximos Passos, Competências Chave e Requerimentos Orçamentários.....	11
3.1 Introdução.....	11
3.2 Verificando as Capacidade e Necessidade. <i>Check list</i>	11
3.3 Capacidades Necessárias para a Realização dos Estudos de Avaliação.....	12
3.4 Formas de Obter os Estudos.....	14
3.4.1 <i>Introdução</i>	14
3.4.2 <i>Alternativas para a Contratação de Consultores Externos</i>	14
3.4.3 <i>Manifestação de Interesse</i>	15
Anexo 1: Requisição de Informações e <i>Check List</i> de Dados.....	18
Anexo 2: <i>Template</i> para o Relatório de Pré-Análise.....	19
Sumário Executivo e Recomendações.....	19
Descrição do Projeto.....	19
Necessidades Específicas do Projeto e Adequação da Solução Proposta - Viabilidade Econômica.....	19
Adequação a uma PPP.....	20
<i>Affordability</i>	21
Estágio de Preparação do Projeto.....	21
Suficiência de Informações e Próximos Passos.....	21
<i>Anexo 1 do Relatório de Pré-Análise: Documentação e Informação de Apoio Analisada</i>	22
<i>Anexo 2 ao Relatório de Pré-Análise: Plano de Ação para Entrega do Projeto (Avaliação Completa e Implementação)</i>	22
<i>Anexo 3 ao Relatório de Pré-Análise: Solicitação/Requisição para Consultores</i>	22
Anexo 3: Requisitos Mínimos para a MI.....	24

Índice de Figuras

Figura 1. Principais Atividades na Fase de Pré-Análise	4
Figura 2. Pré-Análise de Projetos – Processo de Decisão	5
Figura 3. Conteúdo do Relatório de Pré-Análise	9
Figura 4. Avaliando as Capacidades e Necessidades	12
Figura 5. Formas de Obtenção dos Estudos	14
Figura 6. Fluxo para o Recebimento dos Estudos pela Manifestação de Interesse.....	17

Índice de Quadros

Quadro 1. Objetivos da Fase de Pré-Análise de Projetos	4
Quadro 2. Possíveis Resultados da fase de Pré-Análise	10
Quadro 3. Principais capacidades ou expertises necessárias para a realização dos estudos ..	13
Quadro 4. Contratação dos Estudos Individualmente.....	15
Quadro 5. Contratação dos Estudos de Apenas um Consultor	15

Introdução e Objetivos do *Volume 1*

O processo de Avaliação, Estruturação e Implementação de uma PPP/Concessão pode demandar tempo e recursos significativos. Para garantir que estes recursos sejam bem utilizados, é importante selecionar cuidadosamente quais projetos serão incluídos no *pipeline* de PPPs. Tal decisão pode ser tomada com a ajuda dos procedimentos de pré-análise disponibilizados neste *Volume*.

Figura 1. Principais Atividades na Fase de Pré-Análise



A Pré-Análise tem por objetivo testar a adequação de um projeto de PPP ou Concessão antes de avançar para a fase de Avaliação, ou até mesmo antes de incluir o projeto no *portfólio* de possíveis PPPs.

Quadro 1. Objetivos da Fase de Pré-Análise de Projetos

✓	Avaliar de forma adequada o sentido econômico do projeto;
✓	Evitar ou mitigar o risco de investir recursos sem que o projeto esteja claro o suficiente;
✓	Contribuir para uma fase de Avaliação mais efetiva.
<u>Através das seguintes ferramentas:</u>	
✓	Diretrizes para Pré-Análise de um projeto como um candidato a uma PPP/Concessão;
✓	Suporte metodológico por meio de um <i>template</i> específico.

Este *Volume* apresenta uma lista de características com o objetivo de avaliar de forma preliminar a adequação do projeto como uma PPP (teste de adequação à PPP). Esta análise deverá ser realizada pela Unidade de PPP ou pelo órgão promotor com base nas características necessárias para que um projeto possa ser considerado um candidato a PPP/Concessão (tamanho mínimo, conceito unitário, riscos regulatórios e institucionais assumíveis etc.), etc.).

Quando é evidente que essa adequação a PPP/Concessão não será possível, o projeto deverá ou ser desenvolvido por meio de licitação tradicional (regulado pela Lei Federal 8.666/93) ou não ser desenvolvido. No entanto, essa recomendação deve ser cuidadosamente analisada.

Considerando que Concessões ou PPPs, quando envolvem nova infraestrutura, são de certa maneira simplesmente um método para desenvolvimento ou aquisição de novas infraestruturas, a Pré-Análise deverá ser realizada também com uma perspectiva mais ampla, ou seja, verificando a real necessidade para tal infraestrutura e o valor que será agregado à sociedade. Isto significa que neste momento devem existir evidências relacionadas à

viabilidade técnica, legal, econômica e financeira. Em outras palavras, deve-se preliminarmente testar a viabilidade do projeto antes de se realizar um investimento significativo nas análises de Avaliação do projeto como uma PPP/Concessão.

Para os projetos que conceitualmente possam ser considerados e desenvolvidos como uma Concessão ou PPP, e especialmente aqueles que envolvam o comprometimento de recursos públicos, uma análise completa (Avaliação) deverá ser conduzida incluindo aspectos financeiros, econômicos, legais, ambientais, sociais e técnicos.

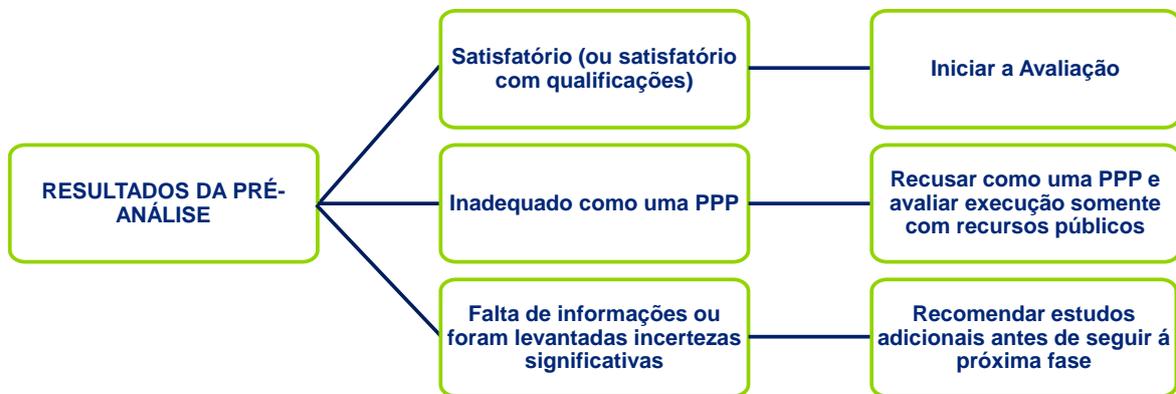
Nota

Deve ficar claro que a abordagem mais eficaz é realizada em duas etapas: análise preliminar (que é realizada durante a fase de Pré-Análise) e Avaliação completa (tratada em maiores detalhes no *Volume 2*). Assim, evita-se o risco de utilização desnecessária de recursos na fase Avaliação.

O resultado desta fase pode ser:

- a) O projeto aparenta ser sólido e parece lógico ser desenvolvido como uma PPP/Concessão e, desta forma, é possível avançar à próxima fase.
- b) O projeto não é viável como uma PPP/Concessão. Recomenda-se então que o projeto seja desenvolvido por métodos tradicionais, caso haja recursos públicos disponíveis.
- c) Faltam informações relevantes do projeto ou existe a necessidade de se esclarecer algumas incertezas (condições precedentes). O avaliador deve apontar as fraquezas do projeto e recomendar uma análise mais profunda ao órgão promotor.

Figura 2. Pré-Análise de Projetos – Processo de Decisão



Realizando estas análises, minimiza-se o risco de se utilizar recursos desnecessariamente durante a fase de Avaliação completa, além dos benefícios naturais de se realizar uma abordagem passo-a-passo. Desta forma é possível garantir que o projeto esteja melhor desenvolvido para ser lançado, que as incertezas sejam identificadas, que os recursos necessários ao projeto estejam devidamente alocados e um cronograma de licitação mais confiável seja elaborado.

Este *Volume* disponibiliza como anexo um modelo para a “análise de pré-viabilidade”, que contém (i) as diretrizes do escopo de análises recomendadas para esta fase, (ii) o conteúdo do relatório subsequente e (iii) as perguntas a serem respondidas antes de prosseguir para a próxima fase do projeto, além de um *check list* específico para os candidatos a projetos de PPP/Concessão.

Nota

O órgão promotor, quando não estiver avaliando o projeto diretamente, deve disponibilizar informações adequadas para que a Unidade de PPP avalie a adequação do projeto como uma PPP/Concessão e sua consistência econômica.

O Anexo 1 deste *Volume* apresenta uma lista de informações a serem disponibilizadas pelo órgão promotor. Cabe ressaltar que a lista traz uma orientação geral e nem todas as informações podem ser necessárias para se realizar um estudo de pré-viabilidade ou ainda informações a mais podem ser demandadas. Considerações e solicitações quanto à suficiência das informações podem ser realizadas pela Unidade de PPP.

1 O que torna um Projeto Candidato Viável à PPP ou Concessão? – Características Típicas e *Check List*

Esta seção apresenta características e condições necessárias para que um projeto seja considerado como uma PPP/Concessão. Estas condições devem ser verificadas para um projeto na fase de Pré-Análise.

Como uma condição precedente, o projeto deve ser testado como um investimento público, não importando o método de licitação e financiamento.

1.1 O Projeto deve ter Sentido Econômico e ser a Alternativa mais Adequada

Consistência socioeconômica e coerência com os objetivos estratégicos do Município são fatores essenciais para a decisão de continuidade de um projeto, independentemente da estrutura de aquisição e financiamento do projeto.

Os objetivos do projeto devem estar alinhados com os da cidade e este deve gerar retornos positivos para a sociedade em termos de custo benefício.

Essas considerações podem ser esclarecidas ao responder as seguintes questões:

- 1) Existe a real necessidade para tal projeto?

Note que isto poderia ser automaticamente respondido sempre que o projeto estiver dentro do plano estratégico. Entretanto, o analista deverá verificar se o plano estratégico está em vigor e/ou atualizado.

- 2) Outras alternativas técnicas foram avaliadas ou ao menos consideradas?

Caso existam alternativas técnicas ao modelo, todas deverão ser descritas. A menos que esteja claro que o projeto sugerido represente a melhor opção, estas alternativas deverão ser analisadas na próxima fase (Avaliação completa).

- 3) O projeto está criando valor para a sociedade (valor socioeconômico)?

Isto pode ser respondido por meio da identificação dos benefícios e sua classificação em termos de relevância e alinhamento com os objetivos estratégicos do Município.

Ao responder estas questões, o sentido econômico ou o valor do projeto podem ser suficientemente testados como decisão de política pública, sendo este um dos principais objetivos nesta fase da análise juntamente com o teste de adequação da PPP/Concessão (seção #1.2) e a checagem da maturidade do projeto para ser desenvolvido (seção #2).

Estas e outras evidências e informações serão parte do relatório de Pré-Análise para o qual o Anexo 2 traz diretrizes e aspectos a serem considerados.

Outras informações que deverão ser incluídas no relatório são:

- ✓ Uma estimativa simples e preliminar do investimento.
- ✓ Precedentes de soluções técnicas aplicadas a projetos semelhantes, caso disponíveis.
- ✓ Dificuldades com relação a aspectos legais e ambientais. [Vide seção 2 apresentada abaixo (“Maturidade e Estágio de Preparação”).]

1.2 Características Típicas de uma PPP e Check List

Sempre que o projeto aparentar possuir viabilidade econômica (valor real líquido positivo para a sociedade) deve-se analisar se este faz sentido na forma de PPP/Concessão.

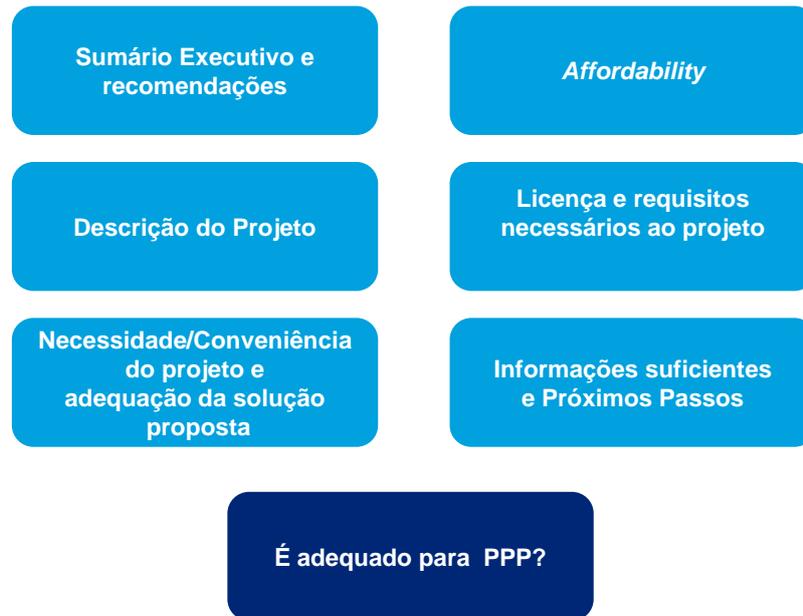
Esta questão pode ser analisada respondendo as seguintes questões:

- *Affordability*: O projeto pode ser autofinanciado por um modelo de Concessão, ou seja, com receitas provenientes do mercado? Caso contrário, o governo pode arcar com as contraprestações?
- Existe algum risco / incerteza significativa relacionado ao projeto que pode não ser gerenciável por um operador privado?
- O projeto e seu plano de negócio podem ser acomodados no marco legal?
- O projeto é grande o suficiente para justificar os custos implícitos de transação (estruturação e administração de uma licitação complexa)?
(Cabe ressaltar que, de qualquer forma, o valor mínimo de R\$ 20 milhões é prescrito por lei para as PPPs).
- O projeto desperta interesse do mercado?
- O investimento faz sentido como projeto unitário? O conceito de unitário se refere à natureza singular de um investimento, de maneira que faça sentido um único operador assumir as responsabilidades e os riscos. Por exemplo, as experiências internacionais demonstram que pode ser ineficiente atribuir a um parceiro privado a construção, financiamento e operação/manutenção de uma simples ampliação ou melhoria de instalações, a menos que o parceiro privado assuma toda a responsabilidade da infraestrutura, e também quando o novo investimento for predominante. Caso contrário, podem surgir problemas com as contas públicas (relativos à propriedade de ativos), e também com vícios ocultos de construção.
- Os requisitos de níveis de serviços são claramente identificáveis?

Estas e outras questões devem ser respondidas de maneira satisfatória antes de se avançar para a próxima fase (Avaliação Completa). O avaliador deve ter em mente que não há necessariamente uma resposta clara e objetiva a estas questões, entretanto deve-se sempre desenvolver e qualificar as respostas.

Note que um *template* para este *check list* é apresentado como anexo a este *Volume* em conjunto com o *template* para o relatório de Pré-Análise.

Figura 3. Conteúdo do Relatório de Pré-Análise



2 Maturidade e Status

2.1 Condições Prévias para o Lançamento do Projeto.

Todo projeto possui algumas condições precedentes como, por exemplo, disponibilidade de terreno e estudos ambientais. O principal objetivo destas considerações é identificar, caso existam, as eventuais dificuldades ou obstáculos relativos a determinados aspectos técnicos, legais/ambientais e/ou complexidades específicas que deverão ser superadas durante a fase de Avaliação completa (tanto em termos de resultados quanto de tempo).

Se existirem muitas incertezas quanto às condições precedentes tais como (i) disponibilidade de terreno; (ii) licenças ambientais; (iii) outras licenças; (iv) disponibilidade de informações para avaliação do projeto etc., estas devem ser indicadas no relatório de pré-análise (seção Maturidade de Preparação), já que representam um fator (tempo e preparação) que pode impactar a decisão de prosseguir ou não com o projeto.

Os possíveis impactos ambientais devem ser cuidadosamente considerados. Se existirem riscos significativos de não se obter as licenças ambientais necessárias, estes devem ser enfatizados no relatório de pré-análise.

Além disso, uma lista de aspectos jurídicos e regulatórios a serem considerados na análise de viabilidade que será feita na Avaliação completa deve ser incluída.

Por fim, a análise também deve considerar quanto tempo é necessário para que todas estas atividades sejam realizadas, assim o projeto é incluído no portfólio de projetos de PPPs/Concessões com um cronograma estimado e um plano de ação definido.

2.2 Suficiência de Informações e Confiabilidade dos Resultados

Depois de analisar as informações e, especificamente, o status do projeto, o analista deve comunicar a necessidade de informações adicionais para estudos mais profundos, caso exista insuficiência de informações ou resultados e as conclusões não estiverem claras.

O relatório deve descrever brevemente as informações e dados analisados e, se aplicável, deve constar descrições de quaisquer informações e dados não confiáveis. Caso necessário, deve-se recomendar que sejam realizadas análises mais profundas e/ou correções pelo órgão promotor, ou então sugerir a necessidade de um especialista no assunto ou ainda uma pesquisa mais aprofundada e mais tempo para que a a Pré-Análise seja finalizada.

Caso os resultados da análise e compilação de informações sejam satisfatórios para que o projeto siga à próxima fase (Avaliação completa), estes devem ser indicados no relatório (ver *template*) e evidenciados como um anexo contendo a lista de dados, informações e relatórios disponibilizados e analisados.

Quando os dados informarem claramente que o projeto não é economicamente viável ou suficientemente consistente, ou que não é adequado como uma PPP/Concessão, o relatório deverá indicar isso claramente, especialmente no sumário executivo.

Quadro 2. Possíveis Resultados da fase de Pré-Análise

- a) O projeto aparenta ser social e economicamente sólido, coerente com os objetivos políticos e um candidato viável à PPP/Concessão. Passa-se para a próxima fase (Avaliação).
- b) O projeto não é adequado como uma PPP/Concessão. Recomenda-se que o projeto seja desenvolvido por métodos tradicionais, se houver recursos disponíveis.
- c) Faltam informações relevantes para a avaliação ou existe a necessidade de esclarecer algumas incertezas (condições precedentes). Deve-se então indicar as fraquezas do projeto e recomendar uma análise mais profunda ao órgão promotor.

3 Próximos Passos, Competências Chave e Requerimentos Orçamentários

3.1 Introdução

Quando a Pré-Análise estiver finalizada e sendo seu resultado satisfatório, um plano de ação e escopo de trabalho deve ser preparado para a Avaliação (*Volume 2*).

Existem dois cenários com relação a **quem irá conduzir a Avaliação**.

- a) A Avaliação pode ser conduzida pela Unidade de PPP, a pedido do órgão promotor.
- b) A Avaliação é conduzida pelo órgão promotor e a Unidade de PPP revisa a metodologia utilizada e os resultados (verificação de qualidade).

As diretrizes e recomendações incluídas nessa seção a respeito das capacidades, da necessidade de consultores externos e dos caminhos para financiar os recursos externos são válidas para os dois cenários.

Nota

É recomendável em todos os casos a criação de um comitê técnico - CT para acompanhamento dos estudos. O CT pode ser formado por membros do órgão promotor, da Unidade de PPP e de outras secretarias cujas competências temáticas estejam relacionadas com o projeto. A periodicidade de suas reuniões deve ser definida de forma a permitir o efetivo acompanhamento dos estudos.

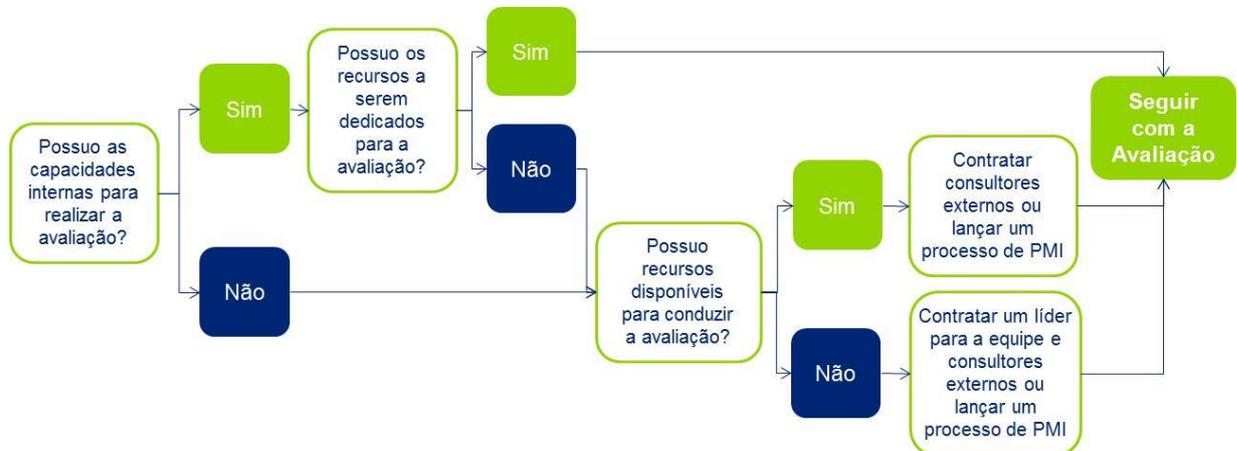
3.2 Verificando as Capacidade e Necessidade. *Check list*.

Para avançar na Avaliação completa, é necessário checar as capacidades disponíveis para a formação da equipe do projeto.

- Quais capacidades são necessárias?
- Existem capacidades internas no Município para a realização da Avaliação? (incluindo pessoal da Unidade de PPP e outras secretarias) Caso a resposta seja positiva:
 - o Essas capacidades internas podem ser dedicadas à Avaliação – o projeto irá interferir em outras potenciais Concessões/PPPs que possuem mais sentido econômico e financeiro?
- Em caso negativo,
 - o Existem ao menos recursos suficientes ou uma pessoa que possa ser designada para conduzir a Avaliação?
 - o Existem recursos disponíveis para a contratação de consultores externos? Ou será necessário solicitar ao mercado, via Manifestação de Interesse (MI)?
 - o Quais consultores é preciso contratar? (elaboração de um termo de referência para os consultores). De que forma? (contratos separados ou uma equipe multidisciplinar).

- o Quanto será o custo (honorários de terceiros atuando como consultores) para o projeto ser devidamente analisado? (elaboração do orçamento). Quanto tempo levará para contratá-los?

Figura 4. Avaliando as Capacidades e Necessidades



Deve-se notar que mesmo no caso de contratação de consultores externos para assessoria no desenvolvimento dos estudos, o Município necessitará alocar um representante para atuar como **líder do projeto**. O líder do projeto deve ter as seguintes funções e responsabilidades:

- Coordenar os estudos a serem elaborados por especialistas de diferentes áreas;
- Controlar e supervisionar os resultados dos estudos; e
- Fazer a interface entre a equipe de projeto formada pelos consultores (externos) e o órgão promotor (já que a Avaliação esta sendo realizada pela Unidade de PPP).

3.3 Capacidades Necessárias para a Realização dos Estudos de Avaliação

As capacidades necessárias para a Avaliação podem ser divididas em três grupos principais.

Quadro 3. Principais capacidades ou expertises necessárias para a realização dos estudos

Grupo / Categoria	Principal Subcategoria	Descrição	Outras Capacidades Específicas Possíveis
Técnicos	- Engenharia	- Experiência no tipo de infraestrutura objeto do contrato. - Experiência nos aspectos técnicos dos serviços.	- Geologia > caso seja necessário o desenvolvimento e coleta de dados geológicos. - Arqueologia > quando for necessária a prospecção de potenciais achados arqueológicos. - Remanejamento de interferências > pode haver necessidade de projeto para a realocação ou remanejamento de interferências (tubulações, cabos, galerias de drenagem). - Transporte . conhecimentos sobre projeções de demanda e planos de manutenção e operação para modais de transporte específicos.
	- Ambiental	- Experiência em análise ambiental e licenciamento.	
	- Arquitetura	- Experiência em desenho arquitetônico de edificações de uso e características similares.	
Econômico-Financeiros	Viabilidade Econômica	- Experiência em avaliação econômica, preferencialmente no mesmo setor e tipo de serviço. - Experiência em avaliação financeira em PPPs / Concessões preferencialmente no mesmo setor, infraestrutura e serviços.	
	- Viabilidade Financeira e <i>affordability</i>	- Experiência na estruturação de riscos em contratos e mecanismos de pagamento preferencialmente no mesmo setor, infraestrutura e serviços.	
	- Estudos de riscos e de estruturação do contrato PPP/Concessão (*)	Experiência no desenvolvimento de contratos de PPP.	
Jurídicos	Viabilidade Legal	- Experiência em Direito Público / Administrativo.	Direito Imobiliário > pode ser necessário para a avaliação dos aspectos de disponibilidade do terreno. Havendo obras públicas, expertise em Direito Imobiliário pode ser necessária. Direito Ambiental > pode ser necessário um especialista nessa área caso o licenciamento ambiental seja complexo.
	- Edital e Contrato (*)	- Experiência em Direito Público / Administrativo.	
(*) Específicos para a fase de Estruturação e Implementação			

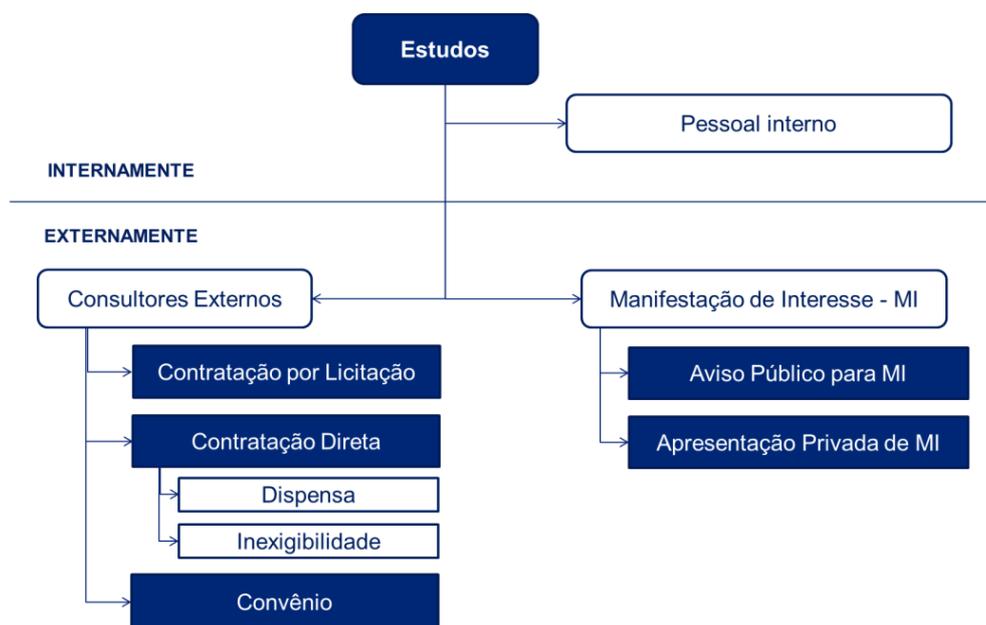
3.4 Formas de Obter os Estudos

3.4.1 Introdução

A Avaliação pode ser realizada com ou sem apoio externo, e ainda, este apoio pode ser necessário para todos os estudos e análises ou apenas para parte deles. Pode também ser limitado / bastante específico (por exemplo projetos, apoio metodológico para determinadas análises econômicas etc.) ou substancial (por exemplo desenvolvimento completo das avaliações econômica, financeira e legal e da *due diligence*). Essa última abordagem é a mais comum, sendo esse *Manual* baseado nela.

Existem duas vias principais para a obtenção dos estudos externamente: contratação de consultores externos ou por meio de Manifestação de Interesse (MI).

Figura 5. Formas de Obtenção dos Estudos



3.4.2 Alternativas para a Contratação de Consultores Externos

A). Contratação por Licitação

Deve ser feita com base nas regras previstas na Lei Federal 8.666/93 para a contratação de estudos técnicos especializados (artigo 13). Além do preço, é recomendável que o critério de julgamento considere critérios técnicos, tais como atestados de experiência, currículos da equipe técnica, plano de trabalho e metodologia proposta.

Pode-se optar por contratar os estudos individualmente (um de cada consultor especializado) ou todos os estudos de apenas um consultor, que deverá reunir sozinho, ou por meio de consórcio, todas as expertises necessárias.

Outra opção comum é selecionar duas equipes de consultores: uma destinada a analisar aspectos técnicos e outra para os aspectos financeiro e legal.

Deve-se notar que, usualmente, a consultoria técnica para o desenho do projeto é contratada separadamente, tendo em vista que as tarefas técnicas normalmente são mais demoradas. Essa consultoria pode, inclusive, ser contratada antes da definição do modelo de contratação a ser utilizado (tradicional ou PPP/Concessão).

Existem vantagens e desvantagens nessas opções.

Quadro 4. Contratação dos Estudos Individualmente

Vantagem	Desvantagem
> Secretaria pode selecionar os consultores com mais experiência <u>em cada área</u> que será estudada.	> Necessidade de realização de várias licitações; e, > Eventuais dificuldades na inter-relação entre os estudos, que serão produzidos individualmente por cada consultor (o que pode ser mitigado pela indicação de um dos consultores como o líder/coordenador).

Quadro 5. Contratação dos Estudos de Apenas um Consultor

Vantagem	Desvantagem
> Realização de apenas uma licitação; e, > Facilidade de coordenação, pois apenas um consultor será responsável por todos os estudos.	> O licitante com a melhor pontuação poderá ser composto de ótimos consultores, mas não necessariamente por aqueles com a melhor expertise em cada área a ser estudada, pois não haverá possibilidade de escolha individual.

B) Contratação Direta

São os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos na lei, como, exemplificadamente, a contratação: (i) de órgão integrante da Administração Pública (dispensa); ou (ii) de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização (inexigibilidade).

Nota

Essa forma de contratação é excepcional e deve ser analisada caso a caso, devendo sempre ser precedida de análise pormenorizada para verificação dos requisitos legais.

C) Convênio

Podem ser firmados com instituições multilaterais (ex.: Banco Mundial, *IFC – International Finance Corporation*, BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento) ou mesmo com instituições nacionais, como, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

A entidade com quem o convênio for firmado irá: (i) elaborar diretamente, total ou parcialmente, os estudos; e/ou (ii) contratar consultores externos para a sua elaboração, total ou parcial.

3.4.3 Manifestação de Interesse

Na manifestação de interesse, os estudos são elaborados por terceiros sem vínculo com o Município.

Nota

Esses estudos podem ser apresentados por uma empresa que pretenda disputar a licitação para o contrato de PPP/Concessão ou mesmo por consultores externos independentes.

Para que possa realizar os estudos, o interessado deve receber uma autorização, que é concedida nos termos de Decreto Municipal específico.

A Autorização	<ul style="list-style-type: none">✓ é concedida pelo Prefeito;✓ será sempre sem exclusividade e revogável a qualquer momento;✓ não gerará direito de preferência;✓ não obrigará a abertura da licitação;✓ não criará por si só direito ao ressarcimento dos valores envolvidos na elaboração dos estudos; e,✓ não importará aporte de recursos públicos por parte do ente autorizador.
---------------	---

O custo dos estudos poderá ou não ser ressarcido ao seu autor. Se houver ressarcimento, o pagamento será feito pelo vencedor da licitação para o contrato de PPP/Concessão.

Nota

Os estudos recebidos por meio de manifestação de interesse serão analisados e revisados pela Unidade de PPP.

Existem dois caminhos para o recebimento dos estudos via Manifestação de Interesse: o “Aviso Público de Manifestação de Interesse” (ou “PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse”) e a “MIP - Apresentação Privada de Manifestação de Interesse”.

A) Aviso Público de Manifestação de Interesse (PMI)

Ocorre quando a secretaria ou a Unidade de PPP publica aviso convocando pessoas físicas ou jurídicas a apresentarem os estudos.

Nota

O aviso público deve indicar quais estudos devem ser apresentados, levando-se em conta o recebimento de estudos para Avaliação e/ou “Estruturação e Implementação” do projeto, conforme indicados nos *Volumes 2 e 3*. Um *check list* sobre o alcance e conteúdo mínimo dos estudos é apresentado no *Anexo 3* deste *Volume*.

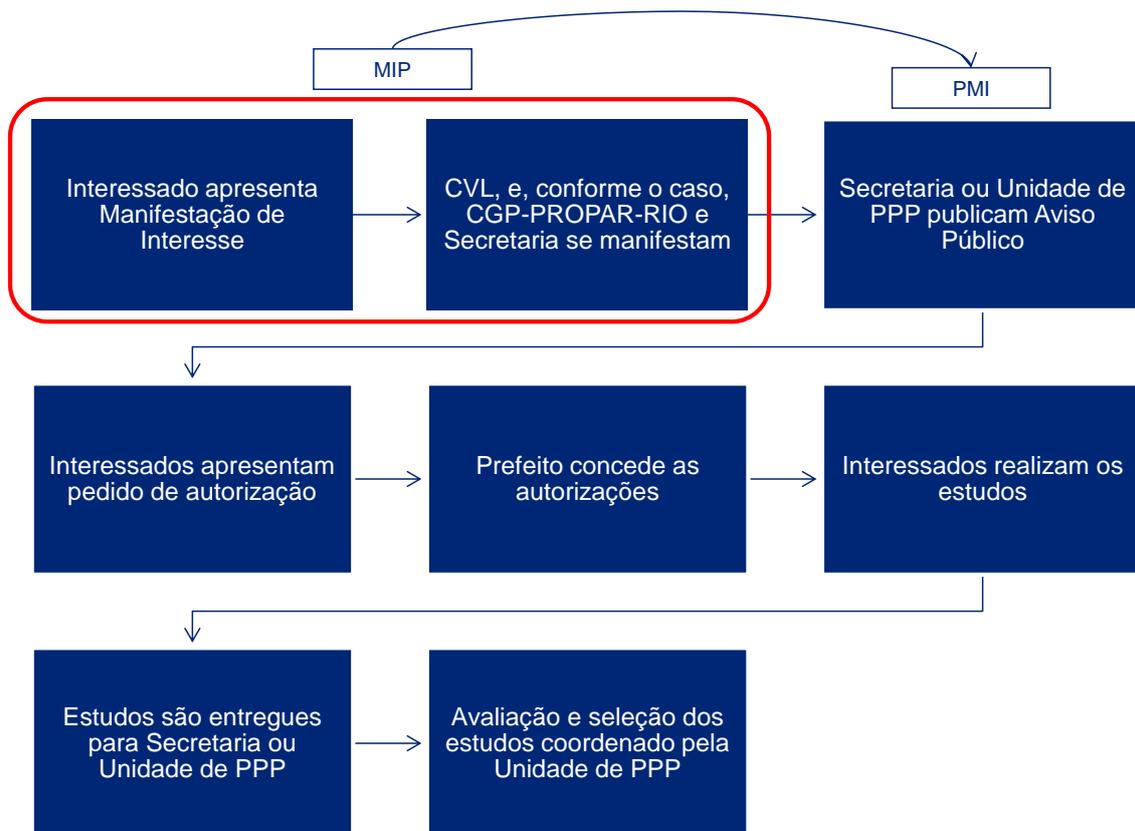
B) Apresentação Privada de Manifestação de Interesse (MIP)

O segundo caminho é a chamada “MIP – Manifestação de Interesse Privado”, que se dá quando um particular, pessoa física ou jurídica, apresenta sua Manifestação de Interesse para a secretaria ou Unidade de PPP. Havendo interesse no recebimento dos estudos, a Administração então promoverá o aviso público para chamamento dos demais interessados em elaborar os estudos, quando então o processo passará a ser regulado pelas regras de PMI.

Nota

No caso de Apresentação Privada de Manifestação de Interesse, o pedido é recebido sem que a Pré-Análise tenha sido feita, uma vez que a iniciativa partiu do setor privado. Para que seja verificado o interesse em transformar a MIP em PMI, a secretaria ou Unidade de PPP deve realizar os procedimentos previstos nesse *Volume* para que o projeto seja Pré-Avaliado.

Figura 6. Fluxo para o Recebimento dos Estudos pela Manifestação de Interesse



Anexo 1: Requisição de Informações e *Check List* de Dados

Este *template* representa uma lista de informações e dados a serem fornecidos pelo órgão promotor. Cabe ressaltar que esta lista deve ser utilizada como mera orientação e pode não contemplar todas as informações necessárias para se conduzir uma Pré-Análise adequada em função da especificidade de cada projeto. Considerações quanto à suficiência de informações devem ser realizadas e comentadas pela Unidade de PPP.

- ✓ Nome e posição do proponente (pessoa responsável no órgão promotor) (*).
- ✓ Descrição do projeto: setor, características técnicas (superfície – para prédios; km – para transporte) entre outros.
- ✓ Custo estimado e a composição do investimento (CAPEX) (*).
- ✓ Prazo de construção considerado.
- ✓ Área / população afetada (*).
- ✓ Custos de operação e manutenção estimados.
- ✓ Receita estimada (caso o projeto gere receita).
- ✓ Cronograma: datas desejadas relacionadas ao projeto (*).
- ✓ Considerações sobre as necessidades de apoio ou contraprestações públicas e estimativas, caso existam.
- ✓ Explicação/justificativa a respeito da conformidade com as políticas gerais/planos estratégicos do Município (*).
- ✓ Descrição da necessidade que justifica o projeto. Principais fatores de impacto econômico e benefícios socioeconômicos do projeto (*).
- ✓ Opções e adequações da solução proposta. Existem outras soluções técnicas? Estas opções foram consideradas? Em caso negativo, descrever as principais razões para tal.
- ✓ Descrição do potencial interesse dos investidores privados, potencial apetite e adequação ao setor privado (disponibilidade de competências no setor privado para o projeto específico).
- ✓ Precedentes similares (especialmente os que obtiveram sucesso) no governo municipal, estadual ou federal, quando aplicável.
- ✓ Disponibilidade de terreno/local, se relevante (*).
- ✓ Considerações ambientais – descrição de requisitos/dificuldades ambientais quando relevantes.
- ✓ Maturidade e estágio de preparação - descrever estudos já feitos ou em andamento se aplicável.

- ✓ Anexos
 - Anexo 1: Lista de Relatórios e Estudos, se aplicável (*)
 - Anexo 2: Outras informações relevantes em relação à adequação, consistência socioeconômica, maturidade de preparação do projeto, risco de falha na entrega/implementação do projeto, entre outros.

(*) Significa informação mínima a ser fornecida pelo órgão promotor.

Anexo 2: *Template* para o Relatório de Pré-Análise

Nota

Um relatório contendo ao menos essas seções / informações deve ser entregue antes do início do processo de Avaliação completa e especificamente antes de alocar pessoas e/ou contratar consultores.

Sumário Executivo e Recomendações

Incluir as conclusões finais a respeito da conformidade do projeto e se é conveniente sua continuidade para a próxima etapa (Avaliação completa).

Alternativamente, caso existam informações incorretas ou insuficiência de informações disponíveis para permitir a emissão de parecer sobre o estudo de Pré-Análise, estas devem ser claramente relatadas. Ainda, deve-se recomendar uma lista de análises ou pesquisas e relatórios mais detalhados, que serão explicados com mais profundidade na seção “Estágio de Preparação”.

Descrição do Projeto

Incluir a descrição do projeto, que deve cobrir aspectos do setor, condições técnicas/físicas (extensão para transporte, superfícies para prédios etc.), local, área geográfica, população afetada/beneficiada etc.

Necessidades Específicas do Projeto e Adequação da Solução Proposta - Viabilidade Econômica

Ao menos os seguintes aspectos e questões devem ser abordados:

- Inclusão de uma descrição das necessidades que o projeto visa atender – principais benefícios.
- Respostas/explicações ao menos às seguintes perguntas:
 - Como o projeto contribui para os objetivos e políticas gerais do Município - O projeto está contemplado no plano estratégico ou se ajusta aos objetivos estratégicos?
 - Existem outras soluções para esta necessidade? Estas opções foram devidamente analisadas?

Nota

Quando estiver claro e evidente que a única solução viável ou que a solução mais adequada é a proposta no estudo (descrição do projeto) e, nenhuma outra opção foi analisada ou considerada, o analista deve recomendar que outras opções sejam analisadas ao decorrer da fase de Avaliação, ou declarar que uma análise entre desenvolver ou não o projeto é suficiente.

- Descrição do quão adequada é a solução proposta quando há diversas alternativas técnicas para a necessidade específica, ou quais são as evidências para esta conclusão, se este for o caso.
- Descrição de outros benefícios.
- Descrição de quaisquer custos indiretos relevantes.

Nota

- Qualquer evidência documental deve ser informada no relatório e devidamente anexada a este.
- Se possível, a solicitação para avaliação do projeto como um candidato deve incluir alguns indicadores de benefícios (demanda por transporte, número de usuários em um prédio público, número de casas abastecidas/beneficiadas no abastecimento de água, etc.).
- No caso de existir uma ACB (Análise de Custo Benefício) e/ou uma análise multicritério, estas devem ser claramente expostas. Se tais análises não foram conduzidas e forem consideradas relevantes, isso deve ser mencionado neste relatório e/ou na seção “Estágio de Preparação”.

Adequação a uma PPP

Ao menos as seguintes questões devem ser abordadas:

- Breve descrição do modelo de PPP que está sendo considerado, ou seja, uma ideia básica das funções dos membros da equipe e de como seria o mecanismo de pagamento.
- *Affordability*: O projeto pode ser autofinanciado por um modelo de Concessão, ou seja, em receitas provenientes do mercado? Ou, existe a necessidade de contraprestações públicas? Caso sejam necessárias, espera-se que as contraprestações sejam significativas?
- Existe algum risco/incerteza significativo envolvendo o projeto que não seja gerenciável por um operador privado? Se este for o caso, faz sentido para o setor público assumir este risco? Se for possível, descrever o maior e o principal risco específico deste projeto e como estes poderiam ser mitigados, ou ainda reconhecer que estes podem ser assumidos pelo setor público se aplicável.
- O projeto e especificamente seu modelo de negócio pode ser acomodado no marco legal?
- O projeto é grande o suficiente para justificar os custos implícitos à transação (estruturação e gestão de uma licitação complexa)?

Nota

Muitas jurisdições consideram como limite legal e operacional um tamanho mínimo para que o projeto seja considerado um candidato a PPP (em termos de tamanho de investimento), tipicamente de €20 milhões. No caso do Brasil, o valor mínimo é de R\$ 20 milhões.

- O projeto desperta interesse do mercado? O setor privado possui as capacidades necessárias para assumir estes desafios? Existem precedentes significativos e bem sucedidos?
- Faz sentido o investimento como um projeto unitário? (o conceito de unitário se refere à natureza singular de um investimento, de maneira que faça sentido um único operador assumir as responsabilidades e os riscos.).

- Especialmente no contexto de uma PPP pura (concessão administrativa), os requisitos de níveis de serviços são facilmente identificáveis? Se possível, descrever superficialmente algumas características do potencial mecanismo de pagamento. É possível construir um mecanismo de remuneração/pagamentos que se alinhe com os objetivos públicos e privados da parceria?

Affordability

Ao menos os seguintes aspectos devem ser abordados:

- Qual é o investimento (CAPEX) estimado?
- O projeto gera receita própria? Este pode ser financiado através de um modelo de Concessão – ou seja, com base na receita advinda do mercado?
- Caso contrário, há realmente os recursos públicos para assumir as contraprestações (relativas ao montante)? Se a resposta for sim – existe um risco de que o projeto impeça outra PPP potencial com mais sentido socioeconômico e financeiro?
- Existe alguma redução de custo? (em certos projetos de PPP existe uma substituição de certos custos, por exemplo, quando um projeto é um novo prédio ou acomodação pública)

Estágio de Preparação do Projeto

Deve ser descrita qualquer incerteza com relação às condições precedentes, conforme sugerido a seguir (esta lista não é exaustiva):

- (i) Disponibilidade de terreno;
- (ii) Licenças ambientais;
- (iii) Outras licenças;
- (iv) Disponibilidade de informações para Avaliação do projeto etc. - este aspecto deve estar exposto no relatório de Pré-Análise (seção maturidade e estágio de preparação) por ser um fator (tempo e preparação) que pode impactar na decisão de seguir em frente com o projeto.
- (v) Outras incertezas jurídicas ou regulatórias.

Nota

Não é necessário relatar de forma aprofundada todos os aspectos listados uma vez que muitos serão resolvidos durante as fases de Avaliação ou de Estruturação e Implementação.

Deve-se ressaltar os aspectos (caso existentes) que representam desafios para que se tenha o projeto concluído, e autorizado, no tempo adequado, ou que possam acarretar significativo adiamento / extensão da entrega do projeto.

De qualquer forma, toda questão jurídica relevante deve ser incluída na “*due diligence* jurídica” a ser realizada na fase de Avaliação completa, a menos que seja recomendado realizar a *due diligence* ou verificar pontos específicos antes da fase de Avaliação ser iniciada.

Suficiência de Informações e Próximos Passos

O relatório deve descrever brevemente as informações e dados analisados.

- Se houver insuficiência de informações ou de resultados e, conseqüentemente, as conclusões não forem claras, deve-se providenciar a descrição de todas as informações e dados incompletos. Será recomendado neste caso uma análise mais aprofundada ou correções pelo órgão promotor, ou ainda a necessidade de um especialista no assunto ou até mesmo uma pesquisa mais profunda e mais tempo para que a Unidade de PPP finalize os estudos de Pré-Análise.
- Se os documentos e as informações precedentes forem satisfatórios e as conclusões dos testes de Pré-Análise forem positivos, as seguintes questões devem ser respondidas:
 - O Município ou a Unidade de PPP possui capacidade para seguir em frente (disponibilidade de equipe interna para o projeto, além de orçamento para uma equipe externa de consultores, se aplicável)?
 - Qual será o custo (tempo e honorários de terceiros como consultores) para o projeto ser devidamente analisado e estruturado? Considerar ou ressaltar preocupações específicas em relação à necessidade de investigações e análises mais profundas nas próximas fases do ciclo do projeto.
- Próximos passos: desenvolvimento do plano de ação. Caso seja recomendado seguir para a próxima fase (Avaliação), uma lista de tarefas a serem realizadas e um cronograma devem ser sugeridos. Isto será útil para servir como base para o edital de contratação dos consultores externos, se necessário. (Ver seção 3.3). É recomendado que o plano de ação seja entregue como um anexo do relatório de Pré-Análise (Anexo 3).

Anexo 1 do Relatório de Pré-Análise: Documentação e Informação de Apoio Analisada

O analista deve listar aqui todos os arquivos e documentos analisados.

Cada documento da lista deve ter o autor identificado e especificar se este é interno (Município) ou externo.

Todos os documentos (relatório de pré-viabilidade e demais documentos de apoio) devem ser devidamente arquivados em uma pasta.

Anexo 2 ao Relatório de Pré-Análise: Plano de Ação para Entrega do Projeto (Avaliação Completa e Implementação)

Descrever o plano de ação e processos para:

- Avaliação completa.
- Estruturação e Implementação.

Disponibilizar cronograma estimado.

Descrever claramente todas as licenças e aprovações ambientais, bem como outras condições precedentes (por exemplo, disponibilidade de terreno).

Incluir aspectos relevantes a serem testados na “*due diligence* jurídica”.

Anexo 3 ao Relatório de Pré-Análise: Solicitação/Requisição para Consultores.

Caso seja considerada a necessidade de consultores externos, deve-se descrever as competências necessárias para prosseguir com a fase de Avaliação completa e justificar a necessidade de uma consultoria externa.

Descrever o escopo do trabalho de tais consultores (funções, responsabilidades e conhecimentos) e a(s) pessoa(s) para atuarão como gestor(as) do projeto.

Nota

O gestor do projeto deve ser indicado preferencialmente dentre os membros da Unidade de PPP.

Sugerir um orçamento para essa contratação.

Esta requisição deve ser consistente com as provisões do *Anexo 2 (“Plano de Ação para a Entrega do Projeto”)*

Anexo 3: Requisitos Mínimos para a MI

Nota

A Manifestação de Interesse (MI) deve incluir requisitos mínimos para que esta seja válida, especialmente com relação ao escopo de análises solicitadas ou esperadas.

O escopo e requisitos serão baseados nas atividades descritas no *Volume 2 (Avaliação)* e *3 (Estruturação e Implementação)* deste Manual, observado que existe um aspecto que deve ser realizado internamente (análise de *affordability*).

Estes requisitos e escopo dependerão de quais aspectos serão reservados ao desenvolvimento do Município, adicionalmente às análises de *affordability*.

Escopo/documentos necessários e relatórios deverão ser divididos em dois grupos: (a) escopo básico (mínimo) e (b) potenciais informações e relatórios adicionais.

a) Justificativas das Análises Técnicas e Socioeconômicas

Básica (Mínima)

- Desenho do projeto (esclarecendo o grau de detalhamento da definição do projeto e informações específicas relacionadas especialmente a localidade do projeto).
- Estimativa de orçamento para o projeto devidamente explicado.
- Justificativas dos benefícios socioeconômicos contendo parâmetros quantitativos do impacto econômico do projeto.
- Análises ambientais e documentação explicando os impactos e controles ambientais.

Outros

- Análise de Custo-Benefício.
- Plano (básico) de operação e manutenção.
- Programa de atividades do projeto.

b) Análises e Documentações Financeiras

Básica (Mínima)

- Planejamento/Análises financeiras (conteúdo mínimo e requisitos detalhados devem estar descritos seguindo as diretrizes do *Volume 2 seção III* e/ou requisitos para ofertas econômicas (*Volume 3*).
- Memorando financeiro descrevendo todas as premissas econômico-financeiras relevantes e explicando os resultados, incluindo sensibilidades e cenários como indicado nas diretrizes para as análises de viabilidade (*Volume 2 seção III*) e/ou requisitos para ofertas econômicas (*Volume 3*).

Outras

- Análises de *Value for Money*.
- Análise de riscos com base na matriz de alocação de riscos.

c) Aspectos Legais

Básica (Mínima)

- Memorando legal descrevendo os instrumentos legais e as justificativas para sua escolha.

Outras

- Sugestão de diretrizes (ou minutas) de edital e contrato.