



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

SITUAÇÃO FISCAL

17/10/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
1.1 OBJETIVO	1
1.2 ESCOPO DO PRESENTE RELATÓRIO	1
1.3 INFORMAÇÕES PRELIMINARES	1
1.4 ASPECTOS LEGAIS MUNICIPAIS	2
2. ANÁLISE	3
2.1 LIMITE DE RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	3
2.2 INDICADORES FISCAIS	4
2.2.1 CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	4
2.2.2 SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL	5
3. CONCLUSÃO	9

1. HISTÓRICO

Trata-se de entrega para validação de seus termos e proposições referente ao Item 1 – LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO ATUAL, subitem 1.2 – SITUAÇÃO FISCAL: RELATÓRIO TÉCNICO DA SITUAÇÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO, do Parágrafo Único da CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO, do CONTRATO Nº 006/2017 – ADPVH, celebrado entre a AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – ADPVH e a FUNDAÇÃO EZUTE.

1.1 OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, incluindo o apoio à gestão de mudanças e o apoio à contratação, coordenação e integração de fornecedores diversos para o lançamento do Programa.

1.2 ESCOPO DO PRESENTE RELATÓRIO

Apresentar o RELATÓRIO TÉCNICO DA SITUAÇÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO elaborado a partir da análise das informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Fazenda de Porto Velho, a fim de suportar a avaliação das condições fiscais do município para o Desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Município de Porto Velho/RO.

1.3 INFORMAÇÕES PRELIMINARES

Em primeira mão, o que se pretende é avaliar a situação fiscal do município para a implementação do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas, em conformidade com o seu diploma legal Lei Complementar nº 592, de 23 de dezembro de 2015, que institui o PROGRAMA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA no âmbito da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA do município de PORTO VELHO.

Constitui regra geral para o sucesso das Parcerias Público-Privadas no Brasil que o parceiro público convença parceiros e financiadores privados de que cumprirá seus compromissos financeiros, conforme planejado e descrito nos cronogramas financeiros das PPPs, logo a Saúde Fiscal do município está no rol dos principais aspectos em relevância para avaliação da capacidade do ente subnacional em instituir e consolidar de forma exitosa um Programa de Concessões e PPPs.

1.4 ASPECTOS LEGAIS MUNICIPAIS

A Lei Complementar nº 592, de 23 de dezembro de 2015, institui o Programa de PPPs no município de Porto Velho. Espelhada na Lei Federal 11.079/2004, disciplina em seu Art. 74 o limite máximo da Receita Corrente Líquida aplicável na contratação de parceria público-privada, nestes termos:

Art. 74. O Município 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 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excedam a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Como vemos, quanto à Receita Corrente Líquida (RCL) a disciplina está definida, é análoga àquela existente na Lei Federal, e regerá, em parte, esta análise, bem como outras necessárias correlações com a RCL.

2. ANÁLISE

2.1 LIMITE DE RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

De início, o município de Porto Velho não possui contratada nenhuma Parceria Público-Privada, portanto, constatada a Saúde Fiscal do município, está integralmente disponível o percentual limite de RCL para a contratação de PPP, ou seja, ainda que disponível, a aplicação parcial ou total dos 5% da RCL deverá ser restringida pelos limites legais que determinam a manutenção da Boa Situação Fiscal Municipal.

Vejamos a seguir como foi a projeção e a realização da RCL no exercício 2016 no município de PVH, conforme informam os seus Relatórios de Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal:

	1º Bimestre 2016		2º Bimestre 2016		3º Bimestre 2016	
	Total Últimos 12 Meses	Previsão Atualizada 2016	Total Últimos 12 Meses	Previsão Atualizada 2016	Total Últimos 12 Meses	Previsão Atualizada 2016
RCL	1.008.590.819,51	1.175.998.245,28	1.020.874.846,93	1.175.998.245,28	1.029.124.648,55	1.176.652.881,87
5%	50.429.540,98	58.799.912,26	51.043.742,35	58.799.912,26	51.456.232,43	58.832.644,09

	4º Bimestre 2016		5º Bimestre 2016		6º Bimestre 2016	
	Total Últimos 12 Meses	Previsão Atualizada 2016	Total Últimos 12 Meses	Previsão Atualizada 2016	Total Últimos 12 Meses	Previsão Atualizada 2016
RCL	1.038.065.067,37	1.177.475.237,36	1.043.550.836,64	1.177.475.237,36	1.097.020.774,96	1.177.490.667,17
5%	51.903.253,37	58.873.761,87	52.177.541,83	58.873.761,87	54.851.038,75	58.874.533,36

Verifica-se o fechamento do 6º Bimestre/2016 com a Receita Corrente Líquida realizada de R\$ 1.097.020.774,96 (um bilhão, noventa e sete milhões, vinte mil, setecentos e setenta e quatro reais e noventa e seis centavos), perfazendo o total de **R\$ 54.851.038,75** (cinquenta e quatro milhões, oitocentos e cinquenta e um mil, trinta e oito reais e setenta e cinco centavos) de limite de Receita Corrente Líquida para pagamento de contraprestação pública de Parcerias Público-Privadas em 2017, **caso a Situação Fiscal permita**.

2.2 INDICADORES FISCAIS

2.2.1 CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A Controladoria Geral do Município de Porto Velho em seu Relatório nº 0020/DEA/CGM/2017, sobre a Prestação de Contas Anual de Contas de Governo [SIC], referente ao Exercício de 2016, “3 – DA ANÁLISE DAS CONTAS DE GOVERNO, 3.1 – Orçamento, Créditos Adicionais e Realocações”, explicitou sua metodologia no primeiro parágrafo da página 10:

*“(...) por esta Controladoria ter o dever constitucional de apoiar o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no exercício de sua missão institucional, por força do art. 74. IV da CF, **utilizaremos critério idêntico àquela Corte de Contas**, considerando em especial, a **DETERMINAÇÃO** do item VI, alínea “q” do Acórdão APL-TC 00484/16/TCE/RO”. [Grifo no original)*

No mesmo capítulo, página 11, informou a realização deficitária da receita em R\$ 105.451.825,48 (cento e cinco milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil, oitocentos e vinte e cinco reais e quarenta e oito centavos), ***não obstante***, ainda assim, resultou no **equilíbrio orçamentário** registrado na forma de ***superávit*** na ordem de ***R\$ 79.572.679,15*** (setenta e nove milhões, quinhentos e setenta e dois mil, seiscentos e setenta e nove reais e quinze centavos) resultante da diferença entre a Receita Arrecadada e a Despesa Realizada no Exercício de 2016.

Registremos: o superávit verificado é ***R\$ 24.721.640,40*** superior ao limite da RCL para PPPs.

Destarte, observa-se a superioridade do superávit financeiro do Exercício 2016 em relação ao valor limite de Receita Corrente Líquida para aplicação nas contraprestações públicas de projetos do Programa de PPPs. Grosso modo, configura-se um cenário positivo nas contas municipais, o que certamente contribui para a composição de um cenário atrativo aos parceiros privados, contudo, sem retratar uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento do Programa.

2.2.2 SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL

2.2.2.1 RELAÇÃO DCL/RCL

A Secretaria do Tesouro Nacional apresenta como um de seus principais indicadores fiscais a relação entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL) ou seja DCL/RCL.

Os limites percentuais da relação DCL/RCL dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estão previstos na Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, e são os seguintes:

- a) no caso dos Estados e do Distrito Federal: < 2,0
- b) no caso dos Municípios: < 1,2

A seguir, a evolução da relação DCL/RCL nos exercícios 2016/2017 no município de Porto Velho:

RELAÇÃO ENTRE A DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) E A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)					
	2º Bimestre 2016	4º Bimestre 2016	6º Bimestre 2016	2º Bimestre 2017	4º Bimestre 2017
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	91.215.388,77	136.016.491,62	101.782.460,44	113.489.757,22	114.414.803,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	1.020.874.846,93	1.038.065.067,37	1.097.020.774,96	1.127.256.768,04	1.170.910.692,69
ÍNDICE DCL/RCL	0,09	0,13	0,09	0,10	0,10
MÉDIA	0,10				

Lembrando que a Dívida Consolidada Líquida é publicada bimestralmente.

Em termos percentuais o limite admitido pela Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, é de 120% de Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida, contudo, o município de Porto Velho encontra-se em um patamar mínimo de 8,33% dessa relação média.

Comparativamente, no último Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, no qual foram publicados dados municipais, ou seja, a 2º versão de 2016, constatou-se entre os municípios analisados, que São Paulo teve o maior nível de endividamento com 204,3% na relação entre dívida consolidada e receita corrente líquida.

2.2.2.2 CAPACIDADE DE PAGAMENTO

Este Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, em sua amostra de entes subnacionais selecionados, classifica-os em 6 grupos de Notas CAPAG, que designam a Capacidade de Pagamento dos entes subnacionais. Assim está composta a matriz das notas atribuídas aos entes subnacionais em função de suas respectivas Capacidades de Pagamentos:

GRUPO	NOTA CAPAG
Desequilíbrio Fiscal	D
	D+
Situação fiscal muito fraca / risco de crédito muito alto	C-
	C
Situação fiscal fraca / risco de crédito relevante	C+
Situação fiscal boa / risco de crédito médio	B-
Situação fiscal forte / risco de crédito baixo	B
	B+
Situação fiscal muito forte ou excelente / risco crédito muito baixo ou quase nulo	A-
	A
	A+

Entre as capitais brasileiras contidas na amostragem da 1ª Versão do Boletim de 2017 o índice CAPAG, referente ao Exercício de 2016, se manifestou da seguinte forma:

ITEM	MUNICÍPIO	NOTA CAPAG
1	Vitoria - ES	0,89
2	Cuiabá - MT	1,24
3	Curitiba - PR	1,24

ITEM	MUNICÍPIO	NOTA CAPAG
4	Palmas - TO	1,33
5	Salvador - BA	1,48
6	Belo Horizonte - MG	1,56
7	Natal – RN	1,60
8	Fortaleza - CE	1,71
9	Recife – PE	1,85
10	Maceió - AL	1,87
11	Porto Velho - RO	1,93
12	Joao Pessoa - PB	1,96
13	Manaus - AM	1,96
14	Porto Alegre - RS	2,12
15	Aracaju - SE	2,20
16	Teresina - PI	2,26
17	Belém – PA	2,31
18	São Luís – MA	2,56
19	Goiânia – GO	2,57
20	Rio de Janeiro - RJ	2,66
21	Campo Grande - MS	2,76
22	São Paulo - SP	3,14

Entre as 22 capitais da amostra, Porto Velho se destaca como a 11ª melhor Capacidade de Pagamento, e entre os 182 municípios da mesma amostragem, Porto Velho é 99ª melhor Capacidade de Pagamento com a Nota 1,93, sendo a melhor nota 0,48 do município de Sinop – MT e a pior nota do município de Americana – SP com 3,48. São Paulo - SP apresenta a penúltima nota CAPAG com 3,14.

2.2.2.3 RELAÇÃO DESPESA COM PESSOAL / RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Este indicador demonstra a sua relevância na medida em que mensura a relação entre uma despesa “fixa” (que se perpetua ao longo dos anos) e a receita variável. A manutenção dos níveis de despesa com pessoal em relação à receita e em relação aos limites máximos admitidos é o índice esperado de um município. É exatamente o que está demonstrado a seguir, a constância do percentual da relação, com ligeira queda, e abaixo dos limites prudenciais. Vejamos:

RELAÇÃO DESPESA COM	1º Quadrimestre de 2016	2º Quadrimestre de 2016	3º Quadrimestre de 2016	1º Quadrimestre de 2017	2º Quadrimestre de 2017

PESSOAL / RCL	VALOR	% SOBRE A RCL								
Despesa Total com Pessoal DTP	530.143.547,94	51,07	530.142.547,94	51,07	539.118.513,11	49,14	562.616.768,04	49,91	588.837.863,00	50,30
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 54,00%	560.555.136,38	54,00	560.555.136,38	54,00	592.391.218,48	54,00	608.718.654,74	54,00	632.291.774,05	54,00
Limite Prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - 51,30%	532.527.379,56	51,30	532.527.379,56	51,30	562.771.657,55	51,30	578.282.722,00	51,30	600.677.185,35	51,30

3.CONCLUSÃO

3.1 Como vimos, o limite de 5% da Receita Corrente Líquida do Exercício de 2016 é de **R\$ 54.851.038,75** (cinquenta e quatro milhões, oitocentos e cinquenta e um mil, trinta e oito reais e setenta e cinco centavos) para pagamento de contraprestação pública de Parcerias Público-Privadas em 2017.

3.1.1 Em nosso estudo enfatizamos a expressão “*caso a Situação Fiscal permita*” com a intenção de registrar que, embora a existência de considerável limite de R\$ 54 milhões para alocar no pagamento de contraprestação pública de PPPs, necessário foi identificar as condições da Saúde Fiscal do município. Para tanto, lançamos mão de indicadores oficiais, o identificado superávit pela Controladoria Geral do Município, as renomadas Relações DCL / RCL e Despesa com Pessoal / RCL, e a Nota Capag, resultando na demonstração clara da boa saúde fiscal do município, principalmente, tocante ao índice da Relação DCL / RCL da Secretaria do Tesouro Nacional com índices baixíssimos de endividamento;

3.1.2 A Relação Despesa com Pessoal / RCL, também da Secretaria do Tesouro Nacional, embora próximo dos limites prudenciais, apresentou equilíbrio ao longo dos períodos observados, logo, também sugere um atrativo ao mercado ao demonstrar constância, equilíbrio, boa gestão. Contudo, a manutenção do constatado equilíbrio é primordial para o Programa e vista com bons olhos pelo privado;

3.1.3 É aconselhável a definição de um teto abaixo daquele definido pelos 5% da RCL, um teto prudencial com margem, neste caso, sugerimos R\$ 50 milhões como limite prudencial para alocação nas contraprestações dos contratos decorrentes das PPPs. Neste ponto, é imprescindível um movimento contínuo para criar a cultura institucional da Parceria Público-Privada como uma alternativa moderna de solução duradoura ao interesse público, da mesma forma os seus desembolsos.

3.2 Após concluídas as atividades do presente contrato, o município terá informações suficientes para a definição dos projetos prioritários, seus escopos e custos estimativos, consoantes ao limite de RCL definido na lei ou no teto prudencial, fato que demandará ações futuras em bom nível de detalhamento orçamentário, a fim de compor as futuras dotações orçamentárias, e mais, a fim de identificar nas ações e programas orçamentários as frações das dotações que comporão novos grupos orçamentários destinados às PPPs, e ainda, no caso das Concessões identificar as parcelas orçamentárias referentes àqueles serviços públicos não mais custeados pelo orçamento municipal.

3.3 Por fim, e por todo exposto, e principalmente em função dos indicadores da Secretaria do Tesouro Nacional fica comprovada a **atual** boa situação fiscal do município, para os fins de desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Município de Porto Velho.



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

MARCO REGULATÓRIO

17/10/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
2. OBJETIVO	2
3. ESCOPO	3
4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES	4
5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA	7
6. ANÁLISE DO QUADRO ATUAL DE PORTO VELHO	9
6.1 Legislação de Parcerias Público-Privadas	9
6.2 Outros Marcos Regulatórios	10
7. PROPOSIÇÕES	12
7.1 Legislação de parcerias público-privadas	12
7.2 Outros marcos regulatórios	14
8. CONCLUSÃO	16

1. HISTÓRICO

A Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho – ADPVH e a Fundação Ezute firmaram Contrato 006/2017, em 06 de setembro de 2017, que tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas do Município de Porto Velho / RO.

Após a emissão de Ordem de Serviço 02/2017 foi autorizado o início da execução contratual.

2. OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, incluindo o apoio à gestão de mudanças e o apoio à contratação, coordenação e integração de fornecedores diversos para o lançamento do Programa.

3. ESCOPO

Este relatório tem como escopo a avaliação do quadro jurídico, institucional e regulatório aplicado ao Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho (Legislação, Programa e Comitê Gestor de Concessões e PPPs), verificando a necessidade de eventual adequação do marco regulatório para o Programa e verificando os marcos que possam impactar nos empreendimentos em questão, como o Plano Municipal de Saneamento Básico, o Plano de Mobilidade, o Plano Diretor do Município e a Lei de instituição da contribuição para custeio da iluminação pública (COSIP/CIP).

4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES

A Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), foi criada em 7 de abril de 2017, por meio da Lei Complementar 661, como um Serviço Social Autônomo, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, vinculado, por cooperação, ao Gabinete do Prefeito do Município de Porto Velho. A ADPVH tem a incumbência de receber o investidor e promover as articulações entre os entes públicos e os privados, necessárias para o desenvolvimento do Município de Porto Velho.

São atribuições da ADPVH:

I - promover o ambiente de negócios;

II - promover o desenvolvimento e melhoria da competitividade do Município;

III - articular-se com entes públicos e privados, nacionais ou estrangeiros, para a promoção de oportunidades de negócios e de geração de emprego e renda, redução das desigualdades regionais e inovação tecnológica;

IV - atender o investidor no desenvolvimento do ambiente de negócios;

V - atrair novos investimentos, nacionais ou estrangeiros, bem como promover e estimular a expansão de empresas instaladas no Município;

VI - acompanhar o desenvolvimento da atividade empresarial após a instalação da empresa;

VII - prospectar, no Brasil e no exterior, oportunidades de investimentos no Município;

VIII - disponibilizar informações que contribuam para o desenvolvimento do Município;

IX - promover a imagem do Município como destino de investimentos;

X - estabelecer e manter intercâmbios com organismos de atuação similar, agentes financiadores e de fomento e outros organismos nacionais e internacionais que concorram para os mesmos objetivos;

XI - articular com instituições financiadoras o apoio a programas de desenvolvimento.

A criação da ADPVH, acompanha uma tendência nacional que se originou em 1988, quando os governos municipais passaram a assumir mais responsabilidades sobre os serviços públicos. Em contraposição a este aumento de responsabilidades, a capacidade de contrair

empréstimos e a habilidade de desenvolver e gerir projetos estratégicos e estruturantes nas gestões municipais tem sido pressionadas, nos últimos anos, pela retração da economia e pela indisponibilidade de recursos públicos que suportem os investimentos requeridos para o desenvolvimento da infraestrutura no país.

Desta forma, intensifica-se a busca por alternativas e a adoção de novas modalidades de contratação, como as concessões e as parcerias público-privadas (PPPs), cujos modelos de negócio e de gestão, que atrelam fortemente a remuneração ao desempenho, permitem o aumento da capacidade de investimento, além de, se bem desenhados e geridos, representar ganhos de eficiência para a administração pública municipal. Estes modelos permitem o alinhamento dos interesses públicos e privados e viabilizam o desenvolvimento de infraestruturas e a decorrente melhoria dos serviços públicos municipais.

De acordo com as definições legais do art. 2º da Lei 11.079/04, as parcerias público-privadas (PPPs) são estabelecidas mediante contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A primeira modalidade refere-se à da concessão de serviços públicos ou de obras públicas (Lei 8.987 de 13/02/95) quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A segunda modalidade refere-se aos contratos de prestação de serviços de que a administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

É neste contexto que as concessões e as parcerias público-privadas se inserem como alternativa eficiente para a realização de investimentos, desenvolvimento e manutenção de políticas e projetos estruturantes sustentáveis, realizados por meio de contratos de longo prazo entre o agente público e o agente privado, em que o agente privado assume uma responsabilidade significativa de risco e gestão ao longo da vida do contrato e, adicionalmente, a remuneração está significativamente ligada ao desempenho e/ou à demanda ou uso da infraestrutura ou do serviço.

As concessões e as PPPs são soluções complexas, que envolvem o domínio de aspectos técnicos de diversas áreas de conhecimento: Engenharia, Econômico-Financeiro, Jurídico e Socioambiental. Além disso, dependem de uma abordagem programática, para garantir a atratividade do setor privado e de investidores, assim como o sucesso dos empreendimentos do ponto de vista de custo-benefício para as administrações municipais.

A abordagem programática das concessões e PPPs envolve diversos aspectos, incluindo a governança, o marco legal e regulatório, a estrutura de garantias públicas, as regras e procedimentos para controlar a exposição fiscal agregada e a visão integrada do programa e do processo de concessões e PPPs.

Atualmente no Brasil há apenas 102 concessões administrativas e patrocinadas já celebradas. Trata-se de um número extremamente reduzido, para um país continental, e formado por 27 estados e distrito federal e 5.570 municípios. Isso se justifica pelo fato de, a despeito das evoluções recentes, este tema ainda se tratar de um tema bastante complexo, desafiador e especializado.

Além disso, o sucesso da modalidade de PPPs no Brasil, depende da capacidade do parceiro público em convencer parceiros e financiadores privados de que o parceiro público cumprirá seus compromissos financeiros conforme planejado e descrito nos cronogramas financeiros das PPPs.

Considerando o longo prazo dos contratos, considerando os investimentos prévios realizados pelos parceiros privados e sua amortização ao longo do contrato, considerando os riscos público e orçamental existentes no país, torna-se essencial que sejam apresentadas ao parceiro privado formas de mitigar os riscos de não receber as parcelas de contraprestação pública nos montantes e prazos acordados.

Diferentemente de outros países que empregam as PPPs e que possuem uma estrutura orçamentária mais rígida, um melhor histórico como cumpridor dos contratos e mesmo outra conceituação da modalidade, no Brasil, existem inúmeros casos em que o parceiro público posterga ou mesmo descumpra determinadas obrigações em contratos, pelos mais diferentes motivos.

Este quadro eleva o risco público, ou seja, o risco de que, por qualquer motivo, o contrato seja descumprido no futuro, seja por decisão política, por comprometimento orçamentário, dificuldades financeiras ou contingenciamento de receitas e culminou que, na estruturação da Lei 11.079/2004 surgisse a necessidade de se buscar uma estrutura que confrontasse uma situação histórica de descrédito do Estado Brasileiro em honrar as suas dívidas ou enfrentar o regime de precatórios.

Para confrontar este risco e permitir maior atratividade para a modalidade, associada à segurança para os parceiros públicos, é fundamental que o Município de Porto Velho demonstre ao mercado seriedade e prioridade na criação de um ambiente jurídico, institucional e regulatório adequado, conforme recomenda a abordagem programática das concessões e PPPs, incluindo a governança, o marco legal e regulatório, a estrutura de garantias públicas, as regras e procedimentos para controlar a exposição fiscal agregada e a visão integrada do programa e do processo de concessões e parcerias público-privadas.

É com base nesta orientação estratégica que este relatório consolida os resultados da análise e as recomendações de ações à ADPVH no tocante ao quadro jurídico, regulatório e institucional.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA

As concessões e as PPPs são modelos de contratação alternativos aos modelos de licitação regulados pela Lei 8.666/93. E são fortemente regulados por meio de legislação nacional e leis e normas regionais e locais.

A concessão simples (ou concessão de obra ou serviço público) é tratada pela Lei Geral de Concessões, a Lei 8.987/95, que disciplina seus aspectos fundamentais, como os direitos e obrigações dos usuários do serviço público concedido, os encargos do poder concedente e do concessionário, as premissas do regime tarifário, as exigências referentes à licitação de concessão, dentre outros aspectos. Adicionalmente, a Lei 9.074/95 estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, disciplinando a reestruturação dos serviços concedidos e regulamentando especificamente os serviços de energia elétrica. As leis mencionadas contêm normas gerais que se aplicam à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

As PPPs são tratadas na Lei Geral de PPP, a Lei 11.079/04, que define normas gerais, vinculantes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também regras aplicáveis exclusivamente à Administração Federal. Os principais aspectos tratados nesta lei são as diretrizes para a contratação de PPPs, cláusulas contratuais obrigatórias, mecanismos de garantia pública, normas para o processamento da licitação e controle orçamentário envolvido nos compromissos financeiros assumidos nos programas de PPP.

Apesar desta regulação por Leis Federais, é possível e desejável que estados e municípios editem suas leis específicas sobre Concessões e PPPs. É importante notar que esta suplementação à legislação federal pode se dar não apenas a partir da edição de leis estaduais ou municipais, como também por meio de atos infra legais, como regulamentos e outros atos normativos que tratem de especificar o regime jurídico regional e local para o funcionamento das concessões e PPPs. Desta forma, é bastante comum que sejam editadas, além das leis regionais ou locais, também decretos regulamentando aspectos secundários do processamento das PPPs.

A edição de leis regionais ou locais para que as Administrações possam empregar o modelo de PPPs, embora recomendável, não é mandatória. No entanto, a delegação do serviço público dependerá sempre de autorização legislativa, independentemente da modalidade de concessão ou PPP (concessão patrocinada ou administrativa). Esta lei autorizativa da delegação do serviço público não deve ser confundida com a legislação que institui normas sobre a contratação de concessão ou PPP, embora todos estes aspectos possam ser disciplinados pela mesma lei. A Lei 9.074/95 proibiu a execução de obras e serviços por meio de concessão e permissão de serviço público sem lei que determine os seus termos

(exceto no caso de saneamento básico). A autorização legislativa será dispensada no caso dos projetos de PPP que não envolvam a delegação de serviço público.

Além da legislação nacional, regional e local sobre concessões e PPPs, os programas devem ser modelados, ainda, segundo a legislação setorial específica sobre o serviço público objeto da delegação, nos casos em que os projetos envolvam a prestação de serviço público. Como exemplo, projetos de concessão e PPP de serviços de saneamento básico, deverão estar condicionados aos termos da Lei Nacional de Saneamento Básico, a Lei 11.445/07, assim como às normas municipais que instituem a política para saneamento básico e o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).

Embora não seja imprescindível, recomenda-se que as Administrações regionais e locais criem estruturas administrativas voltadas às análises técnicas e às deliberações inerentes ao andamento dos programas de Concessões e PPPs. É relevante a indicação de autoridades responsáveis pelas decisões, assim como comitês ou secretarias executivas responsáveis pela execução das deliberações.

Desta forma, é comum que se combine uma estrutura formada por um Conselho Gestor do Programa de PPPs (CGP) e um Comitê, ou uma Secretaria Executiva. O CGP é geralmente composto por autoridades de diversas áreas (das secretarias envolvidas e da procuradoria) e tem o papel de tomar decisões relevantes, inclusive quanto à homologação de decisões produzidas por outras autoridades. Fica a cargo do Comitê ou Secretaria Executiva a função de opinar a respeito de aspectos técnicos do programa, em determinados estágios da sua evolução. O Comitê, ou Secretaria Executiva, deverá ser composto por agentes com qualificação técnica que lhes capacitem a opinar sobre o programa.

Por fim, é de fundamental importância que as estruturas de garantia pública, dentre elas a eventual constituição de um Fundo Garantidor de PPPs (FGP), esteja devidamente equacionado neste marco jurídico, regulatório e institucional, em formato que dê ao investidor privado a segurança necessária para a realização dos investimentos. Este equacionamento envolve a constituição do FGP como natureza jurídica privada, o mais independente possível do orçamento municipal, e com a adequada estrutura de gestão.

6. ANÁLISE DO QUADRO ATUAL DE PORTO VELHO

O objetivo do presente relatório foi estabelecido em função da necessidade de obtenção de um ambiente jurídico, institucional e regulatório adequado à celebração de Concessões e PPPs no Município de Porto Velho, de modo a garantir atratividade da iniciativa privada para os projetos do Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho.

Desta forma, prevê a avaliação da aplicação das observações gerais mencionadas na seção 2 deste relatório, bem como recomendações de eventuais ajustes de modo a adequar o quadro atual de Porto Velho às melhores práticas em concessões e PPPs.

6.1 Legislação de Parcerias Público-Privadas

A legislação relacionada ao tema das PPPs no Município de Porto Velho inclui:

- Lei Complementar 592, de 23 de dezembro de 2015 que, em sua ementa, relata que “institui o programa de Parcerias Público Privadas no município de Porto Velho e dá outras providências” (Anexo A);
- Projeto de Lei Complementar, em tramitação na Câmara Municipal de Porto Velho, que “Dá nova redação e revoga dispositivos da Lei Complementar 592, de 23 de dezembro de 2015, que Instituiu o Programa Municipal de Parceria Público-Privada, e dá outras providências” (Anexo B).

Além de outros temas relacionados à conceituação de PPP e suas previsões, a Lei Complementar 592/15 trata de 3 assuntos fundamentais anteriormente mencionados:

- A criação e composição do Conselho Gestor do Programa de PPPs de Porto Velho (CGP/PVH) (Art. 22 a 27);
- A criação e composição da Secretaria Executiva do CGP/PVH (Art. 22 a 27);
- A criação do Fundo Garantidor de PPPs de Porto Velho (FGP/PVH) (Art. 56 a 70).

Com relação ao CGP/PVH e à Secretaria Executiva a ele subordinada, observa-se que a Lei Complementar 592/15 não promove a divisão clara das atribuições deliberativas, que deveriam ser de competência do CGP/PVH, e executivas, que deveriam ser de competência da Secretaria Executiva do CGP/PVH. Na redação atual, a Secretaria Executiva do CGP/PVH se “mistura” ao próprio CGP/PVH, uma vez que dos sete membros do CGP/PVH, cinco são da Secretaria Executiva do CGP/PVH.

Com relação ao FGP/PVH, embora a Lei Complementar 592/15 tenha previsto, de forma adequada, a constituição do FGP/PVH “de natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio municipal, por meio de integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração”, faltou definir como ele será gerido.

Observa-se que a redação atual do Projeto de Lei Complementar, em tramitação na Câmara Municipal de Porto Velho, apesar de ajustar alguns termos da Lei Complementar 592/15, também não resolve adequadamente os pontos acima destacados.

6.2 Outros Marcos Regulatórios

Os principais marcos regulatórios que podem impactar os empreendimentos em consideração pela ADPVH para constituir o portfólio de projetos do Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho são listados a seguir:

- Plano Diretor do Município;
- Plano Municipal de Saneamento Básico;
- Plano Municipal de Mobilidade Urbana;
- Lei de instituição da contribuição para custeio da iluminação pública (COSIP/CIP).

Segundo informações levantadas no Portal da Transparência de Porto Velho, confirmadas e/ou complementadas com informações fornecidas pela ADPVH e pelas Secretarias Municipais, verifica-se a seguinte situação:

6.2.1 Com relação ao Plano Diretor do Município:

O Plano Diretor mais recente data de 2008, sendo que o plano anterior data de 1990. Já existe, na Prefeitura de Porto Velho, o entendimento de que este Plano Diretor do Município deve ser atualizado. Algumas ações estão em andamento no sentido de levantar informações para subsidiar a atualização do Plano Diretor do Município, dentre as quais a contratação do levantamento de imagens georreferenciadas que, inclusive, são fundamentais para a atualização do cadastro imobiliário do município. A iniciativa, liderada pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, conta com a participação de outras Secretarias Municipais, dentre as quais a Secretaria Municipal de Fazenda e a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo. Encontra-se em elaboração um Termo de Referência para subsidiar a contratação, por licitação, de empresa especializada no levantamento destas imagens.

6.2.2 Com relação ao Plano Municipal de Saneamento Básico

O Município de Porto Velho ainda não tem Plano Municipal de Saneamento Básico. No entanto, já está sendo tratada a contratação de consultoria especializada para elaboração deste plano. O processo de contratação está sendo conduzido pela Agência de Desenvolvimento de Porto Velho e se encontra em etapa avançada de contratação, com previsão de execução do contrato de aproximadamente 10 meses.

6.2.3 Com relação ao Plano Municipal de Mobilidade Urbana

Embora já existiam estudos a respeito do tema na Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transporte, o Município de Porto Velho ainda não possui um Plano Municipal de Mobilidade Urbana consolidado. A Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transporte já contratou consultoria especializada para elaboração deste plano, cujo prazo para execução é de aproximadamente 4 meses.

6.2.4 Com relação à Lei de instituição da contribuição para custeio da iluminação pública (COSIP/CIP)

O Município de Porto Velho já possui legislação referente à instituição da contribuição para custeio da iluminação pública (COSIP/CIP). Inclusive, recentemente, foi aprovado reajuste do valor da tarifa, de modo a viabilizar a modernização do parque de iluminação pública do município.

7. PROPOSIÇÕES

Nesta seção são apresentadas as proposições da Fundação Ezute para garantir a criação de um ambiente jurídico, institucional e regulatório adequado à atração de investimentos privados voltados à celebração de Concessões e PPPs no Município de Porto Velho.

7.1 Legislação de parcerias público-privadas

Para sanar as questões analisadas na seção 3.1 deste relatório, de modo a prever, adequadamente, a divisão clara das atribuições deliberativas e executivas do Programa de Parcerias Público Privadas de Porto Velho e a gestão do FGP/PVH, alguns ajustes são propostos na redação do Projeto de Lei Complementar, que deve substituir a redação atual, em tramitação na Câmara Municipal de Porto Velho.

Esta nova redação do Projeto de Lei Complementar é apresentada no Anexo C.

Seguem alguns comentários a respeito das alterações propostas:

- (Art. 22 a Art. 27):
 - É proposta uma reformulação destes Artigos, para prever a divisão clara das atribuições deliberativas (CGP/PVH) e executivas (Secretaria Executiva do CGP/PVH).

- (Art. 23):
 - A partir da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Porto Velho, propõe-se uma composição enxuta para o CGP/PVH, que inclua o presidente da ADPVH e quatro secretários municipais, tomando-se como referência de boa prática no país, a legislação do estado de Minas Gerais, precursor de projetos de PPPs no Brasil (Decreto Estadual nº 43702/2003).
 - Apesar de constar na atual redação do Projeto de Lei em tramitação na Câmara Municipal a inclusão de membro da Sociedade Civil na composição do CGP/PVH, propõe-se que não seja implementada esta prática, mais uma vez tomando-se como referência as melhores práticas observadas em legislações comparadas (federal, estadual de MG e SP e municipal de Belo Horizonte e São Paulo), que não incluem membros com este perfil na composição dos seus CGPs.

- Adicionalmente, e com base na mesma argumentação anterior, sugere-se a supressão do inciso VIII da atual redação do Projeto de Lei “representante setorial do projeto de PPP”, na composição do CGP. Além do fato de ser um representante da sociedade civil, a atuação de um integrante com caráter “variável”, dependente do projeto de PPP sob análise, dificultaria a dinâmica de atuação do CGP, impactando a desejada celeridade dos processos.
- Mais uma vez tomando-se como referência as legislações comparadas (federal, estadual de MG e SP e municipal de Belo Horizonte e São Paulo), não é usual estabelecer remuneração aos membros do CGP. As legislações analisadas para fins de comparação vedam essa prática. No entanto, não há impedimento legal para esta prática, de modo que é possível mantê-la.
- (Art. 24):
 - As legislações consultadas para fins de comparação (federal, estadual de MG e SP e municipal de Belo Horizonte e São Paulo) estabelecem atribuições precisas e que se circundam às sugeridas para as atribuições do CGP, de onde resulta ser necessário ajustar a redação atual.
- (Art. 26):
 - É importante que nesse artigo seja observada a forma adotada pela Prefeitura Municipal de Porto Velho para criação de cargos, se a composição estrutura da Secretaria Executiva do CGP/PVH implicar em novos cargos administrativos e contratação de novos funcionários.
 - Considerando as informações sobre a fiscalização do Ministério Público, o ideal é não criar novos cargos e apenas lotar na Secretaria Executiva integrantes do quadro de pessoal do Município, podendo ser de funcionários efetivos, empregados públicos ou ocupantes de cargos de confiança já existentes. Esta prática evitaria aumento da folha de pessoal, desgastes com a comunidade e mesmo dificuldades legais para a efetivação da estrutura.
 - As duas alternativas de redação possíveis para este ajuste seriam:
 - “Fica criada, na estrutura organizacional do Gabinete do Prefeito do Município de Porto Velho, estrutura multidisciplinar, denominada Secretaria-Executiva do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público- Privada do Município de Porto

Velho, nomeada pelo Chefe do Poder Executivo, através de Decreto, da seguinte forma:”; ou

- “Ficam criados, na estrutura de quadros efetivos do Município de Porto Velho, os cargos de livre provimento e exoneração subordinados à Secretaria Executiva do CGP/PVH:“.
- Pode ser necessária adaptação, inclusive de nomenclatura dos cargos.
- O padrão de remuneração dos funcionários deve seguir o que a Prefeitura Municipal de Porto Velho pratica para funções similares.
- (Art. 47):
 - A Lei Federal 11.079/04, no artigo 10º, inciso III, exige a declaração do ordenador da despesa em qualquer hipótese.
- (Art. 70):
 - Propõe-se que a ADPVH seja responsável por gerir o FGP/PVH, pelo fato de ser um órgão de administração indireta, o que dá mais segurança ao parceiro privado na participação das PPPs.

Propõe-se a composição de um Conselho Consultivo de gestão do FGP/PVH, presidido pelo Prefeito Municipal.

7.2 Outros marcos regulatórios

No que tange aos principais marcos regulatórios que podem impactar negativamente os empreendimentos em consideração pela ADPVH para constituir o portfólio de projetos do Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho, destaca-se que apenas a Lei de instituição da contribuição para custeio da iluminação pública (COSIP/CIP) pode ser considerada como muito baixa probabilidade de impacto negativo.

O Plano Municipal de Mobilidade Urbana pode ser considerado bem encaminhado, uma vez que a consultoria responsável pela sua elaboração já está contratada, com prazo de execução do contrato de cerca dos 4 meses. O trabalho está previsto para ser finalizado no final de 2017, de modo que a probabilidade de haver impacto negativo nos empreendimentos considerados no portfólio do Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho pode ser considerada baixa.

No entanto, a desatualização do Plano Diretor do Município e a ausência do Plano Municipal de Saneamento Básico geram preocupação e a probabilidade de impactar negativamente os empreendimentos considerados no portfólio do Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho é alta, uma vez que definições importantes do ponto de vista do planejamento de longo prazo do município, em termos abrangentes (no caso do Plano Diretor) e em termos específicos (no caso do Plano Municipal de Saneamento Básico) podem afetar as modelagens das concessões e/ou PPPs do município.

O fato da atual gestão de Porto Velho reconhecer estas necessidades de atualização/elaboração, e já estar providenciando a contratação de consultorias especializadas e serviços referentes a estas pendências, é o primeiro passo para mitigar os possíveis impactos negativos dos riscos associados.

No entanto, considerando-se que as respectivas contratações ainda não aconteceram, e que os prazos de elaboração destes trabalhos são longos, recomenda-se que estes assuntos sejam acompanhados de perto pela ADPVH e, eventualmente até, caso seja possível, que estes assuntos sejam geridos da ADPVH, de modo a garantir o necessário sincronismo e troca de informações com as atividades de modelagem das concessões e/ou PPPs, que muito provavelmente serão executadas de forma paralela e concomitante com estes planos, de modo a constituir um segundo elemento de mitigação dos possíveis impactos negativos no avanço do Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho.

No que se refere ao Plano Diretor do Município, o levantamento de imagens georreferenciadas, atualmente em fase de especificação para contratação, será uma das etapas do trabalho. Recomenda-se que a ADPVH acompanhe esta e as demais iniciativas (em execução e/ou planejadas) para a atualização do Plano Diretor do Município, de modo a garantir que todos os trabalhos necessários sejam devidamente planejados, inclusive, quando pertinente, com a previsão de contratação de apoio de consultorias especializadas para garantir a qualidade e prover celeridade aos trabalhos.

8. CONCLUSÃO

Conforme apontado neste relatório, a obtenção de um ambiente jurídico, institucional e regulatório adequado à celebração de Concessões e PPPs no Município de Porto Velho, de modo a garantir atratividade da iniciativa privada para os projetos do Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho, demanda as seguintes adequações do marco jurídico, regulatório e institucional e as seguintes ações de mitigação de riscos:

- Adequação da Lei Complementar 592/15, de acordo com proposições de alteração de redação do Projeto de Lei em tramitação na Câmara Municipal, conforme detalha a seção 4.1 e o Anexo C deste Relatório, principalmente no que tange a:
 - Criação e composição do CGP/PVH, com caráter exclusivamente deliberativo;
 - Criação e composição da Secretaria Executiva do CGP/PVH, com caráter exclusivamente executivo;
 - Criação e gestão do FGP/PVH, considerando a necessária alocação na administração indireta do Município e a adequada com posição do seu Conselho Consultivo.
- Ações de mitigação dos riscos de alta probabilidade de impacto negativo no Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho, sugeridas à ADPVH, conforme detalha a seção 4.2 deste Relatório, com relação a:
 - Plano Diretor do Município; e
 - Plano Municipal de Saneamento Básico.

São considerados bem encaminhados, com baixa ou muito baixa probabilidade de impacto negativo no Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho, conforme detalha a seção 4.2 deste Relatório:

- Lei de instituição da contribuição para custeio da iluminação pública (COSIP/CIP); e
- Plano Municipal de Mobilidade Urbana.



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

MECANISMOS DE GARANTIA

23/10/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
2. OBJETIVO	2
3. ESCOPO	3
4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES	4
5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA	6
5.1 Considerações sobre as alternativas de garantias	6
6. ASPECTOS LEGAIS MUNICIPAIS	9
7. USO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS (FPM)	11
8. MECANISMOS APLICÁVEIS AO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO	13
9. CONCLUSÃO	17

1. HISTÓRICO

A Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho – ADPVH e a Fundação Ezute firmaram Contrato 006/2017, em 06 de setembro de 2017, que tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas do Município de Porto Velho / RO.

Após a emissão de Ordem de Serviço 02/2017 foi autorizado o início da execução contratual.

2. OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, incluindo o apoio à gestão de mudanças e o apoio à contratação, coordenação e integração de fornecedores diversos para o lançamento do Programa.

3. ESCOPO

Este relatório tem como escopo cumprir o previsto no item 1.4 do Contrato 06/2017, especificamente no que diz respeito aos mecanismos de garantia previstos para o Programa de PPP, tratando de dois propósitos:

- A. Avaliação e análise da viabilidade preliminar de utilização das garantias de contraprestação pública propostas para os segmentos nos quais se pretende fazer concessão ou parcerias público-privadas (PPPs);
- B. Verificação da viabilidade de utilização do Fundo de Participação Municipal (FPM) ou Fundo de Participação Estadual (FPE), caso haja previsão legal para o uso deste recurso como garantia ou sugerir alterações normativas que permitiriam a implantação da eventual garantia.

4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES

O sucesso da modalidade de Parcerias Público Privadas no Brasil, depende da capacidade do parceiro público em convencer parceiros e financiadores privados de que o Governo irá cumprir seus compromissos financeiros conforme planejado e descrito nos cronogramas financeiros das PPP.

Considerando o longo prazo dos contratos, considerando os investimentos prévios realizados pelos parceiros privados e sua amortização ao longo do contrato, considerando os riscos público e orçamental existentes no país, torna-se essencial que sejam apresentadas ao parceiro privado formas de mitigar os riscos de não receber as parcelas de contraprestação pública nos montantes e prazos acordados.

Diferentemente de outros países que empregam a Parceria Público Privado e que possuem uma estrutura orçamentária mais rígida, um melhor histórico como cumpridor dos contratos e mesmo outra conceituação da modalidade, no Brasil, existem inúmeros casos em que o Parceiro Público posterga ou mesmo descumpre determinadas obrigações em contratos, pelos mais diferentes motivos.

Este quadro eleva o risco Público, ou seja, o risco de que, por qualquer motivo, o contrato seja descumprido no futuro, seja por decisão política, por comprometimento orçamentário, dificuldades financeiras ou contingenciamento de receitas e culminou que, na estruturação da Lei 11.079;2004 surgisse a necessidade de buscar estrutura que confrontasse uma situação histórica de descrédito do Estado Brasileiro em honrar as suas dívidas ou enfrentar o regime de precatórios,

Para confrontar este risco e permitir maior atratividade para a modalidade, associada à segurança para os parceiros públicos, a legislação apresenta as garantias públicas de contraprestação.

Porém, de nada adianta apresentar mecanismos e estruturas que não tenham liquidez ou que não sejam percebidos pelo privado e pelos financiadores como uma garantia efetiva.

Considerando as instabilidades políticas do país, os parceiros privados não assumiriam obrigações de longo prazo, sem que as obrigações pecuniárias da Administração Pública estivessem garantidas.

Como elemento de análise de qual mecanismo pode ser utilizado, 3 aspectos são essenciais na escolha: avaliação correta dos ativos considerados na modalidade; liquidez dos ativos, ou seja, capacidade de acessar os valores; e capacidade de remunerar o parceiro privado em caso de inadimplência do parceiro público quanto às contraprestações.

Portanto, para que se crie condições de um projeto modelado por meio de PPP obtenha sucesso torna-se essencial uma adequada estruturação do modelo de garantia apresentada pelo parceiro público como forma de mitigar o risco de não cumprimento do adimplemento da contraprestação pública ao contratado, situação que implicaria no comprometimento do projeto e em danos à capacidade financeira do contratado e dos possíveis investidores. Logo, a falta de uma estrutura adequada de garantias implica, no mínimo na assunção de maiores riscos pelo privado e, sempre é oportuno lembrar que riscos nunca são assumidos pelo privado, eles são sempre precificados e, em qualquer situação, acarretarão na hipótese mais simples, em aumento do valor a ser pago.

A finalidade da estruturação das garantias públicas é, portanto, permitir que o fluxo financeiro constante do projeto seja cumprido adequadamente e, caso ocorra algum impedimento ao pagamento de alguma parcela, o parceiro privado possa lançar mão da garantia, possibilitando a continuidade e a saúde financeira do contrato.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA

A Legislação Federal, consubstanciada na Lei 11.079/2004, lista as garantias públicas de cumprimento das contraprestações em seu artigo 8º:

- (i) vinculação de receitas;
- (ii) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- (iii) contratação de seguro-garantia;
- (iv) garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras;
- (v) garantias prestadas por fundo garantidor/ empresa estatal criada para essa finalidade;
- (vi) outros mecanismos admitidos em lei.

5.1 Considerações sobre as alternativas de garantias

A. Vinculação de receitas

A vinculação de receitas como mecanismo de garantia em projetos de Parcerias Público Privadas deve ser realizada observando as limitações constitucionais contidas no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, que vedam a vinculação da receita de impostos, podendo serem utilizadas como garantia aquelas receitas decorrentes dos demais tributos, que poderão ser vinculadas para garantir as obrigações assumidas pelo parceiro público.

A vinculação de receita é uma garantia orçamentária, impedindo que os montantes arrecadados como receita vinculada sejam utilizados para despesas outras que não as previstas no ato de vinculação. Entretanto, a receita pode efetivamente não acontecer, situação em que não haveria garantia a ser acionada pelo parceiro privado em caso de não pagamento da contraprestação pública. Por esta razão, a percepção de “segurança” pelo privado tende a ser limitada, sobretudo por se tratar de garantia com vinculação orçamentária e, por consequência, apresentar todas as variantes do risco político já citados.

B. Fundos especiais

Os fundos especiais previstos em lei, ou que sejam constituídos mediante autorização legislativa, poderão garantir as obrigações da Administração Pública, sendo utilizadas receitas que estejam legalmente vinculadas à realização dos seus objetivos e previstas para estes fundos. De forma geral, se estes fundos se constituem de créditos orçamentários, acabarão por incorrer nos mesmos problemas apontados na modalidade das receitas vinculadas. Alguns casos, porém, podem representar níveis de garantia maiores, como por exemplo, situações verificadas no Estado de Pernambuco que instituiu fundos especiais, a partir de recursos oriundos da CIDE e do FPE, que, neste caso, tem menor discricionariedade do agente público.

C. Seguro-garantia

O seguro-garantia, para ser empregado como mecanismo em Parceria Público Privada deve ser contratado com companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público.

A rotina de execução é semelhante aos demais mecanismos, ou seja, caso não ocorra o adimplemento do valor da contraprestação pública, a seguradora deverá efetuar o pagamento do referido valor ao beneficiário, mediante acionamento do contratado e cumprimento de rito de comprovação da situação.

Um fator importante desta modalidade se refere aos elevados valores dos contratos de PPP que geram elevados valores a serem pagos pelos seguros, pois, quanto maior o valor segurado, maior o prêmio a ser pago, quanto maior o risco de inadimplemento da administração pública, maior o prêmio exigido, o que encarece muito a contratação, pois os valores serão sempre elevados e o risco da Administração Pública também é elevado.

Assim, essa modalidade, apesar de existir, quase não tem uso, uma vez que apenas algumas seguradoras internacionais, oferecem este produto e, mesmo assim, a preços elevados.

D. Garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras

A Administração Pública pode buscar garantias através de órgãos internacionais de fomento e de financiamento, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Cooperação

Andina de Fomento (CAF), Corporação Financeira Internacional (IFC), Banco Japonês para a Cooperação Internacional (JBIC) ou, ainda de bancos privados, sempre obedecendo os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma questão que sobressai para esta modalidade é o custo destas garantias para o setor público, pois, haverá cobrança de prêmio e ainda não existe um caso concreto em que tal instituto seja utilizado.

Estas garantias, disponíveis em poucas instituições, podem ainda ser consideradas em operações cruzadas com Fundos estruturados (FGP ou fundos especiais), situação em que Poder Público oferece os recursos do Fundo, por exemplo, como contra garantia às Instituições emissoras da garantia, o que reduz o risco e permite, de certa forma, uma alavancagem dos valores existentes nos fundos. Esta estrutura inovadora e conceitualmente possível, não tem ainda aplicação efetiva conhecida.

E. Fundo Garantidor das Parcerias Público Privadas

O FGP será constituído para garantir o recebimento pelo privado das parcelas e contraprestação previstas para pagamento pela Administração Pública nos contratos de PPP. O tema FGP é tratado em outro relatório elaborado pela Fundação Ezute em observação ao previsto no Contrato 06/2017.

F. Outros mecanismos

A Lei das Parcerias Público-Privadas prevê que outros mecanismos podem ser utilizados como garantia às obrigações da Administração Pública, propiciando importante alternativa para a Administração, diante da possibilidade de amadurecimento dos mercados e do surgimento de alternativas ao elenco previsto na legislação.

Cabe ressaltar que algumas alternativas de garantias utilizadas pelos agentes privados não podem ser utilizadas pelo parceiro público, nomeadamente aquelas que poderiam gerar questionamentos quanto à possibilidade de instituição de ônus sobre os ativos públicos e sua execução (hipotecas, por exemplo). Deve ser ressaltado que tal situação ocorre com a utilização de imóveis públicos, pois o desfazimento ou a alienação de bens públicos obedece às previsões legais contidas na Lei de Licitações Lei 8.666/1993.

6. ASPECTOS LEGAIS MUNICIPAIS

A utilização de Parcerias Público Privadas para a implementação de políticas públicas no Município e Porto de Velho é regulada pela Lei Complementar 592/2015, versa sobre a utilização e conceituação das PPP, sobre a constituição do Conselho Gestor e a criação do Fundo Garantidor das PPP.

Especificamente no que diz respeito ao tema das Garantias, os artigos 54 e 55 do citado diploma legal preveem:

“Art. 54. As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I - vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal;

II - recursos do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP;

III - contratação de seguro-garantia com companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV - garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V - garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI - atribuição ao contratado do encargo de faturamento e cobrança de crédito do contratante em relação a terceiros, salvo os relativos a tributos;

VII - garantia fidejussória; e

VIII - outros mecanismos admitidos em lei.

Art. 55. É facultada a constituição de patrimônio de afetação, a ser feita por registro em Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou, no caso de bem imóvel, no Cartório de Registro Imobiliário correspondente, ficando vinculado exclusivamente à garantia em virtude da qual tiver sido constituído.”

No que diz respeito aos itens I a V do artigo 54, a Lei Municipal mantém os mesmos mecanismos de garantia elencados na Lei Federal 11.079/2004, tendo sido acrescentados os

itens VI e VII, de espírito inovador, porém sem emprego comprovado em Parcerias Público Privadas no Brasil.

O item VI trata basicamente de transferir ao contratado um direito do contratante como garantia de adimplemento das contraprestações públicas, o que, de origem, traria novas atribuições ao parceiro privado, além de representar novos riscos, em função dos direitos tratados e transferidos. Além disso, deve ser considerado se esta transferência apresenta liquidez e se será percebida pelo privado como uma garantia efetiva.

Garantia fidejussória por sua vez, é uma garantia emitida por alguma pessoa que se compromete a cumprir as obrigações contraídas num contrato, cujas principais modalidades são o aval e a fiança. A previsão legal abre uma possibilidade, porém ainda sem comprovada efetividade na modalidade PPP.

Portanto, pode-se afirmar que o diploma legal municipal apresenta diferentes mecanismos de garantia e, portanto, nesse sentido, traz a previsão necessária para que os projetos de PPP possam estruturar modelagens de garantia pontuais e específicas para cada situação.

Deve ser ressaltado que parágrafo único do Artigo 11 da referida Lei estabelece que o edital de licitação deva especificar as garantias a serem concedidas ao parceiro privado.

Portanto, os mecanismos de garantia têm previsão legal e apresentam possibilidade de utilização não exclusiva, sendo obrigatória a indicação do mecanismo escolhido no edital de licitação, como forma de assegurar ao privado que o tema foi tratado.

Deve ser também realçado que a indicação do mecanismo de garantia deve ser feita nas fases de consulta pública, como uma forma importante de medir a aceitação do mecanismo escolhido pelos potenciais parceiros privados interessados no projeto.

7. USO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS (FPM)

O contrato prevê ainda a assessoria na verificação da viabilidade de utilização do Fundo de Participação Municipal (FPM).

O artigo 167 da Constituição veda a vinculação de receitas advindas de impostos, mas permite a utilização da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159 aos estados e municípios. Dessa forma, é possível aduzir que tanto a arrecadação do FPE, como a do FPM, pode ser empregada como mecanismo de garantias aos parceiros privados, uma vez que os valores não têm característica tributária.

Em artigo publicado na Revista do BNDES em dezembro de 2015, os autores Amorim Filho, Leite e Chambarelli, após realizar pesquisa com 28 projetos de PPP em estados e municípios, concluem que o mecanismo de garantia mais utilizado foi o emprego dos recursos originados do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Como exemplificação da utilização de recursos do FPE para garantia das PPP temos:

- i. Na Bahia, a Lei Estadual 11.477/2009: que autoriza a transferência de até 12% dos recursos financeiros do FPE para o adimplemento de obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e por entidades da sua administração indireta em PPPs, além do projeto do Hospital do Subúrbio, do Instituto Couto Maia, do Metrô de Salvador e de Lauro de Freitas e do projeto de Gestão e Operação de Serviço de Apoio ao Diagnóstico por Imagem.
- ii. Em Minas Gerais, mais especificamente em Belo Horizonte, para a garantia no valor de 6 parcelas referentes ao valor máximo de Contraprestação Mensal.
- iii. Os projetos de PPP dos estádios de futebol Arena Pernambuco, em Recife (PE), e Arena Fonte Nova, em Salvador (BA), construídos para sediar jogos da Copa do Mundo FIFA 2014, utilizaram recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

A utilização dos recursos do FPM como mecanismo de garantia de projetos de PPP, entretanto, deve ser objeto de análise cuidadosa. Embora a apresentação da garantia não signifique efetivamente o dispêndio dos valores, uma vez que só será afetado caso haja inadimplemento da contraprestação pública, o comprometimento dos recursos do Fundo de Participação compromete efetivamente outras possibilidades, como investimentos, serviços ou mesmo o pagamento da folha de pessoal.

Por outro lado, deve ser considerado um limite para este comprometimento, por se caracterizar como uma garantia efetiva, que pode viabilizar a PPP, reduzir o risco para o privado e reduzir, ainda, os custos de transação, por diminuir o grau de incerteza do negócio.

8. MECANISMOS APLICÁVEIS AO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

Diante das opções de mecanismos previstas na legislação, devem ser consideradas as possibilidades de emprego para projetos municipais em Porto Velho, como importante fator de sucesso para as Parcerias Público Privadas.

É importante mencionar que os municípios brasileiros se tornaram os principais focos de utilização de PPP, no País, em função de fatores como limite de comprometimento de receitas e dificuldade de financiamento, entre outros. Em função do número de PPP municipais, entretanto, é possível aprender com as diversas tentativas e com os casos de sucesso.

No tocante à utilização dos mecanismos de garantia pública, muitas lições foram aprendidas a partir dos mais de 100 projetos já realizados.

De início, ressalte-se que alguns dos mecanismos previstos em Lei não tem aplicação.

Assim, operações de seguro garantia, seja por meio de seguradoras ou por instituições multilaterais (Banco Mundial, BID, JBIC) não tem casos de aplicação.

Da mesma forma, a criação de empresas públicas para gerenciamento das garantias só se justifica em municípios com maior população e maiores receitas.

Assim, a partir de uma análise inicial de potenciais projetos a serem desenvolvidos pelo Município de Porto Velho podem ser adotados mecanismos de garantia já utilizados como *benchmarking*, o que indica uma possibilidade de sucesso e de reconhecimento pelo mercado.

A primeira possibilidade, prevista no inciso I, do artigo 54 da Lei Municipal, que trata da vinculação de receitas para emissão da garantia.

Neste aspecto, pode ser considerada a possibilidade de vinculação das receitas advindas de fontes específicas, como, por exemplo, a vinculação da COSIP como mecanismo garantidor em projeto de iluminação pública.

Também pode ser considerada a vinculação de recursos advindos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), embora esta modalidade deva ser meticulosamente estudada, em função de compromissos de outras áreas.

Podem ser considerados, ainda, recursos com origem no pagamento de *royalties* recebidos pelo Município, que podem ser vinculados como garantia, diretamente, ou podem ser integralizados em Fundo Garantidor.

Neste caso, cabe considerar que a parcela de *royalties* destinada à garantia pode representara segurança necessária para viabilizar projetos que não poderiam ser executados apenas com as receitas.

Este aspecto é relevante ao analisar a vinculação da receita como estímulo à entrada de recursos privados por meio do financiamento de Parcerias Público Privadas. Hipoteticamente, este mecanismo poderia ser empregado no projeto que envolve o Centro Cultural Madeira-Mamoré, ou outros projetos, se integralizado num Fundo Garantidor.

O emprego de *royalties* como mecanismo de garantia se tornou mais conhecido em função dos *royalties* do petróleo utilizados por alguns municípios litorâneos, alguns deles que sofreram dificuldades em função da redução dos valores recebidos pelos municípios, o que não parece ser o caso de Porto Velho.

Outra forma de vinculação de receita pode se verificar em receitas de tarifas de lixo, no caso de projetos de tratamento de resíduos, ou em receitas de saúde, caso exista alguma alternativa. Mecanismos deste tipo foram empregados em São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco.

Além das receitas vinculadas, a Lei Municipal, no citado artigo 54, inciso II já prevê a possibilidade de utilização de Fundo Garantidor, criado formalmente na mesma legislação. Desta forma, é possível inferir que, caso haja decisão neste sentido, a integralização de recursos no FGP pode ser a principal forma de oferecer garantias ao setor privado.

Esta modalidade já é consagrada no mercado, desde que constituída de cotas integralizadas. Existem Fundos Garantidores em diversos estados brasileiros, como Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Bahia.

Por hipótese, pode ser considerada a ideia de utilizar parcelas do FPM para compor o FGP, indicando aos interessados um compromisso do Município com os Projetos de PPP.

Também pode ser integralizada parcela do orçamento público, ressalvado que não basta inserir rubrica no orçamento ou emitir Nota de Empenho, pois estes meios não aferem segurança ao mecanismo de garantia, diante da possibilidade de não execução do orçamento ou do cancelamento dos empenhos. Caso opção adotada envolva recursos do orçamento municipal, deve incluir todas as etapas de execução, até a integralização de

capital no FGP, possivelmente por meio de emissão de Ordem Bancária ao Fundo Garantidor e depósito do valor correspondente em conta corrente.

O Fundo Garantidor pode ainda receber outros recursos destinados pela administração, sempre com a ressalva de que necessariamente precisam ser ativos seguros e de liquidez percebida.

Neste sentido, entende-se que imóveis não representam segurança, uma vez que a sua liquidação pelo privado é muito complexa e envolve muitas legislações. Desta forma, esta opção deve ser evitada, sobe pena de representar esforço sem efetividade, na medida em que o setor público pode comprometer imóveis que não seriam vistos como garantias efetivas pelos privados.

No que tange ao uso de imóveis, pode ser considerada a possibilidade de cessão onerosa de imóveis ociosos e, conseqüentemente, a utilização das receitas advindas destas cessões como garantia, mas neste caso, a modalidade seria a vinculação de receitas.

A estruturação de garantias públicas eficientes depende da compatibilização das possibilidades do município com as expectativas dos parceiros privados. Esta estruturação precisa considerar também outros fatores ligados ao setor público, sobretudo o comprometimento de receitas públicas, seja pela modalidade de vinculação, seja pela integralização no Fundo Garantidor.

Por este motivo, recomenda-se que a indicação efetiva dos mecanismos de garantia ocorra na fase de definição dos estudos preliminares de cada projeto. Neste momento, é esperado que o setor público possua uma indicação mais específica dos valores esperados para contraprestação de cada projeto, bem como indicação de eventuais receitas para cada tema.

Partindo da prática comum de que o mecanismo de garantia assegure, por exemplo, o pagamento de 06 (seis) contraprestações ao parceiro privado, a indicação dos valores de contraprestação é essencial para a definição do montante das garantias.

Além disso, no momento da definição dos estudos preliminares, ocorre um maior conhecimento do projeto, seus atores e suas dimensões. A participação efetiva dos interessados no objeto do projeto também pode ser um importante aliado na indicação de valores e receitas que possam ser utilizados.

De forma geral, portanto, existem duas possibilidades iniciais como mecanismos de garantia para os projetos do município de Porto Velho: a vinculação de receitas e a utilização do Fundo Garantidor.

Não obstante esta indicação, projetos específicos como iluminação pública ou o Centro Cultural Madeira Mamoré, podem ensejar a criação de Fundos Especiais, diante das receitas existentes, como a COSIP e a existências de *royalties*, respectivamente.

O aprofundamento dos estudos de cada projeto e maior conscientização dos integrantes da equipe municipal devem criar condições apropriadas para a utilização dos diversos mecanismos de garantia.

Além disso, em etapas futuras, como na fase de consulta pública, será possível mensurar a reação do setor privado em face do mecanismo de garantia indicado. Assim, o mecanismo escolhido, que será indicado na ocasião da elaboração e divulgação do edital, pode ter sua aceitação mensurada no momento da consulta pública, e, eventualmente, reconsiderado durante as etapas posteriores.

9. CONCLUSÃO

Conforme apontado neste relatório, as incertezas decorrentes do longo prazo do contrato; da má reputação da Administração Pública como pagadora; do histórico ruim de regime de precatório e da dificuldade de penhora de bens públicos, agregam elevado risco para o privado na celebração de contratos de Parceria Público Privada.

Neste sentido, torna-se um ponto essencial do emprego da modalidade a apresentação de garantias públicas consistentes, confiáveis e com liquidez que sejam assim percebidas pelos parceiros privados e pelos financiadores.

Conforme pode ser apontado, a Lei Municipal de Parcerias Público Privadas apresenta boas alternativas para estruturação de garantias públicas, cabendo ao gestor a análise das opções disponíveis por ocasião de cada projeto.

Em função do que já vem sendo observado em Projetos de PPP desenvolvidos nos entes subnacionais, estados e municípios, é importante utilizar mecanismos adequados e nesse sentido, é possível indicar aqueles que, em tese, apresentam maior segurança e aceitação, a saber:

1. Fundos Garantidores
2. Fundos Especiais ou empresas públicas;
3. Vinculação de Receitas, em geral; e
4. Vinculação de Recursos de FPM.

Num momento em que a economia brasileira apresenta um quadro de desaceleração da economia, instabilidade política, com perda de capacidade de investimento do Estado e no qual as empresas apresentam se apresentam em crise, com dificuldade de obtenção de financiamento e consequente aversão ao risco, a modalidade PPP se mostra como uma via adequada para a realização de políticas públicas.

Portanto, os mecanismos elencados se mostram adequados e precisam ser analisados por ocasião de cada lançamento de projeto a fim de utilizar aquela alternativa que demonstre mais viabilidade em função das condições financeiras e das especificidades de cada objeto.

Por oportuno, cabe reforçar que o mecanismo de garantia deve ser indicado sempre a quando da divulgação do edital.

Em forma de conclusão, este relatório indica a possibilidade de utilizar diversas modalidades no Município de Porto velho, devendo ser estudado cada projeto na fase dos estudos preliminares para sua implementação.



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

FUNDO GARANTIDOR

17/10/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
2. OBJETIVO	2
3. ESCOPO	3
4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES	4
5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA	6
6. ASPECTOS LEGAIS DO FUNDO GARANTIDOR DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	7
7. PROPOSIÇÕES	14
8. CONCLUSÃO	15

1. HISTÓRICO

A Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho – ADPVH e a Fundação Ezute firmaram Contrato 006/2017, em 06 de setembro de 2017, que tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas do Município de Porto Velho / RO.

Após a emissão de Ordem de Serviço 02/2017 foi autorizado o início da execução contratual.

2. OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, incluindo o apoio à gestão de mudanças e o apoio à contratação, coordenação e integração de fornecedores diversos para o lançamento do Programa.

3. ESCOPO

Este relatório tem como escopo avaliar a necessidade de criação do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (PPPs), ou de estruturar modelos de garantia da contraprestação pública, caso seja necessário. Deverá ser elaborada documentação técnica sobre a análise quanto à necessidade de formação do Fundo Garantidor de Parcerias apontando alternativas possíveis para sua constituição.

4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES

O sucesso da modalidade de Parcerias Público Privadas no Brasil, depende da capacidade do parceiro público em convencer parceiros e financiadores privados de que o Governo irá cumprir seus compromissos financeiros conforme planejado e descrito nos cronogramas financeiros das PPP.

Considerando o longo prazo dos contratos, considerando os investimentos prévios realizados pelos parceiros privados e sua amortização ao longo do contrato, considerando os riscos público e orçamental existentes no país, torna-se essencial que sejam apresentadas ao parceiro privado formas de mitigar os riscos de não receber as parcelas de contraprestação pública nos montantes e prazos acordados.

Diferentemente de outros países que empregam a Parceria Público Privado e que possuem uma estrutura orçamentária mais rígida, um melhor histórico como cumpridor dos contratos e mesmo outra conceituação da modalidade, no Brasil, existem inúmeros casos em que o Parceiro Público posterga ou mesmo descumpra determinadas obrigações em contratos, pelos mais diferentes motivos.

Este quadro eleva o risco Público, ou seja, o risco de que, por qualquer motivo, o contrato seja descumprido no futuro, seja por decisão política, por comprometimento orçamentário, dificuldades financeiras ou contingenciamento de receitas e culminou que, na estruturação da Lei 11.079/2004 surgisse a necessidade de buscar estrutura que confrontasse uma situação histórica de descrédito do Estado Brasileiro em honrar as suas dívidas ou enfrentar o regime de precatórios,

Para confrontar este risco e permitir maior atratividade para a modalidade, associada à segurança para os parceiros públicos, a legislação apresenta as garantias públicas de contraprestação.

Porém, de nada adianta apresentar mecanismos e estruturas que não tenham liquidez ou que não sejam percebidos pelo privado e pelos financiadores como uma garantia efetiva.

Considerando as instabilidades políticas do país, os parceiros privados não assumiriam obrigações de longo prazo, sem que as obrigações pecuniárias da Administração Pública estivessem garantidas.

Como elemento de análise de qual mecanismo pode ser utilizado, 3 aspectos são essenciais na escolha: avaliação correta dos ativos considerados na modalidade; liquidez dos ativos, ou seja, capacidade de acessar os valores; e capacidade de remunerar o

parceiro privado em caso de inadimplência do parceiro público quanto às contraprestações.

Portanto, para que se crie condições de um projeto modelado por meio de PPP obtenha sucesso torna-se essencial uma adequada estruturação do modelo de garantia apresentada pelo parceiro público como forma de mitigar o risco de não cumprimento do adimplemento da contraprestação pública ao contratado, situação que implicaria no comprometimento do projeto e em danos à capacidade financeira do contratado e dos possíveis investidores. Logo, a falta de uma estrutura adequada de garantias implica, no mínimo na assunção de maiores riscos pelo privado e, sempre é oportuno lembrar que riscos nunca são assumidos pelo privado, eles são sempre precificados e, em qualquer situação, acarretarão na hipótese mais simples, em aumento do valor a ser pago.

A finalidade da estruturação das garantias públicas é, portanto, permitir que o fluxo financeiro constante do projeto seja cumprido adequadamente e, caso ocorra algum impedimento ao pagamento de alguma parcela, o parceiro privado possa lançar mão da garantia, possibilitando a continuidade e a saúde financeira do contrato.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA

A Legislação Federal, consubstanciada na Lei 11.079/2004, lista as garantias públicas de cumprimento das contraprestações em seu artigo 8º:

- (i) vinculação de receitas;
- (ii) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- (iii) contratação de seguro-garantia;
- (iv) garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras;
- (v) garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; e
- (vi) outros mecanismos admitidos em lei.

As considerações a respeito das modalidades e de seu emprego estão contidas no relatório elaborado em cumprimento ao item 1.4 do Contrato 06/2017.

6. ASPECTOS LEGAIS DO FUNDO GARANTIDOR DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O objetivo do presente relatório foi estabelecido em função da necessidade de criação de Fundo Garantidor como mecanismo de garantia para as Parcerias Público Privadas implementadas no Município de Porto Velho.

Não obstante esta previsão contratual, da análise das documentações ligadas ao tema, bem como dos diplomas legais relacionados, sobressai a Lei Complementar 592, de 23 de dezembro de 2015 que, em sua ementa, relata que “*institui o programa de Parcerias Público Privadas no município de Porto Velho e dá outras providências*”.

Na Lei além dos temas relacionados à conceituação de PPP e suas previsões, traz normatização do Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas, especificamente nos artigos 56 a 70 transcritos abaixo.

“Art. 56. Fica criado o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas de Porto Velho - FGP/PVH, de natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio municipal, por meio de integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração, com objetivo de garantir o pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos em virtude das parcerias de que trata esta Lei.

Art. 57. Fica autorizada a integralização das cotas do FGP/PVH:

I – em dinheiro;

II – em títulos da dívida pública;

III – em bens imóveis dominicais;

IV – em bens móveis;

V – em direitos com valor patrimonial;

VI – com royalties ou compensações financeiras, devidos ao Município;

VII - com outros recursos orçamentários do Tesouro e os créditos adicionais;

VIII – com rendimentos provenientes de depósitos bancários e aplicações financeiras do Fundo;

IX – com produtos de operações de crédito internas e externas;

X – produtos de doações, auxílios, contribuições e legados destinados ao Fundo;

XI – com recursos provenientes da União e do Estado;

XII – com outros fundos municipais, desde que as leis que os regulamente assim permitam; e

XIII – com outras receitas destinadas ao Fundo.

§ 1º. O patrimônio do FGP/PVH será formado pelo aporte de bens e direitos realizados pelo Município, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§ 2º. O FGP/PVH responderá por suas obrigações com bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

§ 3º. Os bens e direitos transferidos ao Fundo serão avaliados por comissão especial designada pelo CGP/PVH que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruídos com os documentos relativos aos bens avaliados.

§ 4º. A integralização dos bens será feita independentemente de licitação, mediante prévia avaliação e autorização específica do Prefeito Municipal, por proposta do CGP/PVH.

§ 5º. O aporte de bens de uso especial ou de uso comum no FGP/PVH será condicionado a sua desafetação de forma individualizada.

§ 6º. A capitalização do FGP/PVH, quando realizada por meio de recursos orçamentários, dar-se-á por ação orçamentária específica para essa finalidade, alocada na Lei Orçamentária Anual do município de Porto Velho.

Art. 58. O estatuto e o regulamento do FGP/PVH devem deliberar sobre a política de concessões de garantias, inclusive no que se refere à relação entre ativos e passivos do Fundo.

§ 1º. A garantia será prestada na forma aprovada pela assembleia do Conselho Gestor, nas seguintes modalidades:

I – seguro-garantia;

II - fiança, sem benefício de ordem para o fiador;

III – penhor de bens móveis ou direitos integrantes do patrimônio do FGP/PVH, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;

IV – hipoteca de bens imóveis do patrimônio do FGP/PVH;

V - de alienação fiduciária, permanecendo a posse direta dos bens com o FGP/PVH ou com agente fiduciário por ele contratado antes da execução da garantia;

VI - de outros contratos que produzam efeito de garantia, desde que não transfiram a titularidade ou posse direta dos bens ao parceiro privado antes da execução da garantia;

VII - de garantia, real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos pertencentes ao FGP/PVH.

§ 2º. O FGP/PVH poderá prestar contra garantia às seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas em contrato de parceria público-privada.

§ 3º. A quitação pelo parceiro público de cada parcela de débito garantido pelo FGP/PVH importará exoneração proporcional da garantia.

§ 4º. O FGP/PVH poderá prestar garantia mediante contratação de instrumentos disponíveis em mercado, inclusive para complementação das modalidades previstas no § 1º.

Art. 59. O parceiro privado poderá acionar o FGP/PVH nos casos de:

I - crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público após 15 (quinze) dias contados da data de vencimento; e

II - débitos constantes de faturas emitidas e não aceitas pelo parceiro público após 45 (quarenta e cinco) dias contados da data de vencimento, desde que não tenha havido rejeição expressa por ato motivado.

Art. 60. A quitação de débito pelo FGP/PVH importará sua sub-rogação nos direitos do parceiro privado.

Art. 61. Em caso de inadimplemento, os bens e direitos do Fundo poderão ser objeto de constrição judicial e alienação para satisfazer as obrigações garantidas.

Art. 62. O FGP/PVH é obrigado a honrar faturas aceitas e não pagas pelo parceiro público.

Art. 63. O FGP/PVH é proibido de pagar faturas rejeitadas expressamente por ato motivado.

Art. 64. O parceiro público deverá informar o FGP/PVH sobre qualquer fatura rejeitada e sobre os motivos da rejeição no prazo de 40 (quarenta) dias contado da data de vencimento.

Art. 65. A ausência de aceite ou rejeição expressa de fatura por parte do parceiro público no prazo de 40 (quarenta) dias contado da data de vencimento implicará aceitação tácita.

Art. 66. O agente público que contribuir por ação ou omissão para a aceitação tácita de que trata artigo anterior ou que rejeitar fatura sem motivação será responsabilizado pelos danos que causar, em conformidade com a legislação civil, administrativa e penal em vigor.

Art. 67. O FGP/PVH não pagará rendimentos a seus cotistas, assegurando-se a qualquer deles o direito de requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, correspondente ao patrimônio ainda não utilizado para a concessão de garantias, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial do Fundo.

Art. 68. É facultada a constituição de patrimônio de afetação que não se comunicará com o restante do patrimônio do FGP/PVH, ficando vinculado exclusivamente à garantia em virtude da qual tiver sido constituído, não podendo ser objeto de penhora, arresto, sequestro, busca e apreensão ou qualquer ato de constrição judicial decorrente de outras obrigações do FGP/PVH.

Parágrafo único. A constituição do patrimônio de afetação será feita por registro em Cartório de Registro de Títulos e Documentos ou, no caso de bem imóvel, no Cartório de Registro Imobiliário correspondente.

Art. 69. Serão beneficiárias do FGP/PVH as empresas parceiras definidas e habilitadas nos termos da lei.

Art. 70. O FGP/PVH será administrado e gerido pelo Conselho Gestor e representado judicialmente pela Procuradoria-Geral do Município.

§ 1º. Os recursos do FGP/PVH serão depositados em conta especial junto a Instituição Financeira contratada nos termos da Lei Federal nº 8.666/93.

§ 2º. Caberá a Instituição Financeira contratada a manutenção da rentabilidade e liquidez do FGP/PVH, conforme determinações estabelecidas em regulamento e contrato.

§ 3º. Caberá ao CGP deliberar sobre a gestão e alienação de bens e direitos do FGP/PVH, bem como se manifestar sobre a utilização do Fundo para garantir o pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos.

§ 4º. As condições para concessão de garantias pelo FGP/PVH, as modalidades e utilização dos recursos do Fundo por parte do beneficiário serão definidas em regulamento.

§ 5º. Em caso de inadimplemento, os bens e direitos do FGP/PVH poderão ser objetos de constrição judicial e alienação, para satisfazer às obrigações garantidas, observadas a legislação vigente no País.

§ 6º. O estatuto e o regulamento do FGP/PVH serão aprovados pelo CGP.”

Pelo contido na legislação é possível aduzir que existe previsão básica para todo o funcionamento do Fundo Garantidor, desde a autorização para criação, a indicação dos recursos que podem compô-lo, normas gerais de funcionamento, previsão de criação de regulamento e estatuto, formas de apresentação de garantia, situações de acionamento pelo privado e normas básicas de funcionamento.

Analisando o texto legal, é possível identificar 3 aspectos que precisarão ser ajustados em etapas próximas: a elaboração do estatuto e do regulamento do Fundo e a indicação de valores integralizados.

Com relação ao estatuto e ao regulamento, será necessário que a gestão municipal elabore os dois documentos, indicando a forma de operação e atuação do Fundo e os critérios de utilização e demais previsões de funcionamento que sejam consideradas necessárias.

No que diz respeito aos valores a serem integralizados algumas considerações são necessárias. Em primeiro lugar, cabe analisar os montantes necessários para o estabelecimento de garantias, tomando como referência os contratos de Parceria Público Privada assinados e os valores de contraprestações a serem garantidos. Cabe mencionar que a prática comum indica que um valor adequado para garantia, deve corresponder ao total de 6 contraprestações mensais, portanto, em função dos contratos assinados e dos valores de contraprestações obtidos, deve ser ajustado o montante de valores

integralizados no FGP. Esta indicação é relevante pois valores financeiros disponibilizados ao Fundo, sem que haja projetos em condições de avançar acabam imobilizando ativos que poderiam ser aplicados em outras ações públicas.

Não obstante, ainda que, no início do Programa de Concessões e PPPs a Prefeitura não possua projetos com contratos assinados, a integralização de valores pode indicar um compromisso do Executivo Municipal com o Programa. Sempre é importante lembrar que muitos projetos de Parceria Público Privada foram iniciados como criação de fato político, sem, contudo, cumprir as etapas necessárias ao seu avanço. Portanto, a disponibilização de algum valor, seja oriundo de royalties, de execução financeira de orçamento, ou de outra fonte com liquidez, pode significar um importante sinal aos potenciais parceiros privados, de que existe um envolvimento efetivo do parceiro público.

Outra questão relevante diz respeito ao tipo de ativo que será disponibilizado para compor efetivamente o Fundo Garantidor de PPPs. Imóveis públicos apresentam dificuldade na sua execução no caso de garantia e tendem a não ser vistos com confiança pelos parceiros privados, o que, desaconselha, em tese, sua inclusão.

Por outro lado, valores efetivos, como, por exemplo, recursos oriundos do Fundo de Participação de Municípios, valores de contribuições, recursos orçamentários que já sejam efetivamente liquidados em valor do Fundo e outras opções correlatas devem ser priorizadas, dentro das possibilidades, uma vez que configuram garantias efetivas e que podem ser acionadas com liquidez, segurança e facilidade em caso de inadimplemento das contraprestações públicas conforme previsto no Contrato de PPP.

Neste sentido, a definição de receitas alocadas no FGP precisa ser considerada no início de sua operação como forma de sinalizar o funcionamento do Fundo e a segurança que efetivamente representará para os privados e, eventualmente, para os financiadores e investidores.

A relação dos valores do Fundo Garantidor com o total de contratos assinados não será obrigatoriamente proporcional, uma vez que, conforme já foi mencionado, cada contrato pode ter garantia própria, não sendo necessário que todas as garantias emanem do FGP. Dessa forma, é possível ter uma Parceria garantida pela vinculação de receitas, outro contrato utilizando o mecanismo de um Fundo Especial e outro pelo Fundo Garantidor.

A título meramente representativo, no caso de projetos já citados como prioritários pela ADPVH, é possível especular que teríamos um projeto de Iluminação Pública que teria suas contraprestações públicas garantido por vinculação de receita, um projeto de Centro Administrativo utilizando o mecanismo do Fundo Garantidor e, eventualmente, o Projeto do Centro Madeira-Mamoré utilizando um Fundo Especial, criado para este fim, tendo como

receitas os recursos advindos de royalties ou indenizações. Ratificando que estes exemplos são meramente possibilidades e que possuem apenas a finalidade de indicar opções de mecanismos de garantia.

Portanto, é possível cogitar a criação de Fundos Especiais como mecanismo de garantia para determinados projetos. Esta situação pode ser necessária quando o poder público se defronte com determinados projetos que disponham de recursos destinados para sua execução e possam ser empregados como garantia pública.

Também neste sentido, da existência de recursos setoriais, devem ser consideradas as possibilidades de utilização dos recursos como Garantia ou como aporte. Algumas vezes, existe a possibilidade de que um recurso existente possa ser empregado como aporte, ou seja, o parceiro público indeniza investimentos realizados pelo privado em fase inicial do projeto, não inserindo estes valores dentro dos totais a serem amortizados ao longo do contrato. Outras vezes, os recursos existentes podem ser utilizados para algum investimento diretamente pelo parceiro público. Ambas as situações se relacionam ao fato de que, quanto menor for o valor investido inicialmente pelo privado, menor será o valor a ser amortizado e, conseqüentemente, menor a necessidade de garantia.

Estas alternativas devem ser estudadas meticulosamente antes de serem empregadas. Em primeiro lugar pois quanto menor for o envolvimento do parceiro privado com os investimentos, menor será a característica de Parceria Público Privada, menores serão os valores a serem amortizados e menor será o apelo para continuar no projeto diante de alguma dificuldade.

Além disso, deve ser considerado que, muitas vezes, os recursos existentes, sejam advindos de royalties, de indenizações ou de orçamento, que poderiam ser utilizados como aporte podem ter um impacto mais positivo ao compor um Fundo Garantidor que represente segurança efetiva e com liquidez e que estimule a participação do parceiro privado.

Assim, a indicação efetiva de recursos para compor o Fundo Garantidor pode ser um importante sinalizador aos fornecedores, investidores e financiadores da solidez do Programa de Concessões e PPPs e isto certamente representará uma maior adesão aos procedimentos posteriores, seja na realização de Procedimentos de Manifestação de Interesse, seja nas licitações.

7. PROPOSIÇÕES

Para o Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas, o FGP deverá ter por finalidade única garantir as contraprestações da Administração Pública Federal nos contratos de PPP.

Essa garantia poderá ser prestada pelas seguintes formas:

- (i) fiança, sem benefício de ordem para o fiador;
- (ii) penhor de bens móveis ou de direitos integrantes do patrimônio do FGP, sem transferência da posse da coisa empenhada antes da execução da garantia;
- (iii) hipoteca dos bens imóveis;
- (iv) alienação fiduciária, permanecendo a posse dos bens com o FGP ou com agente fiduciário por ele contratado;
- (v) outros contratos que produzam o efeito de garantia;
- (vi) garantia real ou pessoal, vinculada a um patrimônio de afetação constituído em decorrência da separação de bens e direitos do FGP.

Estas definições deverão estar definidas no Regulamento do Fundo, indicando as formas de utilização e as regras de ativação. Pela vinculação de receitas e pela forma efetiva de utilização, é natural que o FGP seja um dos mecanismos mais utilizados para a concessão de garantias em projetos de PPP.

8. CONCLUSÃO

Conforme apontado neste relatório, as incertezas decorrentes do longo prazo do contrato de PPP; da má reputação da Administração Pública como pagadora; do histórico ruim do regime de precatórios e da dificuldade de penhora de bens públicos, agregam elevado risco para o parceiro privado na celebração de contratos de Parceria Público Privada.

Neste sentido, torna-se um ponto essencial para a realização de políticas públicas por meio da modalidade a apresentação de garantias públicas consistentes, confiáveis e com liquidez e que sejam assim percebidas pelos parceiros privados e pelos financiadores.

Conforme pode ser apontado, a Lei Municipal de Parcerias Público Privadas apresenta boas alternativas para estruturação de garantias públicas, cabendo ao gestor a análise das opções disponíveis por ocasião de cada projeto.

Em função do que já vem sendo observado em Projetos de PPP desenvolvidos nos entes subnacionais, estados e municípios, é importante utilizar mecanismos adequados e nesse sentido, é possível indicar aqueles que, em tese, apresentam maior segurança e aceitação, a saber:

1. Fundos Garantidores
2. Fundos Especiais ou empresas públicas;
3. Vinculação de Receitas, em geral; e
4. Vinculação de Recursos de FPM.

Num momento em que a economia brasileira apresenta um quadro de desaceleração, instabilidade política, com perda de capacidade de investimento do Estado e no qual as empresas se apresentam em crise, com dificuldade de obtenção de financiamento e consequente aversão ao risco, a modalidade PPP se mostra como uma via adequada para a realização de políticas públicas.

Portanto, os mecanismos elencados se mostram adequados e precisam ser analisados por ocasião de cada lançamento de projeto a fim de utilizar aquele que demonstre mais viabilidade em função das condições financeiras. Saliendo sempre a necessidade de indicar o mecanismo de garantia quando da divulgação do edital.

No que tange ao Fundo Garantidor, a Lei Municipal cria o Fundo Garantidor, indica possibilidades de receita para compor e cria rotinas iniciais para sua utilização.

Nos próximos passos deve ser perseguida a elaboração do Regulamento e do Estatuto do FGP, etapas formais e legais necessárias à regulamentação de seu funcionamento.

Também precisa ocorrer a definição efetiva dos valores a serem integralizados no Fundo, sendo possível indicar entre as diferentes receitas do Município e, tão logo seja adequado, buscar a transferência efetiva de montante financeiro como forma de sinalizar a efetivação do Fundo e a participação do Município na execução dos projetos de PPP.

Por consequência, cabe uma análise da gestão municipal que permita efetivar, de forma segura e equilibrada, a transferência dos valores, considerando o comprometimento gradual dos valores, à medida em que forem sendo implementados os projetos de PPP, sem imobilizar valores de maneira inadequada.

Deve ser ressaltado, mais uma vez, que o Fundo Garantidor não deve ser o único mecanismo de garantia a ser utilizada nos diferentes projetos, podendo haver até mesmo a criação de fundos especiais.

Havendo a observação destes aspectos, é possível indicar que o Fundo Garantidor contribuirá efetivamente para a concretização dos Projetos de PPPs do Município de Porto Velho.



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

APOIO POLÍTICO

28/11/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
2. OBJETIVO	2
3. ESCOPO	3
4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES	4
5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA	5
5.1 Conselho Gestor	5
5.2 Órgão de Implementação das PPP	5
5.3 Atores Sociais	7
5.4 Legislativo Municipal	7
5.5 Tribunal de Contas	8
6. MARCOS MUNICIPAIS COM IMPACTO NAS CONCESSÕES E PPPS	9
6.1 Plano Diretor do Município	9
6.2 Plano Municipal de Saneamento Básico	10
6.3 Plano Municipal de Mobilidade Urbana	10
7. IMPACTO DOS EVENTOS EM ANDAMENTO	11
8. AÇÕES COMPLEMENTARES SUGERIDAS	13
8.1 Envolver o Comitê Gestor nas prioridades definidas pelo Prefeito e nos projetos prioritizados	13
8.2 Definir a atuação da Secretaria Executiva ou da Agência de Desenvolvimento como Unidade de Parceria Público Privada	13
8.3 Capacitar o pessoal envolvido	14
8.4 Definir internamente os responsáveis pela elaboração de itens essenciais	14
8.5 Buscar envolvimento dos órgãos externos ex-ante	15
8.6 Criação de um site	15
8.7 Realizar a divulgação do andamento dos projetos aos interessados e envolvidos	16
8.8 Definir modelo de governança, de fiscalização e de controle	16
8.9 Planejar cuidadosamente a realização da Consulta Pública	17
9. CONCLUSÃO	19

1. HISTÓRICO

A Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho – ADPVH e a Fundação Ezute firmaram Contrato 006/2017, em 06 de setembro de 2017, que tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas do Município de Porto Velho / RO.

Após a emissão de Ordem de Serviço 02/2017 foi autorizado o início da execução contratual.

2. OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, incluindo o apoio à gestão de mudanças e o apoio à contratação, coordenação e integração de fornecedores diversos para o lançamento do Programa.

3. ESCOPO

Este relatório tem como escopo cumprir o previsto no item 1.5 do Contrato 06/2017, especificamente no que diz respeito ao apoio político e social e plano de capacitação, tratando de dois propósitos:

- A. Orientação e apoio à Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH) na interação com representantes do município de Porto Velho a fim de efetuar análise do apoio político e social aos projetos propostos, identificando as pessoas ou entidades, seus interesses e como podem influenciar;
- B. Compreensão das competências da equipe do município de Porto Velho envolvida no programa e proposição de treinamento multidisciplinar para aprofundamento do tema de concessões e parcerias público-privadas (PPPs).

O presente documento trata apenas do item “A” acima, restando a capacitação a ser realizada futuramente, de acordo com definição de escopo, indicação dos agentes que se qualificarão e agenda a ser feita pelo Contratante.

Cabe ressaltar que a dimensão política tratada aqui reveste-se de caráter dinâmico, em função dos momentos políticos e de alterações legais.

Ressalte-se que está em andamento no Câmara de Vereadores de Porto Velho um projeto de Lei, alterando a Lei que trata das Parcerias Público Privadas, o que pode implicar em necessidade futura de complementação ao texto aqui apresentado.

4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES

O sucesso da modalidade de Parcerias Público Privadas no Brasil, depende da capacidade do parceiro público em convencer parceiros e financiadores privados de que o Governo irá cumprir seus compromissos financeiros conforme planejado e descrito nos cronogramas financeiros das PPP.

Considerando o longo prazo dos contratos, considerando os investimentos prévios realizados pelos parceiros privados e sua amortização ao longo do contrato, considerando os riscos público e orçamental existentes no país, torna-se essencial que sejam apresentadas ao parceiro privado formas de mitigar os riscos de não receber as parcelas de contraprestação pública nos montantes e prazos acordados.

Para confrontar este risco e permitir maior atratividade para a modalidade, associada à segurança para os parceiros públicos, a legislação apresenta as garantias públicas de contraprestação.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA

Para o mapeamento dos diferentes agentes políticos e sociais envolvidos dos projetos de Parceria Público Privada foram consideradas as diferentes experiências observadas em outros entes subnacionais (estados e municípios) em complemento à análise das estruturas legais do Município de Porto Velho.

Desta análise, alguns atores políticos e sociais devem ser considerados com participação relevante nos processos e, neste sentido, devem ser objeto de especial atenção por parte da Administração.

A seguir, são considerados os 5 principais agentes que devem ser abordados.

5.1 Conselho Gestor

De início, cabe reforçar a necessidade de aprovação do projeto de lei que traz nova estrutura para a Lei de PPP, sobretudo no que diz respeito à constituição do Conselho Gestor (CGP), da Secretaria Executiva e do Fundo Garantidor das PPP.

No que tange ao Conselho Gestor, a inserção das Secretarias Municipais envolvidas na elaboração dos projetos e na sua implementação é essencial para o bom andamento do projeto. Torna-se necessário envolver os servidores das áreas para evitar que pequenos procedimentos administrativos atrasem o andamento do projeto ou que sejam negligenciados, o que pode acarretar diversas discussões com órgãos de Controle. Neste sentido, o item 5 do presente relatório apresenta algumas sugestões que aspectos que devem ser tratados com muito cuidado pelos setores envolvidos com a elaboração dos projetos.

5.2 Órgão de Implementação das PPP

Uma vez que o CGP esteja envolvido e aprove os projetos, é essencial que exista um setor que fique responsável pela implementação das ações necessárias ao andamento das PPP, desde a sua aprovação até a fase de execução do objeto contratual.

Para isso, é comum existir um órgão, normalmente nomeado como Unidade de Parceria Público Privada (UPPP), que possui esta finalidade, e que têm uma competência interna que permeia os diversos setores municipais para atuar em projetos de PPP e que, em geral tem como competências:

- Elaborar o processo institucional das PPPs, emitindo orientações e disseminando os conceitos relacionados;
- Acompanhamento do processo de aprovação dos projetos priorizados pelo governo municipal.
- Responsabilizar-se pela capacitação e pelo suporte aos demais órgãos do governo atuando em todas as etapas necessárias à celebração dos contratos de PPP;
- Apoio técnico a aspectos metodológicos do processo de gestão e acompanhamento dos contratos.

No caso de Porto Velho, este papel destinado à UPPP pode ser desempenhado pela Secretaria Executiva do CGP, ou até mesmo pela ADPVH, como agentes fomentadores das políticas públicas desenvolvidas por meio das PPP.

Estas organizações devem atuar como catalizador do conhecimento promovendo a integração dos diversos órgãos relacionados aos diferentes projetos e evitando que o processo se torne um repositório de diferentes documentações que, ao término, não se relacionam, culminado com a visualização dos programas de PPP como um todo, e permitindo o desenvolvimento de ferramentas de acompanhamento e controle do andamento dos projetos. Certamente, o bom resultado da organização responsável pelos projetos de PPP vai depender de sua consolidação institucional, em face dos conflitos internos que normalmente surgem na implantação dos projetos, afinal, está sendo tratada a inserção de formas diferentes de atuação pública, quebrando paradigmas institucionais.

O envolvimento de vários órgãos municipais gera situações de competição e conflito que são agravados pela prioridade política e pela exposição que os projetos de PPP costumam ter, o que se agrava em face da mudança da forma de executar os projetos. É essencial

que estas situações não impeçam a evolução o andamento dos projetos e esta é uma obrigação essencial deste órgão acompanhamento.

Dessa forma, a definição do órgão que vai dar suporte administrativo ao processo de implantação das PPP é um aspecto relevante.

5.3 Atores Sociais

Outro aspecto relevante diz respeito aos diversos atores sociais que podem trazer questionamentos aos projetos selecionados. É necessário buscar identificar estes envolvidos em cada projeto, para entender os fatores motivacionais de cada um, divulgar as propostas, esclarecer pontos legais que muitas vezes são mal interpretados e ocasionam resistência aos projetos. Por exemplo, projetos que tragam alterações ao meio ambiente, tendem a ser questionados por organizações volta ao tema. Nestes casos, é essencial, após a análise criteriosa dos impactos e da consequente emissão dos Relatórios de Impacto Ambiental, buscar envolver a sociedade, demonstrando as ações corretivas e também os benefícios que os projetos proporcionarão. Da mesma forma, projetos que envolvam movimentação de pessoas e residências precisam ser objeto de ações de divulgação e transparência.

5.4 Legislativo Municipal

Outro ponto relevante diz respeito ao legislativo municipal em todas as cidades. Embora a Lei Municipal atribua ao CGP a competência da aprovação dos projetos a serem implementados por meio das Parcerias Público Privadas, eventuais interesses de parlamentares podem levar a questionamentos sobre os projetos e muitas vezes levar a discussões secundárias que atrasam ou mesmo impedem o andamento. É necessário estabelecer um diálogo com os parlamentares, seja por meio de realização de encontros de divulgação dos projetos vocacionados para a Câmara de Vereadores, seja pela participação nos eventos necessários ao andamento dos processos de elaboração, divulgação e seleção.

Em algumas localidades, foram realizados movimentos de criação de Comissões Parlamentares que trouxeram muitos problemas ao andamento. Por isso, é muito relevante

haver um bom relacionamento de divulgação dos projetos estratégicos escolhidos, suas motivações e as vantagens pretendidas e que, grande parte das vezes, só se tornam possíveis pela implementação pelas PPP.

5.5 Tribunal de Contas

Em todos os processos administrativos de Parceria Público Privada, as funções de controle e supervisão é fundamental para garantir boa governança e transparência e, em geral, é exercido pelos Tribunais de Contas, que tem o mandato de analisar e avaliar aspectos de legalidade e correção técnica dos projetos, nas diferentes fases de sua execução.

No caso do Município de Porto Velho, não se dá uma previsão legal que insira a exigência de análise prévia dos projetos de PPP pelo TCE, o que ocorre em outros entes estaduais, ou mesmo no caso do Tribunal de Contas da União.

Neste caso, a atuação se dá pela avaliação e análise como parte da supervisão da atuação do governo e de seus programas de investimento. Não havendo avaliação prévia ou concomitante de forma ordinária, surgem aspectos favoráveis e contrários ao bom andamento dos projetos. Nos casos de análise prévia, certamente envolve um prazo maior para a aprovação em vista das necessárias apresentações, análise e comprovações exigidas pelos Tribunais. Por outro lado, são antecipadas importantes discussões que podem surgir em situação futuras que envolvam estas cortes de contas. Portanto, no caso de Porto Velho, é relevante que se busque o envolvimento do Tribunal de Contas como forma de nivelar informações, expectativas e disseminar os conceitos relacionados à Parcerias.

Do ponto de vista metodológico, a supervisão e controle de projetos de PPP demandam conhecimentos específicos, uma vez que os mecanismos de controle das contratações utilizam conceitos consagrados decorrentes da Lei 8.666/93. Itens como custos unitários, projetos de engenharia, projetos básicos e outros, são tratados de forma distinta na Parceria Público Privada, onde se busca a inserção de conceitos voltados à eficiência e aos resultados.

6. MARCOS MUNICIPAIS COM IMPACTO NAS CONCESSÕES E PPPS

A utilização de Parcerias Público Privadas para a implementação de políticas públicas no Município de Porto de Velho é regulada pela Lei Complementar 63/ 2015, que versa sobre a utilização e conceituação das PPP, sobre a constituição do Conselho Gestor e a criação do Fundo Garantidor das PPP.

Conforme apontado no relatório EZUTE.10856.01.003_MARCO_REGULATÓRIO, os principais marcos regulatórios que podem impactar os empreendimentos em consideração pela ADPVH para constituir o portfólio de projetos do Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho são listados a seguir:

- Plano Diretor do Município;
- Plano Municipal de Saneamento Básico;
- Plano Municipal de Mobilidade Urbana;
- Lei de instituição da contribuição para custeio da iluminação pública (COSIP/CIP).

Segundo informações levantadas no Portal da Transparência de Porto Velho, confirmadas e/ou complementadas com informações fornecidas pela ADPVH e pelas Secretarias Municipais, verifica-se a seguinte situação:

6.1 Plano Diretor do Município

O Plano Diretor mais recente data de 2008, sendo que o plano anterior data de 1990. Já existe, na Prefeitura de Porto Velho, o entendimento de que este Plano Diretor do Município deve ser atualizado. Algumas ações estão em andamento no sentido de levantar informações para subsidiar a atualização do Plano Diretor do Município, dentre as quais a contratação do levantamento de imagens georreferenciadas que, inclusive, são fundamentais para a atualização do cadastro imobiliário do município. A iniciativa, liderada pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, conta com a participação de outras Secretarias Municipais, dentre as quais a Secretaria Municipal de Fazenda e a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo. Encontra-se em

elaboração um Termo de Referência para subsidiar a contratação, por licitação, de empresa especializada no levantamento destas imagens.

6.2 Plano Municipal de Saneamento Básico

O Município de Porto Velho ainda não tem Plano Municipal de Saneamento Básico. Houve uma cotação para contratação da elaboração deste plano pela Agência de Desenvolvimento de Porto Velho, mas a contratação foi abortada.

6.3 Plano Municipal de Mobilidade Urbana

Embora já existissem estudos a respeito na Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transporte, o Município de Porto Velho ainda não possui um Plano Municipal de Mobilidade Urbana consolidado. A Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transporte, já contratou consultoria especializada para elaboração deste plano, que está em etapa final de execução.

.

7. IMPACTO DOS EVENTOS EM ANDAMENTO

Conforme apontado no relatório EZUTE.10856.01.003_MARCO_REGULATÓRIO, no que tange aos principais marcos regulatórios que podem impactar negativamente os empreendimentos em consideração pela ADPVH para constituir o portfólio de projetos do Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho, destaca-se que apenas a Lei de instituição da contribuição para custeio da iluminação pública (COSIP/CIP) pode ser considerada como muito baixa probabilidade de impacto negativo.

O Plano Municipal de Mobilidade Urbana pode ser considerado bem encaminhado, uma vez que a consultoria responsável pela sua elaboração já está contratada, e em etapa final de execução. O trabalho está previsto para ser finalizado no final de 2017, de modo que a probabilidade de haver impacto negativo nos empreendimentos considerados no portfólio do Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho pode ser considerada baixa.

No entanto, a desatualização do Plano Diretor do Município e a ausência do Plano Municipal de Saneamento Básico geram preocupação e a probabilidade de impactar negativamente os empreendimentos considerados no portfólio do Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho é alta, uma vez que definições importantes do ponto de vista do planejamento de longo prazo do município, em termos abrangentes (no caso do Plano Diretor) e em termos específicos (no caso do Plano Municipal de Saneamento Básico) podem afetar as modelagens das concessões e/ou PPPs do município.

No entanto, considerando-se que as respectivas contratações ainda não aconteceram, e que os prazos de elaboração destes trabalhos são longos, recomenda-se que estes assuntos sejam geridos da ADPVH, de modo a garantir o necessário sincronismo e troca de informações com as atividades de modelagem das concessões e/ou PPPs, que muito provavelmente serão executadas de forma paralela e concomitante.

No que se refere ao Plano Diretor do Município, atualmente em fase de especificação para contratação, será uma das etapas do trabalho. Recomenda-se que a ADPVH acompanhe esta e as demais iniciativas (em execução e/ou planejadas) para a atualização do Plano Diretor do Município, de modo a garantir que todos os trabalhos necessários sejam devidamente planejados, inclusive, quando pertinente, com a previsão de contratação de

apoio de consultorias especializadas para garantir a qualidade e prover celeridade aos trabalhos.

8. AÇÕES COMPLEMENTARES SUGERIDAS

8.1 Envolver o Comitê Gestor nas prioridades definidas pelo Prefeito e nos projetos prioritizados

Considerando a competência definida para o Conselho Gestor das PPP, seja na Lei em vigor, seja na proposta do projeto de Lei, é evidente que caberá ao CGP definir os projetos que aprovados e seu seguimento. Em consequência, deve haver uma sintonia entre as decisões do CGP e as decisões político-estratégicas do Executivo Municipal. Este alinhamento se torna essencial para a aprovação e continuidade de projetos considerados prioritários e que permeiem todas as esferas da gestão.

A aprovação de projetos fora de sintonia pode ocasionar retardamentos no processo, falta de observância de aspectos essenciais dos estudos, das análises e consequentes questionamentos futuros. Este alinhamento é, ainda essencial, para evitar o desperdício de tempo com apresentação de projetos inadequados e discussão de propostas consideradas fora do conjunto de projetos prioritários.

8.2 Definir a atuação da Secretaria Executiva ou da Agência de Desenvolvimento como Unidade de Parceria Público Privada

Como indicado no item 5 do presente relatório, é imprescindível manter uma equipe vocacionada, permanente e dedicada aos projetos de Parcerias Público Privadas.

Esta equipe deve acompanhar o andamento dos processos, acionar os agentes públicos envolvidos, providenciar informações complementares, permear as diversas instituições envolvidas com os projetos, dirimir dificuldades e conflitos internos, observar prazos, providenciar respostas a questionamentos externos, do mercado ou dos órgãos de Controle.

Para Porto Velho, existem, a priori, duas instituições que poderiam assumir este papel: a Secretaria Executiva do CGP ou a Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH). Esta definição pode ser feita a posteriori da aprovação da Lei de PPP, mas é essencial que seja definido quem seguirá acompanhando os projetos. Não é adequado simplesmente seguir os trâmites burocráticos, confiando em que cada setor entenderá o que é esperado e atenderá adequadamente às solicitações. Assim, é imprescindível esta definição.

8.3 Capacitar o pessoal envolvido

Os conceitos relacionados com as PPP são desconhecidos e é necessário buscar a capacitação dos envolvidos e criar agentes de multiplicação dentro das diferentes esferas e instituições que se ligarão aos projetos.

É necessário ainda, nivelar as informações entre todas as secretarias do executivo municipal, demonstrando que o projeto de PPP permeia diversos órgãos e implica em informações distintas de várias fontes. Assim, são necessários dados ligados a aspectos de infraestrutura, financeiros, orçamentários, jurídicos, legais, etc.

Neste processo de capacitação e de nivelamento de conhecimento é adequado capacitar equipes internas e, na medida do possível, estender por meio de convite a entidades externas como Ministério Público e Tribunal de Contas.

A participação destas entidades é importante para entender a realidade distinta entre ações de PPP daquelas ações tradicionalmente realizadas com base na Lei 8666/93.

Muitos questionamentos que se observam em projetos de PPP decorrem do desconhecimento dos aspectos legais e de gestão, o que gera a cobrança de passos e documentações baseadas em outras legislações.

Durante o andamento dos projetos, também é oportuno realizar workshops setoriais internos para divulgação dos estágios de andamento dos projetos, divulgar as etapas superadas, as necessidades de procedimentos e definir muitas vezes as necessidades dos clientes internos, ou seja, informações que uma secretaria, por exemplo, precisa gerar para outra.

8.4 Definir internamente os responsáveis pela elaboração de itens essenciais

Como ação complementar da definição da unidade responsável pelas Parcerias, é passo importante definir dentro da estrutura do executivo municipal, qual serão os setores responsáveis pela elaboração futura de informações e documentos essenciais nas análises das modelagens e, ainda, nas ações de controle. Dentre várias, algumas se tornam essenciais:

- Matriz de Risco;
- Estudos Financeiros;
- Value for Money;
- Confronto e conformidade dos dados dos diversos documentos.

Estes itens são de grande importância e precisam ser atribuídos a setores específicos. Por exemplo, a definição da Matriz de Riscos é uma das causas de maior quantidade de questionamentos por parte dos Tribunais de Contas. Não basta apresentar uma matriz, mas antes, é necessário definir parâmetros e critérios para a sua elaboração. No que tange à apresentação do Value for Money é necessária solidez nos valores apresentados, comprovando cada parcela, cada etapa, evitando que números seja “forjados” para criar uma viabilidade fictícia para os projetos.

Essencial, mais uma vez, mencionar que é importante que os estudos tenham conformidade entre si, ou seja, que as informações contidas nos estudos financeiros considerem totalmente os dados dos modelos de negócio e dos projetos técnicos. Por vezes, este conjunto de documentos não formam um todo, sendo uma sobreposição de estudos pontuais, o que implica em projetos mal elaborados, questionamentos políticos, sociais e dos órgãos de controle.

8.5 Buscar envolvimento dos órgãos externos ex-ante

Conforme já mencionado no item 8.2, é oportuno envolver os Órgãos de Controle nos projetos em todas as etapas. Se por um lado isto traz discussões para o momento inicial, por outro, pode evitar atritos futuros em fases mais avançadas, o que gera mais prejuízos e atrasos.

8.6 Criação de um site

Uma boa prática de relacionamento com os diferentes atores sociais e políticos envolvidos num programa de PPP é a criação de um sítio eletrônico que trate do tema.

O endereço passa a servir para demonstrar andamento dos projetos, inserir documentações relevantes, tirar dúvidas dos interessados, responder questionamentos e dar transparência ativa ao processo.

Em fases avançadas, passa a ser a fonte de informações para o mercado, pode ser utilizado para a consulta pública e evita muitos questionamentos.

Esta prática pode ser utilizada inclusive para a fase de escolha de modelagens, em que os interessados em apresentar modelagens possam apresentar dúvidas. A apresentação de questionamentos em site público dá transparência ao processo, com critérios, e com isonomia de acesso às informações, evitando que algumas propostas de propostas de melhoria sejam tratadas como restrições à competição.

8.7 Realizar a divulgação do andamento dos projetos aos interessados e envolvidos

Em complemento à divulgação dos projetos citada no item anterior, uma forma de minimizar desgastes e antecipar dificuldades dos projetos se dá pela formação de grupo de “afetados” pelos projetos de PPP, nos quais participam os interessados na consecução do projeto, os afetados pela política pública e os afetados pelas alterações decorrentes dos projetos, tais como desintegração, alteração de posse, ações que afetem o ambiente. O próprio site proposto pode ter uma área de interesse para estes grupos, nas quais podem ser disponibilizadas informações, abertos questionamentos, pesquisas e capôs de interação. Esta ferramenta pode envolver, ainda, agentes sociais que tratem dos temas, antecipando discussões e oferecendo um canal de discussão que permite, entre outros aspectos, implementar política de atendimento à população.

8.8 Definir modelo de governança, de fiscalização e de controle

Durante as fases iniciais do projeto, devem ser elaborados os modelos de governança de cada projeto, os quais podem ser solicitados já nos Termos de Referência dos

chamamentos dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI). Este aspecto é importante por ser um dos mais cobrados pelos órgãos de controle.

Além deste, somem-se os modelos de fiscalização e controle, por constituírem um grande desafio após a elaboração dos projetos e a celebração dos contratos. Um desafio é implementar o projeto, levar adiante a sua gestão, garantindo a entrega do objeto pretendido com a qualidade desejada. Cabe mencionar ainda que os contratos de PPP se caracterizam por terem uma parcela da remuneração atrelada aos aspectos qualitativos das entregas. Neste sentido, um modelo de fiscalização e controle bem elaborado, bem definido e divulgado em fase anterior à licitação, gera questionamentos, levanta dúvidas e cria dificuldades na sua implementação durante a execução contratual.

Neste conjunto estão incluídos, ainda, os modelos de compliance, as formas de resolução de disputa e a utilização, caso considerada adequada, dos verificadores independentes.

Atentar para este aspecto reduz seguramente os entraves decorrentes de questionamentos de órgãos como Ministério Público e Tribunal de Contas.

8.9 Planejar cuidadosamente a realização da Consulta Pública

A lei prevê a necessidade de realização de consulta pública. Não obstante a previsão legal, a consulta pública em site eletrônico, amplamente divulgado e por período mínimo de 30 dias, permite a participação dos interessados, sejam eles a população, os potenciais fornecedores, os agentes públicos e os responsáveis pelo controle, entre outros.

O prazo de consulta pública funciona, portanto, como um período em que a Administração pode medir a interação do projeto, avaliar as proposições, analisar as críticas recebidas e produzir as devidas respostas, ajustes e justificativas. A consulta pública visa tanto dar publicidade dos termos quanto submeter ao controle popular do contrato que se pretende formalizar.

Para além da disponibilização do processo à consulta pública, é recomendável a realização realizada a reunião de audiência pública para as licitações ou conjunto de licitações que envolvam o valor mínimo de R\$ 150 milhões.

A audiência pública tem por objetivo permitir a participação popular na construção da solução proposta pelo Poder Público, permitindo que os usuários opinem a respeito do projeto que será licitado, das modelagens propostas, das garantias oferecidas e aspectos gerais do projeto. A própria participação e frequência à audiência pode ser um importante indicador da qualidade do projeto proposto e do que esperar das próximas etapas.

Portanto, estabelecer rotinas adequadas de Consulta Pública e Audiência Pública são ferramentas importantes para mitigar riscos que podem vir de questões políticas e sociais.

9. CONCLUSÃO

Conforme apontado neste relatório, as incertezas decorrentes do longo prazo do contrato; da má reputação da Administração Pública como pagadora; o histórico ruim do regime de precatório; e a dificuldade de penhora de bens públicos, agregam elevado risco para o parceiro privado na celebração de contratos de Parceria Público Privada.

Estas incertezas afetam, não só os potenciais fornecedores, como também a sociedade, tendo em vista aspectos inovadores das Parcerias, os elevados valores envolvidos, o longo prazo das contratações e a transferência da execução de serviços a cargo do poder público para o parceiro privado.

Este quadro, associado ainda à realidade atual brasileira marcada por investigações de projetos públicos, escândalos, desvios, conluio de atores públicos com atores privados, trazem para a modalidade de PPP um grau de incerteza associado aos questionamentos políticos e sociais.

Neste relatório, buscou-se levantar questões que precisam ser enfrentadas pelos responsáveis pelo desenvolvimento de Parcerias Público Privadas em Porto Velho.

Partindo do marco legal municipal e da experiência verificada em outros entes subnacionais, buscou-se indicar alguns agentes que podem influenciar os projetos, além de indicar alguns aspectos legais e políticos que precisam ser enfrentados para que não causem danos aos projetos.

Nesse sentido, conforme recomendações do relatório EZUTE.2017.10856.01.003/a são necessários os seguintes ajustes no projeto de lei que altera a lei complementar 592:

- Criação e composição do CGP/PVH, com caráter exclusivamente deliberativo;
- Criação e composição da Secretaria Executiva do CGP/PVH, com caráter exclusivamente executivo;
- Criação e gestão do FGP, considerando a necessária alocação na administração indireta do Município e a adequada composição do seu Conselho Consultivo.

Além dos aspectos em elaboração, outros fatores políticos que podem trazer reflexo no andamento dos projetos e que representam um risco elevado e, neste sentido, devem ser enfrentados com brevidade e controle dizem respeito a:

- Plano Diretor do Município; e
- Plano Municipal de Saneamento Básico.

Também é relevante buscar o desenvolvimento do Plano Municipal de Mobilidade Urbana como um fator legal desejável para projetos futuros.

Precisam ser observados ainda os aspectos relacionados com a institucionalização de uma unidade organizacional responsável formalmente pelo andamento dos projetos de PPP, independente do nome que se designe. Esta definição e a alocação equipe dedicada permanentemente aos projetos de PPP é um fator de sucesso.

Por fim, o relatório apresentou um conjunto de sugestões que abrangem fatores que podem contribuir para o sucesso e mitigar riscos e atrasos nos projetos. São temas relevantes e que, muitas vezes, passam despercebidos na elaboração dos projetos.

No momento em que a economia brasileira apresenta um quadro de desaceleração, instabilidade política, com perda de capacidade de investimento do Estado e no qual as empresas se apresentam em crise, com dificuldade de obtenção de financiamento e consequente aversão ao risco, a modalidade de PPP se torna uma via não apenas adequada, mas também necessária para a realização de políticas públicas.

Enfrentar os fatores de questionamento político e social se reveste de importância para o atingimento dos propósitos das políticas públicas.



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

PROJETO SANEAMENTO

28/11/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
2. OBJETIVO	2
3. ESCOPO	3
4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES	4
5. ASPECTOS JURÍDICOS	13
6. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP	18
7. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO	21
8. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS	25
9. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS	26
10. ESTIMATIVA DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO	29
11. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	32
12. INTERESSE DO MERCADO	34
13. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO	35
14. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL	36
15. CONCLUSÃO	37
16. RECOMENDAÇÕES	42

1. HISTÓRICO

A Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho – ADPVH e a Fundação Ezute firmaram Contrato 006/2017, em 06 de setembro de 2017, que tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas do Município de Porto Velho / RO.

Após a emissão de Ordem de Serviço 02/2017 foi autorizado o início da execução contratual.

2. OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, incluindo o apoio à gestão de mudanças e o apoio à contratação, coordenação e integração de fornecedores diversos para o lançamento do Programa.

3. ESCOPO

Este relatório tem como escopo cumprir o previsto no item 3 do Contrato 06/2017, especificamente no que diz respeito aos estudos preliminares dos projetos de concessão ou PPP em andamento em Porto Velho, incluindo:

- Aspectos jurídicos;
- Identificação detalhada do objeto da Concessão ou PPP (Escopo);
- Análise do enquadramento da modalidade de Concessão (Comum, Patrocinada ou Administrativa);
- Análise da estrutura de garantias;
- Análise da matriz de riscos;
- Estimativa de custos de investimento e operação (CAPEX e OPEX);
- Análise dos indicadores de desempenho (QID);
- Interesse do mercado;
- Benefícios, vantagens para a administração;
- Análise preliminar de impacto socioambiental.

4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES

De acordo com o Ofício nº. 63/GP/CGP-PVH/2017, recebido pelo Presidente da ADPVH, Marcello Thomé da Silva de Almeida, em 31/08/2017, encaminhado pelo Secretário Executivo do CGP/PVH, Thiago dos Santos Tezzari, o projeto de Saneamento Básico de Porto Velho teve origem em duas solicitações de estudos técnicos:

- a primeira, encaminhada em 14/04/2016 pelo então Secretário Municipal de Obras, Gilson Nazif Rasul, ao Gabinete do Prefeito e ao Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas, por meio do Ofício nº. 467/SEMOB/2016;
- a segunda, encaminhada em 15/04/2016 pelo então Secretário Municipal de Serviços Básicos, Eduardo Damião, ao Gabinete do Prefeito e ao Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas, por meio do Ofício nº. 139/SEMUSB/2016.

O projeto foi objeto de Procedimento de Manifestação de Interesse, lançado em 06/05/2016, na gestão municipal anterior, sob identificação PMI n.º 001/2016. Este PMI encontra-se atualmente suspenso.

O escopo do PMI era: Implantação do sistema de esgotamento sanitário; Implantação de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e disposição final dos resíduos sólidos urbanos.

As empresas GS Inima Brasil Ltda., Aegea Saneamento e Participações S/A e Village Construções Ltda. foram autorizadas a realizar estudos, sendo que a primeira desistiu da elaboração do estudo e as duas outras se consorciaram e entregaram o estudo em 30/09/2016.

Abaixo é apresentado o histórico de acontecimentos referentes ao PMI:

25/08/2017: Publicação, em 25/08/2017, da Ata da 129ª Reunião do Conselho Gestor de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho, realizada em 04/08/2017, para análise de ofício da Procuradoria da República em Rondônia, que solicita informações sobre eventual retomada da concessão de serviços públicos de esgotamento sanitário pelo município, na qual o Gestor Jurídico relatou acerca do histórico de tramitação do Projeto. O Secretário Executivo solicitou a elaboração de ofício em resposta ao questionamento apresentado, cuja sugestão foi acatada, por unanimidade, pelos Conselheiros presentes.

14/07/2017: Publicação, em 14/07/2017, do Decreto Municipal n.º 14.627, de 14/07/2017, que substitui membro do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho.

05/06/2017: Publicação, em 05/06/2017, da Ata da 105ª Reunião do Conselho Gestor de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho, realizada em 11/05/2017, para análise da Carta n.º 003/2017 da Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho - ADPVH com a solicitação de cópia do edital do PMI n.º 001/2016, referente à celebração de PPP de esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e disposição final dos resíduos sólidos e demais informações referentes ao processo. O Conselho deliberou por unanimidade pela juntada das informações solicitadas e envio a ADPVH.

07/03/2017: Publicação, em 07/03/2017, da Ata da 87ª Reunião do Conselho Gestor de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho, realizada em 22/02/2017, para apresentação das atividades realizadas pelo Conselho ao Chefe do Poder Executivo Municipal, na qual foi explanado acerca do processo do PMI para intervenções nos serviços públicos de saneamento básico no perímetro urbano do município de Porto Velho. Na oportunidade, o Prefeito ponderou quanto à importância da criação de uma comissão para fiscalização do contrato vigente com a concessionária para verificar o cumprimento das metas estabelecidas.

10/02/2017: Publicação, em 10/02/2017, da Resolução n.º 02/2017, de 26/01/2017, do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada, que cria Grupo Técnico responsável pela análise dos estudos técnicos do PMI n.º 001/2016 e julgamento de acordo com o sistema de pontuação disposto no edital, segundo os critérios objetivos e as necessidades do município de Porto Velho para atendimento ao Projeto.

10/02/2017: Publicação, em 10/02/2017, da Ata da 74ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 23/01/2017, para avaliação e deliberação do PMI n.º 001/2016. Foi informado que as empresas autorizadas Aegea Saneamento e Participações S.A. e Village Construções Ltda., em forma de consórcio, entregaram os estudos em 30/09/2016. Considerando a necessidade de formação de novo grupo técnico para análise dos estudos, após a indicação do Gestor de Engenharia e Projeto, o Conselho deliberou, por unanimidade: 1) pela aprovação do grupo indicado; 2) pela emissão da Resolução n.º 002/2017; 3) pela concessão do prazo de 30 (trinta) dias para que o Grupo Técnico proceda à análise dos estudos.

10/02/2017: Publicação, em 10/02/2017, da Ata da 72ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 19/01/2017, para retomada dos trabalhos do Conselho Gestor e deliberação dos expedientes protocolados ao Conselho nos meses de novembro e dezembro de 2016. Foi informado que, em 30/11/2016, a empresa Aegea solicitou prorrogação de prazo para apresentação de esclarecimentos técnicos, tendo sido o pedido deferido e o prazo prorrogado para 05/12/2016.

19/01/2017: Publicação, em 19/01/2017, do Decreto Municipal n.º 14.382, de 19/01/2017, que resolve retificar o inciso X do art. 1º do Decreto Municipal n.º 14.377, de 09/01/2017, que nomeia membros para composição da Secretaria Executiva e do Conselho Gestor de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho.

17/01/2017: Publicação, em 17/01/2017, do Decreto Municipal n.º 14.377, de 09/01/2017, que nomeia membros para composição da Secretaria Executiva e do Conselho Gestor de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho.

30/11/2016: Publicação, em 30/11/2016, de Despacho do Desembargador Eurico Montenegro Junior, no âmbito de Agravo Interno apresentado pelo Município contra decisão que indeferiu o efeito suspensivo no

agravo de instrumento que visa reformar a decisão que suspendeu parcialmente o Procedimento de Manifestação de Interesse n.º 001/2016, na parte que se refere aos procedimentos destinados ao esgotamento sanitário do município de Porto Velho, na ação ordinária movida pela Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia, no qual o Desembargador resolve conceder à Caerd o prazo de 15 (quinze) dias para, querendo, apresentar contrarrazões. (Processo n.º 0803158-85.2016.8.22.0000)

27/10/2016: Publicação, em 27/10/2016, de Despacho do Desembargador Eurico Montenegro Junior, no âmbito de Agravo de Instrumento apresentado pelo Município contra decisão que suspendeu parcialmente o Procedimento de Manifestação de Interesse n.º 001/2016, na parte que se refere aos procedimentos destinados ao esgotamento sanitário do município de Porto Velho, na ação ordinária movida pela Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia, no qual indefere o efeito suspensivo ao Agravo até o julgamento do mérito. (Processo n.º 0803158-85.2016.8.22.0000)

24/10/2016: Publicação, em 24/10/2016, da Ata da 69ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 17/10/2016, para análise dos estudos técnicos apresentados no âmbito do PMI n.º 001/2016, na qual o Assessor Técnico apresentou a minuta da nota técnica de solicitação de informações referentes à concepção de engenharia, no que se refere a materiais, definição de bacias, tipologias de seção de macrodrenagem e plano de operação e manutenção após a obra. O Conselho deliberou, por unanimidade, pela aprovação da nota técnica e pela negativa de convocação de um representante das empresas autorizadas para prestar esclarecimentos sobre os estudos técnicos.

24/10/2016: Publicação, em 24/10/2016, da Ata da 68ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 13/10/2016, para análise dos estudos técnicos apresentados no âmbito do PMI n.º 001/2016. O Gestor de Engenharia e Projetos informou da complexidade da análise e avaliação dos estudos, de acordo com os requisitos exigidos no edital do PMI. Para tanto, solicitou a prorrogação do prazo para divulgação do resultado da avaliação dos estudos. O Conselho deliberou, por unanimidade, pelo acolhimento do pedido de prorrogação do prazo de avaliação e classificação dos participantes do PMI para 30 (trinta) dias, a contar de 13/10/2016, bem como oficiar as empresas autorizadas, informando da prorrogação do prazo para divulgação do resultado da análise dos estudos.

24/10/2016: Publicação, em 24/10/2016, da Ata da 67ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 10/10/2016, para análise dos estudos técnicos apresentados no âmbito do PMI n.º 001/2016. O Grupo Técnico apresentou suas considerações acerca da análise do 1º grupo de projeto, qual seja, Drenagem Urbana, concluindo pela necessidade de formalizar questionamentos às empresas autorizadas. O Conselho, acolhendo a sugestão do Secretário Executivo, deliberou, por unanimidade, pela elaboração de nota técnica solicitando esclarecimento das empresas Aegea e Village, em relação aos questionamentos apontados pelo Grupo Técnico.

24/10/2016: Publicação, em 24/10/2016, da Ata da 66ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 07/10/2016, para análise dos estudos técnicos apresentados no âmbito do PMI n.º 001/2016. O Assessor Técnico informou que devido à quantidade de informações apresentadas, o Grupo Técnico entende ser mais eficiente, proceder a análise em três grupos de projetos, sendo divididos em: Drenagem Urbana, Aterro Sanitário, e Esgotamento Sanitário. O Secretário Executivo sugeriu que cada tópico seja analisado minuciosamente em sua individualidade, assim como proposto pelo Grupo Técnico, sendo que o primeiro grupo de projetos a ser analisado, tenha início na reunião subsequente. O Conselho deliberou, por unanimidade, pelo acolhimento da sugestão do Secretário Executivo.

24/10/2016: Publicação, em 24/10/2016, da Ata da 63ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 03/10/2016, na qual o Conselho informa o recebimento dos estudos técnicos, entregues em 30/09/2016. O Conselho deliberou, por unanimidade, pelo acolhimento dos estudos apresentados, fixando em 10 (dez) dias o prazo de avaliação, com a classificação dos participantes do PMI n.º 01/2016, a contar do recebimento dos estudos técnicos.

05/10/2016: Publicação, em 05/10/2016, da Ata da 62ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 23/09/2016, na qual o Conselho, considerando o recebimento de solicitação de esclarecimento da empresa Aegea Saneamento e Participações S/A, resolve acolher a sugestão do Gestor de Engenharia e Projetos em elaborar ofício à empresa com as informações sobre micro drenagem solicitadas.

05/10/2016: Publicação, em 05/10/2016, da Ata da 61ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 22/09/2016, na qual o Conselho, considerando o recebimento de solicitação de esclarecimento da empresa Aegea Saneamento e Participações S/A, resolve acolher a sugestão do Secretário Executivo de emissão de ofício em resposta à empresa, informando que a gestão comercial da cobrança de tarifa não faz parte do escopo proposto do PMI n.º 001/2016.

05/10/2016: Publicação, em 05/10/2016, da Ata da 59ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 15/09/2016, na qual é informado o recebimento de pedido de apresentação conjunta dos estudos técnicos pelas empresas Aegea Saneamento e Participações S/A e Village Construções Ltda. O Conselho resolve: 1) acolher a sugestão do Gestor Jurídico, no sentido de autorizar que os estudos técnicos sejam entregues em conjunto pelas empresas Aegea e Village, desde que indiquem qual será a empresa responsável pelo Grupo; 2) acolher a sugestão do Secretário Executivo de expedição de ofício de resposta à empresa Aegea, indicando a decisão do Conselho.

05/10/2016: Publicação, em 05/10/2016, da Ata da 56ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 08/09/2016, na qual é informado o recebimento de resposta da empresa Village Construções Ltda. quanto ao pleito de prorrogação do prazo de entrega dos estudos, formulado pela empresa Aegea Saneamento e Participações S/A. O Conselho, considerando a concordância da empresa Village para a prorrogação do prazo de entrega dos estudos, resolve conceder a dilação do prazo para apresentação dos estudos pelas empresas Aegea e Village, em 22 (vinte) e dois dias, passando o termo final para o dia 30/09/2016.

05/10/2016: Publicação, em 05/10/2016, da Ata da 55ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 06/09/2016, na qual é informado o recebimento de pedido de prorrogação de prazo para entrega dos estudos técnicos objeto do PMI n.º 001/2016, por parte da empresa Aegea Saneamento e Participações S/A. O Conselho, considerando os princípios da isonomia e publicidade, resolve acolher a sugestão do Secretário Executivo de oficiar a empresa Village Construções Ltda., para ciência e manifestação acerca do pedido formulado pela Aegea.

09/09/2016: Prorrogação do término do PMI para 30/09/2016.

05/09/2016: Publicação, em 05/09/2016, da Ata da 49ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 17/08/2016, para deliberação da minuta de resposta ao pedido de esclarecimento solicitado pela empresa Aegea Saneamento e Participações S.A. O Conselho deliberou, por unanimidade, pela aprovação da Nota Técnica elaborada pelo Grupo Técnico, bem como a elaboração de ofício de encaminhamento do documento.

05/09/2016: Publicação, em 05/09/2016, da Ata da 48ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 15/08/2016, para apreciação da minuta de resposta ao pedido de esclarecimento solicitado pela empresa Aegea Saneamento e Participações S.A. e elaborado pelo Grupo Técnico, designado na 47ª Reunião. O Conselho, considerando solicitação do Gestor Jurídico, resolve prorrogar o prazo para elaboração da Nota Técnica em resposta à Aegea.

05/09/2016: Publicação, em 05/09/2016, da Ata da 47ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 10/08/2016, para apreciação do pedido de esclarecimento solicitado pela empresa Aegea Saneamento e Participações S.A. O Conselho, por unanimidade, aprovou a formação de grupo técnico para análise e resposta ao pedido formulado pela Aegea, no prazo de 5 (cinco) dias.

05/09/2016: Publicação, em 05/09/2016, da Ata da 46ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 05/08/2016, na qual o Conselho, em vista do recebimento de pedido de desistência da realização dos estudos no âmbito do PMI n.º 001/2016 formulado pela empresa GS Inima Brasil Ltda., resolve, por unanimidade, aprovar o pedido.

05/09/2016: Publicação, em 05/09/2016, da Ata da 45ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 02/08/2016, para dar continuidade ao acompanhamento da visita técnica da empresa Aegea Saneamento e Participações S.A., autorizada a realizar os estudos no âmbito do PMI n.º 001/2016.

05/09/2016: Publicação, em 05/09/2016, da Ata da 44ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 02/08/2016, para retratar a visita técnica da empresa Aegea Saneamento e Participações S.A., autorizada a realizar os estudos no âmbito do PMI n.º 001/2016.

23/08/2016: Publicação, em 23/08/2016, da Resolução n.º 03/2016, de 10/08/2016, do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada, que cria Grupo Técnico responsável pela análise da solicitação de esclarecimento da empresa Aegea Saneamento e Participações Ltda. e pela emissão de nota técnica, no âmbito do PMI n.º 001/2016.

10/08/2016: Publicação, em 10/08/2016, do Decreto Municipal n.º 14.271, de 04/08/2016, que substitui membro do Conselho Municipal Gestor de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho.

10/08/2016: Publicação de Decisão do Juiz da 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Porto Velho, Lucas Niero Flores, no âmbito de Ação movida pela Companhia de Água e Esgoto do Estado de Rondônia em face do Município de Porto Velho na qual pretende, liminarmente, a nulidade de Procedimento de Manifestação de Interesse ou, alternativamente, retificação do instrumento convocatório, a fim de excluir o serviço de esgotamento sanitário, na qual o Juiz resolve deferir em parte a tutela de urgência, devendo ser suspenso o PMI n.º 001/2016, no que se refere apenas aos procedimentos destinados ao esgotamento sanitário do Município de Porto Velho, até decisão final. (Processo n.º 7034114-92.2016.8.22.0001)

08/08/2016: Publicação, em 08/08/2016, da Ata da 43ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 29/07/2016, na qual foi comunicado o recebimento de solicitação de agendamento, no dia 01/08/2016, de visita técnica, formulada pela empresa Aegea Saneamento e Participações S/A. O Conselho deliberou, por unanimidade, pela aprovação do agendamento da reunião no dia 01/08/2016, conforme solicitado pela empresa.

08/08/2016: Publicação, em 08/08/2016, da Ata da 40ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 22/07/2016, na qual foi comunicada a disponibilização das informações solicitadas pela empresa Aegea Saneamento e Participações S/A. O Assessor Técnico do Conselho informou sobre o recebimento de email da empresa Aegea cancelando a visita técnica agendada para a semana seguinte. O Secretário Executivo salientou que o Conselho permanece à disposição das empresas participantes do PMI n.º 001/2016, para agendamento de visitas técnicas.

08/08/2016: Publicação, em 08/08/2016, da Ata da 38ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 18/07/2016, na qual: 1) foi comunicado o envio de resposta à solicitação de visita técnica formulada pela empresa GS Inima Brasil Ltda., cuja data de sua realização resta pendente de agendamento; 2) foi informado o recebimento de pedido de informações formulado pela empresa Aegea Saneamento e Participações S/A, o qual foi parcialmente respondido.

08/08/2016: Publicação, em 08/08/2016, da Ata da 35ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 06/07/2016, na qual foi apreciada solicitação de visita técnica formulada pela empresa GS Inima Brasil Ltda. O Conselho decidiu, por unanimidade, pela expedição de ofício à empresa, deferindo o pedido e indicando a possibilidade de acompanhamento de membros técnicos do Conselho Gestor para realização de visitas técnicas.

05/07/2016: Publicação, em 05/07/2016, da Ata da 33ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 30/06/2016, para realização de reunião de partida para início dos estudos técnicos, no âmbito do PMI n.º 001/2016, com a empresa Aegea Saneamento e Participações S/A.

05/07/2016: Publicação, em 05/07/2016, da Ata da 32ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 23/06/2016, para realização de reunião de partida para início dos estudos técnicos, no âmbito do PMI n.º 001/2016, com a empresa GS Inima Brasil Ltda.

05/07/2016: Publicação, em 05/07/2016, da Ata da 31ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 22/06/2016, para verificação dos documentos para resposta à solicitação de esclarecimentos apresentada pela empresa GS Inima Brasil Ltda.

05/07/2016: Publicação, em 05/07/2016, da Ata da 30ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 16/06/2016, para análise de solicitação de informações técnicas e operacionais apresentadas pela empresa GS Inima Brasil Ltda. O Conselho deliberou: 1) pela elaboração de ofícios à Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Serviços Básicos, Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão e Secretaria Municipal de Programas Especiais e Defesa Civil; 2) o agendamento de reunião no dia 23/06/2016 com a empresa GS Inima Brasil Ltda., a pedido desta, para novos esclarecimentos.

05/07/2016: Publicação, em 05/07/2016, da Ata da 29ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 09/06/2016, na qual o Conselho deliberou: 1) pela aprovação dos pareceres n.ºs 004/GT-CGP/2016, 005/GT-CGP/2016 e 006/GT-CGP/2016 que constataram o atendimento pelas empresas dos questionamentos levantados pelo Grupo Técnico; 2) pela aprovação da minuta do termo de autorização, com a consequente publicação no Diário Oficial do Município.

05/07/2016: Publicação, em 05/07/2016, da Ata da 28ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 08/06/2016, na qual foram analisadas as respostas das empresas Aegea Saneamento e Participações S.A., GS Inima Brasil Ltda. e Village Construções Ltda. face ao pedido de esclarecimento das solicitações de autorização para realização de estudos técnicos no âmbito do PMI n.º 001/2016. O Conselho deliberou pela elaboração de pareceres de avaliação do atendimento das inconsistências apresentadas pelo Grupo Técnico.

05/07/2016: Publicação, em 05/07/2016, da Ata da 27ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 03/06/2016, na qual foi deliberada a elaboração de pedido de esclarecimento/retificação às empresas solicitantes, face às inconsistências observadas nos pareceres sobre as manifestações de interesse apresentadas pelas empresas interessadas, devendo ser respondido no prazo de até 3 (três) dias úteis do recebimento da notificação.

05/07/2016: Publicação, em 05/07/2016, da Ata da 26ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 03/06/2016, na qual foi analisada a solicitação da autorização para realização dos estudos técnicos da empresa Village Construções Ltda. O Grupo Técnico considerou que a empresa cumpriu parcialmente as exigências contidas no edital do PMI n.º 001/2016, sendo deliberada a aprovação do Parecer n.º 003/GT-CGP/2016.

05/07/2016: Publicação, em 05/07/2016, da Ata da 25ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 02/06/2016, na qual foi analisada a solicitação da autorização para realização dos estudos técnicos da empresa GS Inima Brasil Ltda. em consórcio com Kurt Jurgen Stuermer. O Grupo Técnico considerou que o Consórcio cumpriu as exigências contidas no edital do PMI n.º 001/2016, sendo deliberada a aprovação do Parecer n.º 002/GT-CGP/2016.

05/07/2016: Publicação, em 05/07/2016, da Ata da 24ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 01/06/2016, na qual foi analisada a solicitação da autorização para realização dos estudos técnicos da empresa Aegea Saneamento e Participações S/A. O Grupo Técnico considerou que a empresa cumpriu parcialmente as exigências contidas no edital do PMI n.º 001/2016, sendo deliberada a aprovação do Parecer n.º 001/GT-CGP/2016.

10/06/2016: Publicação, em 10/06/2016, da Ata da 23ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 31/05/2016, na qual foram divulgadas as 24 (vinte e quatro) empresas solicitantes do edital do PMI n.º 001/2016, dentre as quais somente 3 (três) empresas manifestaram interesse em elaborar os estudos técnicos, quais sejam: 1) GS Inima Brasil Ltda.; 2) Aegea Saneamento e Participações S/A; e 3) Village Construções Ltda. O Grupo Técnico fará a análise das propostas para posterior autorização de elaboração dos estudos.

10/06/2016: Publicação, em 10/06/2016, da Ata da 22ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 25/05/2016, na qual foi apresentado balanço das solicitações do PMI n.º 001/2016, tendo havido o pedido de 20 (vinte) empresas. O Conselho deliberou pela formação de equipe técnica responsável pelos trâmites para recebimento dos pedidos de autorização.

10/06/2016: Publicação, em 10/06/2016, da Ata da 20ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 11/05/2016, na qual, face aos pedidos de disponibilização do edital do PMI n.º 001/2016, o Secretário Executivo do Conselho determinou que a atribuição de atendimento aos pedidos caberá ao Assessor Técnico do Conselho.

10/06/2016: Publicação, em 10/06/2016, da Ata da 19ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 06/05/2016, na qual o Gestor Jurídico do Conselho informou acerca dos procedimentos internos realizados para a disponibilização do PMI, atos estes referendados pelo Conselho Gestor.

10/06/2016: Publicação, em 10/06/2016, da Ata da 18ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 06/05/2016, na qual, após apresentação da versão final da minuta do PMI, esta foi aprovada por unanimidade, seguindo para publicação do aviso de chamamento público.

10/06/2016: Publicação, em 10/06/2016, da Ata da 17ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 05/05/2016, na qual foi dado prosseguimento na elaboração do Procedimento de Manifestação de Interesse n.º 001/2016, tendo sido deliberado pela continuação da formulação do PMI e apresentação da minuta final na reunião subsequente.

10/06/2016: Publicação, em 10/06/2016, da Ata da 16ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 04/05/2016, na qual foi dada continuidade à elaboração do Procedimento de Manifestação de Interesse n.º 001/2016, tendo sido deliberado pela retomada da discussão do tema na reunião subsequente.

10/06/2016: Publicação, em 10/06/2016, da Ata da 15ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 03/05/2016, na qual foram deliberadas: 1) a aprovação do Estudo Técnico n.º 001/2016 e do Parecer Técnico de Engenharia n.º 001/2016, relativos aos objetos de interesse dos Ofícios n.º 467/SEMOB e 139/SEMUSB/2016; 2) a aprovação da Resolução n.º 02/2016.

10/06/2016: Publicação, em 10/06/2016, da Ata da 14ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada, realizada em 02/05/2016, na qual os Conselheiros deliberaram pela elaboração de Resolução para instituição de grupo técnico, que ficará responsável pela análise do conteúdo das propostas de manifestação de interesse, dos estudos técnicos e pelo julgamento de acordo com o sistema de pontuação disposto no PMI n.º 001/2016.

09/06/2016: Publicação, em 09/06/2016, de Autorização para realização dos estudos às empresas: 1) Aegea Saneamento e Participações S.A.; 2) GS Inima Ltda.; 3) Village Construções Ltda. A data limite para entrega dos estudos é 07/09/2016.

16/05/2016: Publicação, em 16/05/2016, da Resolução n.º 02/2016, de 06/05/2016, do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada, que cria Grupo Técnico responsável pela análise do conteúdo das propostas de manifestação de interesse no âmbito do PMI n.º 001/2016, examinar os estudos técnicos e proceder ao julgamento de acordo com o sistema de pontuação disposto no PMI.

10/05/2016: Publicação do PMI n.º 001/2016 em 10/05/2016. Há necessidade da manifestação prévia de interesse em participar, que deve ser encaminhada até 30/05/2016. O prazo limite para entrega dos estudos é 3 (três) meses contados da data de Autorização para realização dos mesmos.

05/05/2016 Publicação, em 05/05/2016, da Ata da 13ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada, realizada em 29/04/2016, para continuação da discussão sobre o estudo técnico complementar relativo aos objetos de interesse dos Ofícios n.º 467/SEMOB e 139/SEMUSB, na qual foi deliberada a prorrogação, por mais 5 (cinco) dias, do prazo para apresentação do relatório final, para posterior deliberação e aprovação do Estudo Técnico final.

05/05/2016: Publicação, em 05/05/2016, da Ata da 12ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada, realizada em 27/04/2016, para análise de estudo técnico complementar relativo aos objetos de interesse dos Ofícios n.º 467/SEMOB e 139/SEMUSB, na qual foram propostas metas de atendimento pelo

ganhador do certame para execução através de índices a serem atendidos conforme cronograma preestabelecido, propondo ações para servirem de parâmetro à elaboração dos projetos e controle qualitativo dos objetos do Procedimento de Manifestação de Interesse.

05/05/2016: Publicação, em 05/05/2016, da Ata da 11ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada, realizada em 25/04/2016, para apresentação de estudo técnico complementar relativo aos objetos de interesse dos Ofícios n.º 467/SEMOB e 139/SEMUSB, na qual foi deliberada a continuação do estudo técnico bem como sua discussão na reunião subsequente.

05/05/2016: Publicação, em 05/05/2016, da Resolução n.º 01/2016, de 18/04/2016, que cria Grupo Técnico responsável pela análise de proposta de objeto de interesse do ente público, conforme deliberação da reunião ordinária do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada, realizada em 18/04/2016.

05/05/2016: Publicação, em 05/05/2016, da Ata da 8ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada, realizada em 18/04/2016, para análise da proposta de objeto de Parceria Público-Privada, conforme Ofícios n.º 467/SEMOB e 139/SEMUSB, na qual foi deliberada a elaboração: 1) de Resolução instituindo grupo técnico; 2) de Ofícios à SEMOB e SEMUSB solicitando autorização para acesso aos dados pertinentes à confecção de estudos complementares sobre o objeto dos Ofícios.

05/05/2016: Publicação, em 05/05/2016, do Decreto Municipal n.º 14.192, de 05/05/2016, que institui o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de Parcerias Público-Privadas nas modalidades patrocinada e administrativa.

05/05/2016: Publicação, em 05/05/2016, do Decreto Municipal n.º 14.191, de 05/05/2016, que aprova o Regimento Interno do Conselho Gestor do Programa de parcerias Público-Privadas de Porto Velho, criado pela Lei Complementar n.º 592/2015.

22/03/2016: Publicação, em 22/03/2016, do Decreto Municipal n.º 14.157, de 18/03/2016, que nomeia membros para composição da Secretaria Executiva e do Conselho Gestor do Programa de parceria Público-Privada do Município de Porto Velho.

Importante destacar que no dia 10 de agosto de 2016 a CAERD obteve medida liminar nos autos do processo nº 7034114-92.2016.8.22.0001, para paralização do PMI 001/2016 no tocante ao esgotamento sanitário, contudo, considerando que o mesmo PMI tratava de outros objetos, não foi completamente suspenso. Ocorre que no dia 02 de Agosto de 2017 foi proferida sentença, julgando-se improcedente os pedidos formulados pela CAERD e revogando-se a liminar outrora deferida. No momento o conselho aguarda a intimação da Procuradoria sobre a decisão judicial para a retomada do PMI 001/2016 do CGP/PVH no tocante ao esgotamento sanitário.

Desta forma, este relatório se concentra apenas na análise dos estudos referentes ao serviço de esgotamento sanitário realizados pela empresa autorizada pelo PMI. A análise correspondente aos estudos quanto ao manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana não é aqui contemplada.

Ressaltem-se, de início, as considerações constantes neste relatório, referentes ao equívoco representado pela diretriz original de excluir o abastecimento de água do escopo dos estudos.

5. ASPECTOS JURÍDICOS

A prestação de serviços públicos no Brasil é disciplinada pelo Art. 175 da Constituição Federal, abaixo transcrito.

Art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único - A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - a política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A análise desse dispositivo indica que: (1) O serviço público é intrinsecamente uma incumbência pública, não podendo ser privatizado¹; (2) A prestação do serviço público deve ser disciplinada por meio de lei aprovada no âmbito de sua jurisdição, independentemente do regime de prestação; (3) O serviço público pode ser prestado diretamente por organismos pertencentes ao ente federado constitucionalmente competente ou ter sua prestação por ele delegada a instituições especializadas externas ao seu âmbito jurisdicional, nos regimes de concessão ou permissão; (3) Essa delegação deverá ser sempre realizada por meio de licitação; (4) A lei acima referida deverá disciplinar o regime das empresas concessionárias e permissionárias, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado.

Por tal dispositivo, a esfera do Poder Público (Município, Estado, Distrito Federal ou União) que detenha a competência constitucional para prestar um particular serviço público deve disciplinar sua prestação por meio de lei, nos termos acima. Os regimes de concessão e permissão foram disciplinados pela Lei Federal N.º 8.987/1995². O regime de permissão não se aplica ao saneamento básico brasileiro, por se realizar em caráter precário,

¹ Portanto, o termo "privatização" não se aplica aos serviços públicos brasileiros.

impedindo a formalização de compromissos de realização de investimentos capazes de assegurar a prestação de serviço adequado sustentável, em face das carências desses serviços no Brasil³.

Pela Lei 8.987 a concessão pressupõe a prestação do serviço público por conta e risco do concessionário. A Lei Federal N.º 11.079/2004 instituiu regimes especiais de concessão, pelos quais é permitido o compartilhamento de riscos entre o Poder Público e o concessionário, denominados Parcerias Público-Privadas - PPP, em duas modalidades: (1) PPP Administrativa e (2) PPP Patrocinada. A PPP Administrativa se destina aos casos de impossibilidade de o concessionário ser remunerado diretamente pelos usuários, quando então sua remuneração se realiza mediante pagamento de uma contraprestação de natureza orçamentária ou tarifária pelo Poder Público responsável pelo serviço. A PPP Patrocinada se aplica às situações em que a remuneração do concessionário pode ser feita diretamente pelos usuários, porém considerada insuficiente em face das possibilidades dos mesmos, demandando pagamento complementar de contraprestação de natureza orçamentária por parte do Poder Público. Com a instituição das PPPs foi ampliado consideravelmente o alcance e a aplicabilidade do regime das concessões.

Posteriormente à aprovação das leis federais acima referidas foi editado o Decreto Federal N.º 8.428, de 2 de abril de 2015, dispondo sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Por esse mecanismo, instituições privadas podem ser autorizadas a realizar estudos de interesse da administração pública, mediante remuneração posterior dos conteúdos efetivamente aproveitados, a qual poderá se originar de contratos de concessão decorrentes de tais estudos. Por esse mecanismo, amplia-se ainda mais o alcance da atuação do Poder Público, a partir do engajamento cooperativo potencial de empresas privadas que têm, dessa forma, a possibilidade de investir na expansão de seus negócios, em articulação solidária com o Poder Público, amparada legalmente.

² Nada obsta que a lei prevista pelo Art. 175 inclua dispositivos adicionais aos constantes da Lei 8.987, desde que com ela não conflitem.

³ Razão pela qual, doravante este documento se referirá apenas ao regime de concessão.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu Art. 21, a competência da União para instituir diretrizes nacionais para o saneamento básico. Em cumprimento a esse dispositivo foi aprovada a Lei Federal N.º 11.445 de 05 de janeiro de 2007, que impõe pautas regulamentares para os titulares dos serviços de saneamento básico, definidos pela lei como conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: (a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; (b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas e (d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Essa pauta é definida pelo Art. 9.º da Lei 11.445, a partir da obrigatoriedade de o titular dos serviços formularem suas respectivas políticas públicas de saneamento básico devendo, para tanto: (I) - Elaborar os planos de saneamento básico, nos termos da lei; (II) - Prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação; (III) - Adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública; (IV) - Fixar os direitos e os deveres dos usuários; (V) - Estabelecer mecanismos de controle social; (VI) - Estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento e (VII) - Intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Os elementos centrais dessa pauta podem então ser resumidos em quatro grandes ações obrigatórias: (1) Elaborar, instituir, implantar e controlar a execução dos planos de

saneamento básico; (2) Elaborar e Instituir o marco regulatório da prestação dos serviços; (3) Decidir sobre a modalidade jurídico-administrativa de prestação dos serviços e planejar e executar todas as ações destinadas à sua instituição e implantação e (4) Conceber, instituir e implementar o sistema de regulação da prestação dos serviços. A Lei 11.445 estabelece, ademais, a obrigatoriedade de elaboração de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico, como condição de validade dos contratos que tenham por objeto a sua prestação.

O Art. 19 da Lei 11.445 dispõe sobre o conteúdo básico dos planos de saneamento básico: (I) - Diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; (II) - Objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; (III) - Programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; (IV) - Ações para emergências e contingências; (V) - Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

O Art. 21 da Lei 11.445 disciplina os elementos fundamentais da regulação, destacando-se: (1) Os princípios regulatórios da independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora e transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões do órgão regulador; (2) Os objetivos da regulação, expressos pelo estabelecimento de padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários, garantia do cumprimento das condições e metas estabelecidas, prevenção e repressão do abuso do poder econômico, definição de tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária; (3) O estabelecimento de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, envolvendo, entre outros, padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços, requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas, as metas progressivas de expansão e de qualidade dos

serviços, o regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão, a medição, faturamento e cobrança de serviços, o monitoramento dos custos, a avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados, o plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação, os subsídios tarifários e não tarifários, os padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação, as medidas de contingências e de emergências. A regulação poderá ser exercida pelo próprio titular dos serviços ou ser delegada a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas. A regulação deverá ser exercida em articulação com mecanismos de participação e controle social.

6. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP

Como se pode constatar no item 5 deste relatório, as pautas regulamentares a que estão sujeitos os titulares dos serviços de saneamento básico são amplas, profundas e revolucionárias, em contraste severo com as formas tradicionais de ser, agir, sentir e pensar que caracterizam as ações nesse campo por parte do Poder Público e da sociedade brasileiros, em quaisquer níveis. Os titulares dos serviços de saneamento básico não inseridos em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões são os municípios. Nas situações caracterizadas pelos arranjos acima a titularidade dos serviços será exercida de modo colegiado pelos entes federados envolvidos, por decisão do Supremo Tribunal Federal de março de 2013, que pôs um fim provisório nas disputas que se desenvolveram nos quinze anos anteriores, entre os municípios e os estados. Nessas situações, tal decisão prevê que os mecanismos de governança colegiada decorrerão dos dispositivos legais, de âmbito estadual, que venham a instituir tais figuras regionais, competência atribuída aos estados pelo Art. 25, § 3.º da CF/88. Na ausência de tais mecanismos, cada município deve agir como se não pertencesse a nenhuma de tais configurações regionais, buscando unilateralmente e da melhor forma possível o encaminhamento de todas as ações destinadas à obtenção de estado de plena conformidade com a legislação. Quando, e se, os citados mecanismos de governança colegiada forem instituídos, será necessário realizar as adaptações pertinentes.

Diante de tão expressiva pauta de compromissos oficiais, os municípios podem desenvolver, por conta própria, todos os estudos preparatórios e de planejamento que orientem as ações destinadas a obter a conformidade regulamentar com a moderna legislação brasileira. Poderão fazê-lo contando com seus próprios quadros profissionais, com ou sem o suporte de consultoria especializada, que envolve intrinsecamente expertise em engenharia sanitária, ambiental, civil, mecânica, elétrica e química, economia, finanças, administração e direito. Alternativamente, poderão se valer, total ou parcialmente, do mecanismo propiciado pelo PMI, pelo qual passam então a contar com o aporte interessado da expertise de pessoas físicas ou jurídicas privadas, nos termos do Decreto Federal 8.428. Estas, por sua vez, se engajarão no processo conduzido pelo município, sem ônus inicial para o mesmo, devendo ressarcir o privado quanto aos seus gastos nos

estudos efetivamente aproveitados. Estes, por sua vez, poderão ser neutralizados a título de pagamento pela outorga de uma concessão que venha a ser conquistada pelo credor em processo licitatório regulamentar, situação em que nenhum ônus recairá sobre a administração.

A análise do trabalho realizado pela empresa privada autorizada a realizar estudos no âmbito do PMI instituído pelo Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho deve ser precedida de importantes esclarecimentos de ordem conceitual, doutrinária e metodológica, a seguir desenvolvidos.

Por mera desorientação conceitual e técnica do legislador federal, a Lei 11.445 consagrou legalmente o equívoco, consuetudinariamente consolidado no Brasil, ao estimular uma percepção deformada que considera o abastecimento de água e o esgotamento sanitário como dois serviços, como se fossem independentes um do outro. Em realidade, trata-se de um único serviço público, sendo o abastecimento de água e o esgotamento sanitário iminentemente conectados sob todos os pontos de vista, uma vez que este último constitui, apenas e tão somente, a sequência natural do percurso da água potável, uma vez utilizada e convertida em esgoto. Esse estímulo equivocado potencializa a nefasta tradição de estabelecer uma matriz tarifária para o abastecimento de água e outra para o esgotamento sanitário.

É absolutamente incorreto o entendimento de que o abastecimento de água e o esgotamento sanitário constituem categorias diferentes. O esgotamento sanitário é apenas o corolário do abastecimento de água. Pode-se mentalizar as duas ações como distintas apenas quanto às funções que cumprem, além da constatação de que se trata de sistemas com características físicas e funcionais diferentes. Enquanto o abastecimento de água entrega à edificação o produto industrial água potável, o esgotamento sanitário cumpre a função complementar de retirar a água residual resultante do seu uso, afastando-a de modo seguro para posterior devolução ao ambiente, seguindo as rotas naturais determinadas pelo ciclo hidrológico.

O sistema de abastecimento de água funciona, na maior parte das unidades, com pressão hidráulica positiva, enquanto que o sistema de esgotamento sanitário funciona, na maior parte de suas unidades, à pressão atmosférica. Outra importante diferença é a

profundidade das redes públicas de distribuição de água e de coleta de esgotos. Enquanto as primeiras são instaladas a baixa profundidade, as segundas o são a profundidades maiores, com importantes consequências nos custos de abertura, assentamento, escoramento e re-aterro das valas, seja no ato de construção, seja nos eventos de manutenção. Os principais fenômenos físicos, químicos e biológicos que governam o tratamento da água e do esgoto também são diferentes. Nenhuma dessas diferenças justifica o entendimento de que se trataria de categorias distintas e que, conseqüentemente, os sistemas de abastecimento de água pudessem existir sem seu complemento, os sistemas de esgotamento sanitário. Infelizmente não foi essa a prática do saneamento brasileiro, que sempre priorizou o primeiro, em detrimento do segundo, o que, de certa forma pode servir de evidência confirmatória do nosso obscurantismo cultural historicamente construído.

7. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO

Importa esclarecer, neste ponto, ser perfeitamente possível adotar modalidades institucionais de prestação do serviço de água e esgoto diferentes, portanto com dois organismos operadores distintos e independentes um do outro, um para cada serviço. Entretanto, isso somente se torna regularmente factível se o planejamento superior, realizado pelo titular do mesmo, respeitar as diretrizes acima expressas, com base no entendimento de que a titularidade do serviço de água e esgoto deve se realizar, na prática, pela identificação das três funções básicas que a consubstanciam: PLANEJAMENTO - REGULAÇÃO - PRESTAÇÃO.

A função PLANEJAMENTO se refere à programação do conjunto de ações pelas quais o titular dará cumprimento às suas competências constitucionais no âmbito do Estado Democrático de Direito determinado pela CF/88, visando à plena conformidade com a legislação aplicável.

A REGULAÇÃO se refere ao estabelecimento de normas a serem observadas na prestação do serviço e verificação do seu cumprimento.

A PRESTAÇÃO se refere a todas as ações objetivas de planejamento, projeto, construção, gestão, operação e manutenção, pelas quais é disponibilizada água potável aos usuários e coletado, transportado, tratado e disposto no ambiente o esgoto resultante de sua utilização, nos termos das normas técnicas brasileiras e da legislação aplicável.

Pelo Art. 175, as funções PLANEJAMENTO e REGULAÇÃO são intransferíveis, consubstanciando a titularidade do Poder Público responsável. Pelo mesmo dispositivo, a PRESTAÇÃO pode ser exercida por organismo da esfera jurisdicional do titular ou ser delegada no regime de concessão. Assim, é plenamente possível a coexistência de um operador para o abastecimento de água e outro para o esgotamento sanitário, desde que ambos atuem de modo perfeitamente alinhado com os instrumentos representativos do PLANEJAMENTO e da REGULAÇÃO estabelecidos e implementados pelo titular do serviço de água e esgoto.

Estas considerações determinam, portanto, de modo peremptório, a necessidade de o titular do serviço de água e esgoto planejar o processo de obtenção de plena conformidade

com a legislação brasileira aplicável considerando a natureza integrada do serviço e as peculiaridades de suas partes, porém sem perder de vista as iminentes interconexões entre elas. Estes conceitos indicam, de imediato, a necessidade de se proceder à completa revisão das premissas sob as quais a empresa engajada no PMI de Porto Velho elaborou seus estudos, concentrados apenas no esgotamento sanitário.

A hipótese de uma PPP (administrativa ou patrocinada) para o serviço de esgotamento sanitário de Porto Velho, concebida à margem dos fundamentos expostos neste relatório, encerra dificuldades conceituais, institucionais, comerciais, regulatórias e econômico-financeiras de difícil superação.

No plano conceitual destaca-se o conteúdo principal das considerações anteriores, que impõe a necessidade de realizar o planejamento de modo integrado e do geral para o particular. Quaisquer desmembramentos físicos, institucionais e administrativos podem ser realizados, desde que precedidos do equacionamento prévio de todas as questões relativas à prestação regulamentar do serviço de água e esgoto como um todo.

No plano institucional reforçam-se as inconsistências apontadas, agravadas pela ausência da função superior da titularidade, representada pelo PLANEJAMENTO, que deve necessariamente ser integrado e teleológico, antecedendo e orientando a decisão quanto às modalidades institucionais cabíveis.

No plano comercial destaca-se o controle da micromedição que deve atender à emissão das contas de água e esgoto, sem ainda considerar a hipótese, nestas alturas extremamente arrojada, de ser implantada uma matriz tarifária única para o abastecimento de água e esgotamento sanitário, como anteriormente preconizado. A manutenção, como o PMI concebido admite, de um operador para o abastecimento de água e outro para o esgotamento sanitário (que pode ser adotado desde que as medidas aqui propostas sejam atendidas), implicará atribuir a um deles a responsabilidade pela gestão do sistema comercial, ficando o outro à mercê da competência do responsável para bem geri-lo.

No plano regulatório, a coexistência de dois operadores requer inexoravelmente a interveniência de um órgão regulador municipal que harmonize essa dualidade, não

apenas quanto ao sistema comercial, como também e especialmente quanto à compatibilidade das ações de expansão da cobertura dos dois serviços e outras interfaces.

O fato de haver sido admitido que o operador do abastecimento de água continuará sendo a Caerd determina uma contradição insuperável, à luz dos conceitos aqui expostos quanto ao planejamento e à regulação. É inadmissível que se considere o abastecimento de água sob domínio de outra esfera de governo, sem que seja estabelecida a gestão superior dos serviços por parte do titular que, conforme já mencionado, é o Município de Porto Velho até que sejam instituídos, pelo Governo do Estado de Rondônia, os mecanismos de governança colegiada previstos pela decisão do STF quanto à titularidade dos serviços em regiões metropolitanas. Mesmo nessa hipótese, o caráter "colegiado" dessa governança não poderá existir sem a atuação vigorosa do Município de Porto Velho, até porque o outro município dessa região é completamente inexpressivo.

No plano econômico-financeiro, além da óbvia compatibilidade das regras de gestão tarifária entre os dois operadores anunciados, será necessário resolver a questão do eventual ressarcimento, à Caerd, em face da sua atuação pregressa como operadora, impondo-se calcular os encargos dessa operação, com base no método do planejamento econômico-financeiro pelo fluxo de caixa descontado, onde devem ser avaliados, retrospectivamente, as receitas, os custeios, os investimentos, os financiamentos e os impostos do período de operação pela empresa estadual. Esse cálculo é fundamental para verificar qual das duas instituições (Caerd e PM) efetivamente deve ser ressarcida.

É imperioso que sejam afastadas quaisquer alegações de titularidade estadual dos ativos do abastecimento de água. Os ativos são públicos e foram construídos mediante o pagamento de tarifas pelos usuários, não podendo ser considerados propriedade de nenhuma instituição e sim propriedade inalienável dos mesmos. O que, de fato deve ser avaliado, é o valor da eventual pendência financeira, a favor de um dos lados, o que somente pode ser elucidado tal como acima exposto. É inaceitável a tese que pretende indenização à estatal por investimentos não depreciados.

O correto é o cálculo econômico-financeiro retroativo, nos termos acima, obtendo-se então o valor atual a ser eventualmente pago pela PM à Caerd como saldo não amortizado no período considerado. Nesse caso, esse valor poderá ser mobilizado com recursos

orçamentários municipais ou como ônus de futuro concessionário do serviço de água e esgoto, a título de pagamento pela outorga de uma concessão plena, mesmo diante da eventual necessidade de elevação das tarifas para esse fim. Mesmo a constatação de direitos econômico-financeiros por parte da Caerd deverá ser contrabalançada judiciosamente pelo enorme passivo sanitário e ambiental determinado por níveis de atendimento muito baixos no abastecimento de água e praticamente nulo no esgotamento sanitário ao longo de quase meio século, expondo a população urbana a um regime de ambiente perigosamente insalubre, decorrente da convivência inadequada entre poços rasos e fossas sépticas, agravada pelo regime adverso de variação do nível do lençol freático no ambiente urbano. Tudo isso, sem mencionar o descumprimento da legislação ambiental, que necessariamente compromete o município, em face de sua condição de titular do serviço.

Além destas considerações, deve ser destacado o fato de a matriz tarifária (única para água e esgoto ou individual, uma para cada parte) pertencer à esfera de domínio institucional unilateral do titular do serviço, ou seja, do Município de Porto Velho.

Assim, mesmo na hipótese de ser mantida a Caerd como prestadora do serviço de abastecimento de água no regime do contrato de programa instituído pela Lei Federal N.º 11.107/2005, as tarifas deverão ser estabelecidas e geridas pelo Poder Público Municipal. Este direito não é reconhecido pelas companhias estaduais de saneamento, que continuam funcionando no regime do antigo Plano Nacional de Saneamento - Planasa, mesmo no ambiente institucional determinado pela Constituição Federal de 1988 e leis subsequentes.

8. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS

Caso seja confirmada a viabilidade do empreendimento na modalidade de Concessão Plena, não será necessário estruturar um modelo de garantias públicas para este projeto.

Caso seja necessário enquadrar o projeto como uma PPP Patrocinada, as possíveis estruturas de garantias públicas a serem oferecidas são indicadas no relatório EZUTE.10856.01.004/b:

- Vinculação de receitas:
 - Advindas de fontes específicas;
 - Advindas do Fundo de Participação dos Municípios;
 - Advindos dos *royalties*.
- Fundo Garantidor de Práticas Público-Privadas, ou Fundo Específico para o projeto, integralizado com recursos:
 - Advindos do orçamento municipal;
 - Advindas do Fundo de Participação dos Municípios;
 - Advindos dos *royalties*.

Neste caso, estas alternativas de estruturação de garantias públicas deverão ser estudadas de forma aprofundada, de modo a selecionar a estrutura mais adequada para o projeto.

9. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS

Em função do vício de origem do PMI, de descartar o abastecimento de água do escopo do projeto, e pela Inexistência do Plano Municipal de Saneamento Básico em Porto Velho, a análise da matriz de riscos proposta nos estudos elaborados pela empresa privada autorizada, apresentado no ANEXO A deverá ser retomada na reestruturação do projeto, pois eles estão intrinsecamente afetados pelos vieses apontados neste relatório.

- **Riscos de Engenharia:** Nos estudos realizados, o único risco de engenharia imputado ao Poder Concedente é o risco de mudanças do projeto de Engenharia após aprovação, a pedido do Poder Concedente, que acarretem maiores custos e atrasos no início da operação. É importante destacar novamente que, através do Plano Municipal de Saneamento Básico, o Poder Concedente realizará uma análise de FINS, que determinam os objetivos de expansão da rede, e um ensaio de MEIOS. Uma vez que este Plano esteja concebido, os riscos de engenharia passam a ser exclusivamente de responsabilidade da concessionária, uma vez que ela terá liberdade para escolher os MEIOS específicos através dos quais cumprirá os FINS determinados pelo Poder Concedente.
- **Riscos de Construção:** Nos estudos realizados, são alocados ao Poder Concedente, ou compartilhados, os seguintes riscos:
 - Atraso nos procedimentos de desapropriação;
 - Obtenção de Licenças Ambientais;
 - Problemas em estruturas já existentes; e
 - Eventos naturais ou humanos alheios à vontade das partes que impossibilitem a execução das obras do contrato.

Novamente, é importante destacar que, através do Plano Municipal de Saneamento Básico, o Poder Concedente realizará uma análise de FINS, que determinam os objetivos de expansão da rede, e um ensaio de MEIOS. Neste sentido, será necessário buscar um nível adequado de detalhamento do plano, incluindo planos de desapropriação e obtenção das licenças ambientais de modo a viabilizar que os riscos de construção passem a ser exclusivamente de responsabilidade da concessionária, uma vez que ela terá liberdade para escolher os MEIOS

específicos através dos quais cumprirá os FINS determinados pelo Poder Concedente.

- **Riscos de Demanda:** Nos estudos realizados, são alocados, acertadamente, à Concessionária, todos os riscos de demanda.
 - **Riscos Financeiros:** Nos estudos realizados, o risco de inadimplemento da contraprestação pública é compartilhado. Este é um erro decorrente do fato do estudo tratar apenas do esgotamento sanitário. É importante destacar que se avaliará prioritariamente a viabilidade de Concessão Plena de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, situação que, caso viável, implicará na ausência de contraprestação pública. Caso, eventualmente, o modelo viável seja uma PPP Patrocinada, a estrutura de garantias públicas a ser elaborada deverá mitigar este risco.
 - **Riscos Operacionais:** Nos estudos realizados, são alocados ao Poder Concedente, ou compartilhados, os seguintes riscos:
 - Perdas de receita causadas por dificuldade em atingir metas de desempenho contratuais;
 - Divergências quanto aos resultados dos índices de desempenho apurados; Novamente, é importante destacar que, através do Plano Municipal de Saneamento Básico, o Poder Concedente realizará uma análise de FINS, que determinam os objetivos de expansão da rede, e um ensaio de MEIOS. Neste sentido, os riscos de operação passam a ser exclusivamente de responsabilidade da concessionária, uma vez que ela terá liberdade para escolher os MEIOS específicos através dos quais cumprirá os FINS determinados pelo Poder Concedente. No que se refere aos resultados dos índices de desempenho apurados, conforme apresentado neste relatório, será responsabilidade do órgão regulador fazer a medição, através de procedimento a ser constituído. No caso de uma eventual PPP Patrocinada, pode-se optar pela contratação de um Verificador Independente.
 - **Riscos Operacionais:** Nos estudos realizados, o risco de custos adicionais decorrentes da regularização de eventual passivo ambiental presente nas áreas, antes da celebração do contrato, é compartilhado. Novamente, é importante destacar que, através do Plano Municipal de Saneamento Básico, o Poder Concedente realizará uma análise de FINS, que determinam os objetivos de
-

expansão da rede, e um ensaio de MEIOS. Neste sentido, será necessário buscar um nível adequado de detalhamento do plano, incluindo identificação e regularização de eventuais passivos ambientais, de modo a viabilizar que os riscos ambientais sejam mitigados a ponto de passarem a ser exclusivamente de responsabilidade da concessionária, uma vez que ela terá liberdade para escolher os MEIOS específicos através dos quais cumprirá os FINS determinados pelo Poder Concedente.

- **Riscos Jurídicos:** Finalmente, no que tange aos riscos jurídicos, como eles dependem da modalidade do serviço e estão intrinsecamente relacionados aos ajustes propostos neste relatório, recomenda-se desconsiderar a matriz proposta e reformulá-la na reestruturação do projeto.

10. ESTIMATIVA DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO

Em função do vício de origem do PMI, de descartar o abastecimento de água do escopo do projeto, e pela Inexistência do Plano Municipal de Saneamento Básico em Porto Velho, não há razão para se realizar um exame rigoroso dos estudos elaborados pela empresa privada autorizada, no que se refere às estimativas de custos de investimento e de operação, pois eles estarão intrinsecamente afetados pelos vieses apontados, que demandam completa reformulação.

É importante destacar que, através do Plano Municipal de Saneamento Básico, o Poder Concedente realizará uma análise de FINS, que determinam os objetivos de expansão da rede, e um ensaio de MEIOS. O ensaio de MEIOS determinará as estimativas de custos de investimento e de operação. Será prerrogativa exclusivamente de responsabilidade da concessionária, no momento da licitação, escolher os MEIOS específicos através dos quais ele cumprirá os FINS determinados pelo Poder Concedente, e que determinarão, de forma detalhada, os investimentos a serem realizados.

No que se refere à geração de receitas pela concessionária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme apresentado nos itens anteriores deste relatório, pareceria natural que a existência prévia do abastecimento de água com sua matriz tarifária justificaria a adoção de uma matriz tarifária específica para o esgotamento sanitário quando implantado. Isso faria sentido se tais matrizes fossem calculadas tecnicamente, pois, se assim fosse, as tarifas refletiriam as especificidades econômico-financeiras dos dois sistemas, sendo, portanto, diferentes uma da outra, permitindo o cálculo das contas de água e esgoto com racionalidade. Não é essa a prática nacional. Em primeiro lugar é preciso constatar o fato generalizado, de elevada gravidade, de os serviços de água e esgoto brasileiros estabelecerem tarifas sem a necessária racionalidade técnica, sem nenhuma consideração quanto à eficiência do operador, portanto transferindo aos usuários todas as consequências de sua tradicional ineficiência. Fórmulas de reajuste que consideram a variação dos preços dos principais insumos envolvidos na prestação do serviço são a prática corrente, convivendo tranquilamente com o precaríssimo hábito de corrigir tarifas simplesmente para atualizar a arrecadação pretendida. Outra prática sem amparo científico ou técnico, é o estabelecimento de tarifas de esgoto vinculadas bi univocamente às de água por uma relação de proporção (100%,

80% etc., considerando ou não, como critério de diferenciação, a existência do tratamento do esgoto). Nesse aspecto vale uma consideração importante, relacionada à forma tecnicamente enviesada como se estabelecem os conceitos de cobertura dos serviços de abastecimento de água e de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário. O descompasso que se apresenta e que merece censura se refere ao fato de se aceitar duas formas de se expressar quanto à cobertura do esgotamento sanitário: (1) % de coleta de esgoto e (2) % de tratamento de esgoto. Em geral a diferenciação entre as matrizes tarifárias de água e de esgoto se refere a essas duas situações, estabelecendo-se 100% da tarifa da água para o esgotamento sanitário com tratamento e uma porcentagem menor caso ele não exista. A racionalidade conceitual levaria a uma abordagem que necessariamente consideraria a cobertura da rede coletora com o inerente tratamento do esgoto coletado. Se assim não fosse, tornar-se-ia legítimo aceitar uma porcentagem de cobertura do abastecimento de água com e sem água potável, o que obviamente constituiria um absurdo inaceitável.

Para que se possa apreciar melhor a questão tarifária é útil percebê-la pelo contraste que se estabelece entre as formas tradicionais e a forma correta de tratá-la, por meio dos seguintes conceitos e diretrizes: (1) Trata-se de um serviço único, que opera os sistemas de Produção de Água Potável, de Distribuição de Água Potável, de Coleta de Esgotos e de Afastamento de Esgotos - (2) As tarifas devem ser regidas pelo princípio da modicidade tarifária estabelecido pela Lei Federal N.º 8.987/1995, cuja melhor interpretação define tarifa módica como aquela necessária e suficiente para assegurar o cumprimento dos demais requisitos de serviço adequado (regularidade, continuidade, eficiência, generalidade, atualidade, segurança e cortesia), portanto vinculando os cálculos tarifários aos elementos de planejamento representativos desses princípios de prestação de serviço público adequado - (3) As tarifas referir-se-ão aos volumes de água potável admitidos nas edificações e medidos por meio dos hidrômetros - (4) Os cálculos devem se realizar com base no método do fluxo de caixa descontado, considerando as variáveis representativas do faturamento, da arrecadação, do custeio, dos impostos, dos investimentos, dos financiamentos e das suas amortizações, fatores estes a serem extraídos do Plano Municipal de Água e Esgoto - PMAE, nos termos da Lei Federal N.º 11.445/2007, elaborado para período de planejamento que considere as regras aplicáveis de depreciação e amortização.

Assim, os componentes de saída desse fluxo referir-se-ão ao sistema de água e esgoto como um todo, fazendo com que os elementos de entrada (faturamento baseado em volumes e tarifas) reflitam as necessidades financeiras para suportá-lo, sem nenhuma distinção para água ou para esgoto. O algoritmo matemático utilizado embute, dessa forma, as especificidades físicas, operacionais e temporais do sistema de abastecimento de água e do sistema de esgotamento sanitário, o que enseja racionalidade absoluta ao processo tarifário.

Não seria razoável omitir, neste ponto, um fato relativamente frequente de alcance nacional, qual seja o questionamento irracional de promotores de justiça e assemelhados, que, inspirado em percepções rudimentares e invocando conceitos jurídicos anacrônicos, pretende argumentar que o esgotamento sanitário deveria ser cobrado como taxa e não como tarifa. As considerações acima são mais do que suficientes para justificar forte objeção a esse entendimento. As diferenças físicas e operacionais entre os dois sistemas não modificam a natureza singular do conjunto, configurando a prestação de um serviço público que deve onerar seus usuários na exata proporção da intensidade com que se utilizam do mesmo, expressa pelas vazões de água consumida e de esgoto gerado como consequência.

11. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

A definição dos indicadores de desempenho de serviços de Saneamento deve estar pautada pela definição de “serviço adequado”, de acordo com o Art. 6.º da Lei N.º 8.987/95, que determina “Especificações de serviço adequado”, como aquele que satisfaz às seguintes condições:

- Regularidade: Conformidade permanente com regras;
- Continuidade: Ausência de interrupções;
- Eficiência: Cumprimento de metas ao menor custo possível;
- Segurança: Minimização de riscos, em regime de viabilidade;
- Atualidade: Modernidade tecnológica;
- Generalidade: Universalização;
- Cortesia: Respeito à dignidade humana;
- Modicidade de tarifa: Tarifa necessária e suficiente para assegurar cumprimento dos demais requisitos de prestação de serviço adequado.

No que se refere ao abastecimento de água, a recomendação é que se adotem os seguintes índices:

- CBA: Índice de Cobertura da Rede de Água;
- IQA: Índice de Qualidade da Água;
- ICA: Índice de Continuidade do Abastecimento;
- IPD: Índice de Perdas na Distribuição.

No que tange ao esgotamento sanitário, a recomendação é que se adotem os seguintes índices:

- CBE: Índice de Cobertura da Rede de Esgotos;
- IORD: Índice de Obstrução de Ramais Domiciliares;
- IORC: Índice de Obstrução de Redes Coletoras;
- IETE: Índice de Eficiência do Tratamento de Esgotos.

Outros índices que se recomenda sejam empregados:

- IESAP: Índice de Eficiência na Prestação de Serviço e Atendimento ao Público:
 - Fator 1: Prazos de atendimento dos serviços de maior frequência;

- Fator 2: Eficiência da programação dos serviços;
- Fator 3: Disponibilização de tecnologias de atendimento ao público;
- Fator 4: Adequação do sistema de atendimento no escritório do prestador;
- Fator 5: Adequação das instalações e logística de atendimento escritório do prestador.
- IACS: Índice de Adequação da Comercialização dos Serviços:
 - Condição 1: Índice de micromedição adequado;
 - Condição 2: Minimização de deslocamentos do usuário;
 - Condição 3: Verificação das instalações em caso de consumo excessivo;
 - Condição 4: Quantidade adequada de locais para pagamento de contas;
 - Condição 5: Aviso prévio de corte ao usuário;
 - Condição 6: Restabelecimento do fornecimento 24 horas após o pagamento.
- IQAG: Indicador Especial de Serviço Adequado de Qualidade da Água da Malha Hidrográfica Urbana.

12. INTERESSE DO MERCADO

De forma a constituir uma lista preliminar de empresas e organizações potencialmente interessadas no projeto, seja no PMI, seja na licitação, foi realizado um levantamento das empresas participantes nas diversas etapas de projetos similares no país.

Atualmente no país existem 168 projetos de Concessão ou PPP no segmento de Saneamento, em diversos estágios de maturação, sendo 37 projetos contratados, 21 cancelados e 17 suspensos. Os demais 93 projetos se encontram em alguma das seguintes etapas: Intenção Pública, Modelagem Iniciada, PMI Iniciado, PMI Encerrado, Consulta Pública Iniciada, Consulta Pública Encerrada, Licitação em Andamento, Vencedor Declarado.

Estas organizações são listadas no ANEXO B.

13. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO

Em função do vício de origem do PMI, de descartar o abastecimento de água do escopo do projeto, e pela Inexistência do Plano Municipal de Saneamento Básico em Porto Velho, o projeto proposto como resposta ao atual PMI não traz benefício para a administração.

O redirecionamento do projeto conforme proposto neste relatório proporcionará os seguintes benefícios e vantagens para a administração de Porto Velho:

- Correção de todas as desconformidades existentes - Plena conformidade com paradigma legal;
- Segurança político-institucional;
- Blindagem contra atos de vandalismo político;
- Controle social e aproximação com a comunidade;
- Modernização tecnológica;
- Responsabilização dos Poderes Executivo e Legislativo;
- Viabilização da criação de instrumentos de gestão pelas autoridades do Município e referência de cobrança pelos usuários;
- Viabilização da criação de instrumentos de gestão instituídos por lei municipal e atualizados, no máximo, a cada 4 anos em caráter oficial;
- Viabilização da criação de instrumentos de gestão atualizados mediante relatório de situação do serviço, a ser apresentado às autoridades e à população;
- Estabelecimento de base sobre a qual as autoridades e a população decidem sobre os níveis tarifários e de qualidade;
- Implantação de instrumentos de interlocução do Município com autoridades sanitárias, de saúde pública, de meio ambiente e de recursos naturais, as instâncias regionais, Ministério Público, Tribunal de Contas, etc.;
- Implantação das peças fundamentais pelas quais o Município cumpre suas responsabilidades quanto ao Art. 175 da Constituição Federal e a Lei Federal N.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007.

14. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL

Em função do vício de origem do PMI, de descartar o abastecimento de água do escopo do projeto, e pela Inexistência do Plano Municipal de Saneamento Básico em Porto Velho, não há razão para se realizar um exame rigoroso dos estudos elaborados pela empresa privada autorizada, no que se refere ao impacto socioambiental, pois eles estarão intrinsecamente afetados pelos vieses apontados, que demandam completa reformulação.

Será necessário realizar um estudo de impacto socioambiental a partir das diretrizes que serão definidas no Plano Municipal de Saneamento Básico em Porto Velho, após a elaboração do mesmo.

15. CONCLUSÃO

Em função do vício de origem do PMI, de descartar o abastecimento de água do escopo do projeto, e pela Inexistência do Plano Municipal de Saneamento Básico em Porto Velho, a maior parte dos estudos elaborados pela empresa privada autorizada não pode ser aproveitada, pois os estudos estão intrinsecamente afetados pelos vieses apontados neste relatório, que demandam completa reformulação.

Nada teria obstado estabelecer um escopo básico a ser por ela cumprido, incluindo: (1) Minuta de projeto de lei municipal disciplinando a prestação do serviço de água e esgoto; (2) Minuta de projeto de lei municipal criando o órgão regulador municipal, acompanhada do dimensionamento dos recursos humanos e demais insumos materiais e administrativos necessários ao seu funcionamento; (3) Minutas dos instrumentos que consubstanciam o marco regulatório da prestação do serviço de água e esgoto (Regulamento da prestação do serviço, Normas de gestão tarifária; Especificações de serviço adequado, Normas de elaboração e revisão do Plano Municipal de Água e Esgoto - PMAE; (4) Minuta do PMAE; (5) Estudo de viabilidade econômico-financeira - EVEF e matriz tarifária proposta para a execução do PMAE, acompanhado da análise do desempenho econômico-financeiro de diferentes modalidades de prestação do serviço de água e esgoto para fins de comparação e seleção por parte do Poder Público Municipal (autarquia municipal, contrato de programa com a Caerd e concessão plena ou PPP Administrativa e Patrocinada para a hipótese de delegação parcial do serviço; (6) Minuta de regimento interno do órgão regulador; (7) Outros. Essa pauta coincide com o elenco de compromissos legais a que está obrigado o município, na sua condição de titular do serviço de água e esgoto. Por óbvio, tal pauta poderia ser, alternativamente, cumprida diretamente pelo próprio município, por meio da Agência de desenvolvimento de Porto Velho.

No plano metodológico, as restrições apontadas neste relatório decorrem desse mesmo cenário. Apresenta-se no ANEXO C a seguir, uma proposta de roteiro de ações destinadas a orientar o processo de regularização institucional, regulatória, técnica e econômico-financeira da prestação do serviço de água e esgoto de Porto Velho, a título de referência metodológica, seja como contraste em relação aos estudos apresentados pela empresa privada autorizada pelo PMI, seja como orientação para a completa revisão do planejamento que os embasou.

Como se pode constatar do exame do teor dessa seção, o planejamento proposto atende aos preceitos aqui apresentados, permitindo à Agência de Desenvolvimento de Porto Velho decidir se o realiza por conta própria, com ou sem o concurso de consultoria especializada, ou se publica novo edital de PMI, convidando pessoas físicas ou jurídicas para realizar tais estudos, renunciando assim ao trabalho já realizado, por não ser aproveitável para os fins da regularização institucional da prestação do serviço de água e esgoto do município.

Destaque-se também como imperiosa a necessidade de contar com os dados e as informações sobre os sistemas e serviços atuais, razão pela qual a Caerd deverá ser instada a fornecê-los, em cumprimento ao Art. 25 da Lei 11.445. Destaque-se como fundamental o acesso ao histograma de consumo de Porto Velho, instrumento sob domínio operacional e comercial da Caerd, sem o qual os cálculos técnicos e financeiros ficam prejudicados.

De qualquer forma, este estudo permitiu identificar três decisões fundamentais a serem tomadas pela prefeitura para definir como será realizada a estruturação do projeto de Saneamento do Município:

- **Primeira decisão:** Como o município realizará as ações necessárias para a necessária regularização institucional, incluindo a elaboração dos seguintes documentos:
 - Documento N.º 1: Subsídios para a Política Municipal de Saneamento Básico – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – Referência de Qualidade, Marco Regulatório e Sistema de Regulação – PMR;
 - Documento N.º 2: Plano Municipal de Água e Esgoto – PMAE:
 - Parte A: Diagnóstico físico, técnico-operacional e gerencial dos sistemas e serviços de água e esgoto;
 - Parte B: Planejamento dos sistemas físicos, operacionais e gerenciais do serviço de água e esgoto.

- Documento N.º 3: Estudo de viabilidade econômico-financeira do serviço de água e esgoto e avaliação de modalidades institucionais alternativas para sua prestação – EVEF.

- **Segunda decisão:** No que se refere à estruturação do projeto, é necessário que o Município de Porto Velho realize investimentos adicionais, seja por meio da alocação de servidores municipais, seja por meio de contratações. É importante que o município defina o volume de recursos que está disposto a investir na estruturação deste projeto. O município tem cinco opções e pode, eventualmente, incluir no escopo desta estruturação os documentos mencionados na primeira decisão:
 - Publicar um novo PMI, revisando o PMI anterior com as análises complementares providas por este estudo preliminar. Esta alternativa implica em maior envolvimento de servidores municipais, sendo opcional a contratação de consultorias especializadas para acompanhamento do processo de PMI. Esta alternativa tem a vantagem de envolver a iniciativa privada no projeto (o que é interessante para avaliar o interesse privado no projeto, em uma etapa bastante anterior à licitação). Neste caso, é fundamental que o município oriente adequadamente o PMI, para evitar divergências e também é fundamental que o município tenha capacidade de avaliar adequadamente os estudos recebidos, para corrigir eventuais parcialidades incorporadas nos estudos pela iniciativa privada.

 - Solicitar à empresa responsável pelo estudo anterior revisão do estudo com base nas análises e orientação providas neste relatório. Neste caso, é fundamental que o município oriente adequadamente a empresa, para evitar divergências. Também é fundamental que o município tenha capacidade de acompanhar adequadamente o novo estudo, seja com equipe própria, seja por meio da contratação de consultoria especializada, para corrigir eventuais parcialidades incorporadas nos estudos pela empresa.

- Buscar junto ao BNDES apoio para a contratação da estruturação do projeto. O BNDES tem atuado junto aos Estados e às capitais, com foco de atuação nos segmentos de Iluminação Pública e Saneamento, de modo que este projeto está plenamente alinhado. A desvantagem desta alternativa é que o BNDES tem adotado o modelo de contratação de consultorias por pregão eletrônico, o que pode comprometer a qualidade da estruturação do projeto, caso empresas despreparadas vençam o pregão.
- Buscar junto à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL assessoramento para estruturação do projeto. Os focos principais de atuação da CAIXA são os segmentos de Iluminação Pública, Saneamento, Mobilidade Urbana e Resíduos Sólidos, de modo que este projeto está plenamente alinhado. Neste caso, a CAIXA oferece diversas alternativas de contratação, existindo a possibilidade de financiamento com carência de até 2 anos. No entanto, a CAIXA exige alguns compromissos do município, impondo penalidades para eventual desistência do empreendimento.
- Realizar a estruturação do projeto internamente, com envolvimento do Conselho Gestor de PPPs e sua Secretaria Executiva, da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho e das Secretarias Municipais relacionadas ao projeto. Eventualmente, o município pode contratar consultorias especializadas para realizar ou apoiar a realização desta estruturação. Esta solução costuma ser mais rápida e mais flexível, embora normalmente exija complementação das competências das equipes da prefeitura com consultorias, o que implica em maior custo.
- **Terceira decisão:** Embora seja bastante provável que o projeto de Saneamento Básico de Porto Velho, incorporando tanto o abastecimento de água quanto o esgotamento sanitário seja viável na modalidade de uma Concessão Plena por Outorga, situação na qual o município não precisará realizar contraprestações públicas ao projeto – pelo contrário, poderá gerar receitas adicionais ao município na forma de pagamento de outorga – a viabilidade do projeto nesta modalidade ainda não está comprovada. No caso dos estudos detalhados indicarem a

existência de um gap de viabilidade, o projeto se enquadrará como uma PPP Patrocinada. A Prefeitura de Porto Velho estará disposta a realizar contraprestações públicas ao projeto para suprir este eventual gap de viabilidade? Qual é o limite para esta contraprestação pública? A orientação para responder a estas questões está intrinsecamente ligada ao Plano Municipal de Saneamento Básico, a ser elaborado pela Prefeitura.

É fundamental que a Prefeitura de Porto Velho defina as suas prioridades para uso das concessões e PPPs como meio para alcançar a melhoria da prestação de serviços de infraestrutura. Esta definição de prioridades deve envolver o pipeline completo dos projetos em consideração no município e também os planos para desenvolvimento de novos projetos. A definição de prioridades pode incluir a escolha de setores prioritários em que se espera que as concessões e PPPs sejam utilizadas. Neste processo, é fundamental a percepção de que o processo de amadurecimento de um projeto de concessão e PPP é longo, envolve diversas etapas e, portanto, implica em custos para a prefeitura, que precisam ser dimensionados.

Os passos seguintes à reestruturação do projeto são:

- Aprovar e implementar o Marco Regulatório Municipal – Lei(s) e Decreto(s);
- Aprovar o PMAE (por decreto, a menos que haja obrigação de fazê-lo por lei);
- Decidir sobre a Modalidade Institucional de Prestação do Serviço;
- Decidir sobre criação de Órgão Regulador Municipal ou delegação à Agência Reguladora Estadual;
- Implementar as decisões quanto ao Organismo Operador e à Regulação;
- Organismo Operador escolhido - detalhamento do PMAE em Planos, Programas, Projetos e Processos com cronogramas físico-financeiros para controle da regulação;
- Se a opção for pela regulação local – Implementar o Órgão Municipal de Regulação;
- Se a opção for pela regulação delegada à Agência Reguladora Estadual – Medidas relativas à delegação.

16. RECOMENDAÇÕES

As recomendações da Fundação Ezute são apresentadas no Anexo D.



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

**PROJETO ESTACIONAMENTO
ROTATIVO**

18/12/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
2. OBJETIVO	2
3. ESCOPO	3
4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES	4
4.1 Histórico do Projeto	6
4.2 Benchmark Nacional	8
5. ASPECTOS JURÍDICOS	10
6. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP	23
7. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO	32
8. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS	36
9. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS	37
10. ESTIMATIVA DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO	48
11. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	51
12. INTERESSE DO MERCADO	54
13. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO	58
14. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL	59
15. CONCLUSÃO	60
16. RECOMENDAÇÕES	65

1. HISTÓRICO

A Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho – ADPVH e a Fundação Ezute firmaram Contrato 006/2017, em 06 de setembro de 2017, que tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas do Município de Porto Velho / RO.

Após a emissão de Ordem de Serviço 02/2017 foi autorizado o início da execução contratual.

2. OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, incluindo o apoio à gestão de mudanças e o apoio à contratação, coordenação e integração de fornecedores diversos para o lançamento do Programa.

3. ESCOPO

Este relatório tem como escopo cumprir o previsto no item 3 do Contrato 06/2017, especificamente no que diz respeito aos estudos preliminares dos projetos de concessão ou PPP em andamento em Porto Velho, incluindo:

- Identificação detalhada do objeto da Concessão ou PPP (Escopo);
- Análise da estrutura de garantias;
- Análise da matriz de riscos;
- Estimativa de custos de investimento e operação (CAPEX e OPEX);
- Análise do enquadramento da modalidade de Concessão (Comum, Patrocinada ou Administrativa);
- Análise dos indicadores de desempenho (QID);
- Interesse do mercado;
- Benefícios, vantagens para a administração;
- Análise preliminar de impacto socioambiental;
- Aspectos jurídicos.

4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES

A fim de dar sequência ao processo de concessão para a implantação de um sistema de gestão e exploração dos serviços de vagas rotativas do Município de Porto Velho, a Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes – SEMTRAM, emitiu em 09 de novembro do ano corrente, o Ofício N° 475 DET/GAB/SEMTRAM, disponibilizando os três processos administrativos que tratam da matéria para que a subsidiar a elaboração do presente relatório, que tem o objetivo de indicar possível formato para a abordagem do projeto de concessão.

De início, cabe destacar que, a partir da análise do material cedido, fica claro que o Município de Porto Velho já vem há algum tempo buscando solução para um problema que também aflige quase a totalidade das capitais brasileiras. Um aumento expressivo da frota veicular em ambiente urbano, exigindo contínuo investimento em infraestrutura viária de modo a atender à crescente demanda na utilização dos espaços públicos.

Nesse sentido, destaque-se a manifestação do Presidente da Câmara de Dirigentes Lojistas de Porto Velho (ACL), conforme registrado no PROCESSO 14.02701 00/2015 da SEMTRAN, que, no final de 2015, propôs ao então Prefeito, que a instituição, como sociedade sem fins lucrativos, gerisse o sistema fazendo repasse do valor adequado à Prefeitura, pois entendia que o mau funcionamento do sistema implica diretamente na redução das vendas do comércio, uma vez que os clientes não encontram vagas disponíveis.

O Presidente da ACL cita inclusive estudo realizado nos Estados Unidos, mais precisamente nas cidades de Washington e New Haven, que indicam que a quantidade de vagas não ocupadas durante os períodos de pico de demanda, por falta de um sistema de gerenciamento adequado é estimada em 25%¹.

Acrescente-se nesse ponto também, estudos do Professor Donald Shoup, da Universidade de Los Angeles e um dos maiores especialistas do assunto no mundo, que indicam que até

¹ Mc Shane, W; ROESS, R.P. Parking and pedestrians – Traffic Engineering: theory and practice; Capítulo 09, páginas 161 a 191. 1990.

34%² dos congestionamentos nas cidades são provocados por veículos que circulam em busca de vagas para estacionar. Portanto, deve haver uma cobrança justa pelo estacionamento nas ruas baseado, principalmente, na procura e no tipo de utilização.

Desta forma, pode-se dizer que, no caso de Porto Velho, há mais de quinze anos busca-se soluções para o serviço.

Nessa linha, indique-se também que em 27 de dezembro de 2001, foi promulgada a Lei Complementar Nº 131 que autoriza o Executivo Municipal a estabelecer nos bens públicos de uso comum do povo estacionamento de veículos, posteriormente regulamentada pelo Decreto Nº 8.445 de 04 de fevereiro de 2002.

Por fim, houve uma iniciativa da SEMTRAM que propôs, em julho de 2016, um projeto básico bem detalhado para a concessão do serviço, mas que no entendimento da Controladoria e da Procuradoria Geral do Município ainda careceriam de estudos técnicos e econômicos mais aprofundados, bem como a submissão do projeto à Audiência Pública, visto que projetava-se um valor de contrato de quase R\$ 150 milhões, muito próximo ao limite obrigatório para a realização de audiência pública pela Lei Federal Nº 8.666/93.

Desta forma, como já houve uma iniciativa no Município de Porto Velho, este estudo buscará se posicionar com relação ao projeto básico proposto e, principalmente, propor caminhos para que a Administração Municipal chegue ao seu objetivo de ter um sistema de gestão das vagas rotativas concedido da maneira mais vantajosa ao cidadão e ao Poder Público.

Definido o objetivo e analisado o material já elaborado, é importante desenvolver um pouco mais a importância de se ter um sistema bem desenhado para cada realidade.

Muito mais do que simplesmente estabelecer uma relação de oferta/demanda e consequente retorno financeiro, um projeto de gestão das vagas rotativas tem o poder de aumentar a capacidade de circulação do sistema viário. Como atua diretamente na fluidez do trânsito, pode criar alternativas visando conciliar a oferta de vagas de estacionamento de superfície de alta rotatividade. Além disso pode ser pensado para melhorar a circulação

² Donald Shoup, The High Cost of Free Parking, Chicago: Planners Press, 2005 and 2011.

de veículos através da supressão de vagas em regiões mais densas, expansão em regiões menos densas ou modificação do perfil horário para cobrança do uso das vagas.

Dependendo de sua abrangência e valor, pode incentivar a utilização do transporte coletivo de passageiros, em detrimento do transporte individual, introduzir mecanismos que possibilitem a modernização, por meio da utilização de instrumentos de tecnologia, do gerenciamento, da operação e do apoio à fiscalização do uso das vagas de estacionamento rotativo em vias públicas.

4.1 Histórico do Projeto

De acordo com o Ofício nº. 63/GP/CGP-PVH/2017, recebido pelo Presidente da ADPVH, Marcello Thomé da Silva de Almeida, em 31/08/2017, encaminhado pelo Secretário Executivo do CGP/PVH, Thiago dos Santos Tezzari, o projeto de Estacionamento Rotativo (Zona Azul) de Porto Velho teve origem na Solicitação da Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes, SEMTRAN, encaminhada em 10/03/2017, cujo objeto era: *“Implantação de estacionamento rotativo nas vias urbanas e a gestão de exploração de publicidade nos mobiliários e equipamentos urbanos do município de Porto Velho. (ZONA AZUL).”*

O projeto não chegou a ser objeto de Procedimento de Manifestação de Interesse e, segundo o Ofício acima mencionado, encontra-se com Status “Em andamento”.

Abaixo é apresentado o histórico de acontecimentos referentes ao projeto:

14/07/2017: Publicação, em 14/07/2017, do Decreto Municipal n.º 14.627, de 14/07/2017, que substitui membro do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho.

04/07/2017: Publicação, em 04/07/2017, da Ata da 117ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho, realizada em 21/06/2017, para relato acerca do andamento do estudo de viabilidade do Projeto, no qual o Assessor Técnico: 1) informou que o Grupo Técnico está sendo analisado o material cedido pela Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes; 2) apresentou a

relação dos dados aos membros do Conselho; 3) sugeriu uma compilação das informações para apresentação posterior ao Conselho. Os membros do Conselho Gestor presentes deliberaram favoravelmente à sugestão do Assessor Técnico.

04/07/2017: Publicação, em 04/07/2017, da Ata da 115ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho, realizada em 16/06/2017, para relato acerca do andamento do estudo de viabilidade do Projeto, no qual o Grupo Técnico informou acerca das atividades realizadas em cumprimento à deliberação da 108ª Reunião. O Gestor Contábil sugeriu analisar os documentos encaminhados ao Conselho pela Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes e proceder a um comparativo com as informações disponíveis. O Conselho Gestor deliberou, por unanimidade, em acolher as sugestões apresentadas pelo Grupo Técnico.

05/06/2017: Publicação, em 05/06/2017, da Ata da 108ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho, realizada em 16/05/2017, para discussão acerca do andamento do estudo de viabilidade de celebração de PPP de estacionamento rotativo, na qual o Assessor Técnico informou sobre a necessidade de levantamento dos acessos de garagem residenciais e comerciais das Avenidas Sete de Setembro, Jatuarana, José Amador dos Reis e Nações Unidas, centros comerciais do perímetro urbano da cidade, com o intuito de verificar a quantidade líquida de vagas para implantação do sistema de estacionamento rotativo, uma vez que os acessos de garagem diminuem os espaços destinados às vagas. O Conselho deliberou favoravelmente à realização da atividade.

05/05/2017: Publicação, em 05/05/2017, da Ata da 102ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho, realizada em 24/04/2017, para discussão acerca do andamento do estudo de viabilidade de celebração de Parceria Público-Privada de estacionamento rotativo, na qual o grupo técnico, após avanços na análise da viabilidade econômico-financeira sobre a junção do estacionamento rotativo e de mobiliários urbanos, concluiu que apenas o estacionamento rotativo se sustenta para celebração de Parceria Público-Privada. O Secretário-Executivo sugeriu um prazo de vinte dias para os membros do Conselho avaliarem o material produzido pelo

grupo técnico e apresentarem relatório técnico com a avaliação final, sugestão deliberada e aprovada pelo Conselho.

06/04/2017: Publicação, em 06/04/2017, da Ata da 93ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho, realizada em 24/03/2017, para discussão acerca do andamento do estudo de viabilidade de celebração de Parceria Público-Privada de estacionamento rotativo, na qual o Conselho deliberou o prazo de 10 (dez) dias para a conclusão das atividades em andamento pelo Grupo Técnico atinentes à análise das informações e processos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes.

06/04/2017: Publicação, em 06/04/2017, da Resolução n.º 05/2017, de 13/03/2017, do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho, que cria Grupo Técnico responsável por proceder estudo de viabilidade de celebração de Parceria Público-Privada para implantação de estacionamento rotativo nas vias urbanas e a gestão de exploração de publicidade nos mobiliários e equipamentos urbanos do município de Porto Velho.

06/04/2017: Publicação, em 06/04/2017, da Ata da 88ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho, realizada em 13/03/2017, para apreciação do pedido da Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes para o estudo de viabilidade de celebração de Parceria Público-Privada para implantação de estacionamento rotativo nas vias urbanas e a gestão de exploração de publicidade nos mobiliários e equipamentos urbanos do município, na qual o Conselho deliberou: 1) pela formação de um grupo técnico para análise da viabilidade do Projeto, devendo, para tanto, ser editada a Resolução n.º 05/2017; 2) pela elaboração de ofício à Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes para solicitação das informações disponíveis como legislação e levantamentos referentes.

4.2 Benchmark Nacional

Para enriquecer este estudo, foram pesquisadas iniciativas similares no Brasil, de modo que o projeto de Estacionamento Rotativo de Porto Velho pudesse estabelecer um *benchmark* complementar ao material cedido pela SEMTRAN.

Foram encontrados 29 empreendimentos similares, no segmento de estacionamentos, apresentados no Anexo A.

5. ASPECTOS JURÍDICOS

Por muitas vezes, ocorre o entendimento equivocado dos mecanismos de relação do governo com a iniciativa privada por grande parte da população e, frequentemente, até mesmo pela imprensa especializada. Há não muito tempo, após uma grande rebelião em um presídio do nordeste do país, os principais meios de comunicação noticiaram como sendo a administração por PPP uma das causas do problema. Somente mais de uma semana após o ocorrido foi feita a correção e mostrado um caso real de PPP de presídios do Estado de Minas Gerais. O presídio em rebelião, no Rio Grande do Norte, na verdade não era administrado por uma PPP, tão somente havia um contrato de terceirização parcial dos serviços.

A ressalva acima se faz necessária para distinguir os métodos de contratação e, mais importante, identificar aqueles que se aplicam ao caso ora em avaliação.

Para a elaboração desse item foi usado como material de apoio, o manual de Introdução aos conceitos de PPP e Concessões elaborado pela Prefeitura do Rio de Janeiro em parceria com o Banco Mundial, sendo o autor do presente relatório, um dos autores e revisores do conteúdo.

No Brasil, o conceito dado pela lei às PPPs é mais restrito do que o utilizado internacionalmente. São consideradas Parcerias Público-Privadas somente projetos que requerem algum tipo de complementação governamental na forma de contraprestações públicas, como definido na Lei Federal 11.079/04.

Os projetos envolvendo a prestação de serviços públicos, precedidos ou não da execução de obras, que sejam financeiramente viáveis, são considerados Concessões Comuns, reguladas pelas Leis Federais 8.987 e 9.074, ambas de 1995.

Por sua vez, as PPPs no Brasil são ainda divididas em dois grupos:

- Concessões Patrocinadas, em que o parceiro privado obtém sua remuneração mediante cobrança de tarifas pagas pelos usuários somadas ao recebimento da contraprestação pública. Exemplos: contratos para construção e operação de uma linha de metrô, de uma rodovia, de estacionamento subterrâneo, entre outros.

- Concessões Administrativas, nas quais a remuneração do parceiro privado é paga integralmente pelo governo, ou seja, é um contrato de prestação de serviço em que o usuário direto ou indireto é a Administração Pública. Exemplos: construção de um centro administrativo, de presídios e hospitais públicos.

A construção e manutenção de uma rodovia, por exemplo, pode admitir um contrato de Concessão Patrocinada ou um Contrato de Concessão Comum. Caso os estudos indiquem que a receita a ser obtida com o recebimento de determinado valor pelo pedágio será suficiente para cobrir os investimentos e remunerar o parceiro privado, o contrato será de Concessão Comum. Se o projeto para a rodovia exigir complementação de uma parcela do valor do pedágio por parte do poder público, será uma PPP patrocinada, ou seja, a empresa privada arrecada o valor do pedágio e mais um complemento dessa tarifa por parte do governo. É o que acontece, por exemplo, com o projeto VLT do Centro e Região Portuária do Rio de Janeiro, no qual uma parcela da receita da concessionária é paga pelo Município. Nesse caso, o Município subsidia parte da tarifa porque, do contrário, ficaria muito onerosa para o usuário e inviabilizaria o empreendimento.

A Concessão Administrativa é mais utilizada para infraestruturas sociais, como hospitais e escolas. O poder público transfere a gestão do equipamento público para o investidor privado, estabelecendo níveis de desempenho, de quantidade de atendimentos e qualidade do serviço, e paga a ele 100% do valor da prestação do serviço.

Conceitualmente, os projetos que possuem baixa capacidade de geração de receitas são tradicionalmente uma Concessão Administrativa, pois há necessidade de realização de pagamentos pelo poder público para que o projeto seja realizado. Com o aumento desta capacidade de geração de receita, alternativas começam a se tornar viáveis. Os projetos envolvendo serviços públicos que prescindem parcialmente de aporte de recursos públicos, ou seja, que possuem receitas, mas que não são suficientes para que o projeto seja autossustentável, podem ser viabilizados através de Concessão Patrocinada. Já os projetos de serviços públicos que sejam totalmente autofinanciáveis são viabilizados através de Concessão Comum.

Quando consideradas em sentido amplo, pode-se dizer que as Parcerias Público-Privadas abrangem todas as formas de inter-relação entre o Poder Público e a iniciativa privada, na

qual haja a conjugação de esforços para o alcance de um objetivo comum. É usual que esta expressão seja utilizada para designar a associação entre Poder Público e iniciativa privada em projetos nos quais as duas partes assumem obrigações visando à disponibilização de bens/serviços de interesse da população.

A expressão “PPP” foi utilizada para designar a criação de um laço de parceria entre as partes envolvidas, que vai além do relacionamento contratante-contratado, onde, via de regra, cada parte busca seu interesse exclusivo (por ex. construção de uma obra x pagamento por essa obra).

Onde há parceria, entende-se que as partes envolvidas contribuirão para o desenvolvimento de um empreendimento que trará benefícios comuns para as partes e a Sociedade, daí se falar em parceria (público-privada).

Na Inglaterra, país precursor na utilização das PPPs, o termo “*Public-Private Partnership*” é utilizado de maneira ampla, para designar todos os arranjos onde as partes envolvidas sejam o poder público e a iniciativa privada, tais como: (i) as privatizações, onde há a venda de ativos públicos para a iniciativa privada; (ii) associação entre empresas públicas e privadas em consórcios ou *joint ventures*; (iii) as sociedades de economia mista; (iv) os contratos de concessão de serviços públicos, entre outros.

No Brasil, do ponto de vista estritamente legal, somente são consideradas PPPs aqueles contratos firmados com base nas leis de PPP.

Por sua vez, a Concessão Comum de Serviços Públicos, é prevista no artigo 175, da Constituição da República de 1988, e regulada pelas Leis Federais 8.987/95 e 9.074/95, que são as leis gerais das Concessões de Serviços Públicos. A delegação de serviços públicos via Concessão Comum pode ser precedida ou não da execução de uma obra pública.

Os conceitos dados pela Lei Federal 8.987/95 são os seguintes:

- Concessão de Serviço Público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica

ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

- Concessão de Serviço Público precedida da Execução de Obra Pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

Podem ser objeto de Concessão apenas os serviços públicos, ou seja, os serviços:

- a. singularmente fruíveis;
- b. assumidos pelo poder público como de sua obrigação;
- c. que sejam voltados ao atendimento de interesses coletivos; e,
- d. que sejam prestados sob o regime jurídico de Direito Público.

A identificação da natureza do serviço, para análise da viabilidade de utilização do modelo de Concessão, deve ser feita durante os estudos de modelagem.

O concessionário ou permissionário de um serviço público será remunerado por meio da cobrança de tarifas dos usuários, que sempre serão fixadas pelo Poder Concedente.

Além da receita tarifária, o edital e contrato poderão autorizar a exploração de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas.

De acordo com a Constituição da República, a delegação de serviços públicos deve ser feita na forma da lei. O artigo 2º, da Lei Federal 9.074/95, determina que “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza

urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei 8.987, de 1995.” Sendo assim, há necessidade, em certos casos, da Concessão ou permissão de serviços públicos ser precedida de lei autorizativa.

Cabe ainda, neste trabalho, explorar um pouco outras formas de contratação envolvendo a Administração Pública e a iniciativa privada. A seguir são apresentadas diversas formas de contratação, extraídas de “*PPP – Parcerias na Administração Pública – Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público Privada e outras Formas*”:

Concessão de Uso de Bem Público: É o contrato administrativo por meio do qual a Administração Pública concede ao particular a utilização de determinado bem público, segundo a sua destinação específica. Pode ser firmada como concessão de direito real ou apenas pessoal. Geralmente é firmada com prazo determinado, por longo período de tempo.

Permissão de Uso de Bem Público: É o ato administrativo unilateral, discricionário, precário, pessoal, gratuito ou oneroso pelo qual a Administração Pública faculta ao particular o uso de bem público para a exploração lucrativa de serviços de utilidade pública. O prazo costuma ser curto ou indeterminado com possibilidade de revogação a qualquer momento.

Cessão de Uso de Bem Público: É o contrato administrativo por meio do qual o poder público transfere gratuitamente a posse de um bem público para um órgão público ou entidade sem fins lucrativos, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado, desenvolvendo sempre atividade de interesse da coletividade. Ex.: Cessão de uso de área pública para a instalação de associação que presta serviços de capacitação de menores.

Contratos de Arrendamento: É uma modalidade de contrato administrativo de aluguel através do qual a Administração Pública transfere o gozo e uso de determinado bem público dominical objetivando a exploração de frutos ou a prestação de serviços. Ex: contratos de arrendamento de instalações portuárias de uso público.

Autorização de Serviço Público: É o ato administrativo pelo qual a Administração consente que o particular utilize bem público e/ou exerça atividade que depende do consentimento do Estado para ser exercida legitimamente. Ex: autorização para exploração de serviço móvel pessoal – telefonia celular e autorização para instalação de terminal portuário de uso privativo.

Permissão de Serviços Públicos: Ato administrativo, discricionário e precário, pelo qual a Administração consente que particular preste serviço público. Ex: permissão para exploração de serviço de táxi.

Termo de Parceria: É o contrato firmado entre o poder público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, destinado ao desenvolvimento de parceria para a execução de atividades de interesse público, como promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, dentre outras previstas na Lei Federal 9.790/99. Ex.: Termo de Parceria firmado com associação que atua na área de fomento à cultura (teatro e cinema).

Franquia: É o mecanismo através do qual o poder público delega ao particular a exploração de determinado serviço estatal, tendo o franqueado o direito de ver suas atividades remuneradas pela cobrança de tarifas dos usuários. O franqueado atua sob o nome do franqueador, utilizando sua marca e suas técnicas de atuação. Ex: franquias celebradas pelos Correios para abertura de agências.

Terceirização: É a delegação, pela Administração Pública à terceiros, através de contratos regidos pela Lei Federal 8.666/93, da execução de obras e serviços, de forma que a organização direciona sua estrutura e força produtiva à sua atividade-fim. Ex: contratação de obra pública ou serviços de engenharia.

Convênio: São os acordos firmados por entidades públicas, ou entre estas e particulares (neste segundo caso recebem o nome de **Termo de Fomento**, **Termo de Cooperação** ou **Termo de Colaboração**), para a realização de objetivos de interesse comum das partes. No convênio existe uma mútua colaboração, e não se fala de preço e remuneração. A utilização desse instrumento para que o Município estimule o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a difusão do conhecimento especializado, tendo em vista o bem-estar da

população e a solução dos problemas econômicos e sociais. Ex: convênio entre empresas e universidades públicas para o desenvolvimento de tecnologias.

Contrato de Gestão: É o contrato previsto na Lei Federal 9.637/98, que pode ser celebrado entre o poder público e as organizações sociais para desenvolvimento de atividades nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Ex: contrato de gestão firmado pelo poder público com associação de defesa do meio ambiente.

No caso do objeto deste estudo, entre estas outras modalidades de concessão, deve-se dar especial atenção à permissão de serviços públicos, visto que se trata de mecanismo já utilizado para a exploração do serviço de vagas rotativas em vias públicas.

A permissão de serviços públicos é conceituada na Lei Federal Nº 8.987/95 como “*a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.*”

A permissão, por conta de sua precariedade, não exige investimentos relevantes por parte do permissionário, geralmente é firmada por curto período (ou por prazo indeterminado) e não prevê a utilização de bens reversíveis, sendo descabida, em regra, a indenização em caso de extinção antes do prazo contratual. Em geral, vê-se o regime de permissão ser utilizado nos casos de serviços de táxi e vans para transporte público.

Por outro lado, a Concessão Comum de Serviços Públicos pressupõe investimentos importantes do concessionário e, normalmente, a utilização de bens reversíveis, fazendo jus à indenização em caso de extinção precoce do ajuste.

Portanto, Municípios que utilizaram o mecanismo de permissão para gestão de vagas, seguramente reduziram significativamente o valor do investimento, seja por redução de área de abrangência, seja por simplificação do sistema de medição, de forma que, mesmo com o elevado risco de uma condição precária de contratação, conseguiu trazer interessados para a licitação (adiante explora-se um pouco mais questões referentes ao mercado, formas de contratação e tamanho das praças).

Nesse ponto, antes de realizar análise mais específica da legislação do Município de Porto Velho e do regime jurídico que norteia o estacionamento em vias públicas, é importante destacar, para esse estudo, a importância do Decreto Federal Nº 8.428 de 02 de abril de 2015, que dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.

A partir dele ampliou-se, significativamente, a possibilidade de proposta de estudos por instituições privadas mesmo em caso de permissões ou concessão, apesar de ainda haver em algumas praças, o entendimento de que deve ser utilizado exclusivamente nos casos de PPP.

Importante citar experiência da Cidade do Rio de Janeiro em PMI desenvolvido para projeto de concessão do Jardim Zoológico Municipal. Na ocasião, no lançamento da convocação para os estudos, a administração municipal não tinha clareza do modelo ideal de concessão. Com o refinamento das pesquisas, principalmente, definição do valor de investimento e reajuste do valor de ingresso, há muito defasado, foi viabilizada uma Concessão Comum.

Após licitação e assinatura do contrato, por meio de Agravo de Instrumento, houve decisão pela nulidade do ato administrativo, invalidando o processo licitatório temporariamente, só sendo sanada a questão em plenária do Tribunal de Justiça que determinou por unanimidade negar provimento ao agravo de instrumento.

O caso tem importância para este estudo, pois conforme será apontado mais adiante neste relatório, podem ser adotados os modelos de permissão ou concessão comum.

Com relação à legislação que rege a operação do sistema de vagas rotativas em vias públicas, cabe observar principalmente a Legislação Municipal, visto que a Lei Federal Nº 9.503 de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código Brasileiro de Trânsito, entregou aos municípios regulamentar e operar o trânsito de veículos.

Cabe aqui transcrever o art. 24 da Lei Nº 9.503, com destaque para os parágrafos que tratam da matéria, após as alterações sofridas em decorrência da promulgação das Leis Nº 13.154 de 30 de julho de 2015 e Nº 13.281 de 04 de maio de 2016:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

(...)

VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos;

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

(...)

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

XVI - planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;

Deve ser observado também o disposto nos art. 181 e 182 da mesma Lei, que trata das penalidades previstas por tipo de infração relacionada ao estacionamento irregular de veículos.

Nessa direção, o Município de Porto Velho, promulgou a Lei Complementar Nº 131 de 27 de dezembro de 2001, que autoriza o Executivo Municipal a estabelecer nos bens públicos de uso comum do povo estacionamento de veículos e a regulamentou pelo Decreto de Nº

8.445 em 04 de abril de 2002. Entre outras medidas, em consonância com o art. 7 da Lei Orgânica, permite o estacionamento em vias públicas pré-definidas pela SEMTRAM e autoriza sua cobrança. Portanto, em resumo, o Município já possui os principais instrumentos legais para dar início a um processo de concessão do sistema de vagas rotativas em área pública.

No entanto, salienta-se que algumas determinações da Lei Complementar Nº 131 de 27 de dezembro de 2001 e, posteriormente regulamentado pelo Decreto Nº 8.445 de 04 de abril de 2002, podem gerar limitações ao processo licitatório. Estas são elencadas a seguir:

Lei Complementar Nº 131 de 27 de dezembro de 2001	
Dispositivo	Possível Fragilidade
<p>Art. 2º A exploração dos locais destinados a estacionamentos, nos termos da presente lei, será feita através dos órgãos da administração direta, indireta ou terceirizada, e a receita auferida, deduzidos os custos da implantação e operacionais e de administração, será aplicada na execução de obras ou serviços determinados pelo Executivo.</p> <p>§ 1º Quando a exploração dos locais determinados a estacionamento se der através da administração direta, a receita será recolhida aos cofres da Prefeitura.</p> <p><u>§ 2º Os órgãos da administração indireta ou terceirizada que exploram os locais determinados nos termos desta lei, deverão remunerar a Prefeitura, não menos de 30% (trinta por cento) da receita líquida auferida.</u></p>	<p>No parágrafo em destaque, percebe-se que a Lei definiu um percentual mínimo de remuneração para a Prefeitura, caso o sistema de estacionamento seja operado por terceiros ou administração indireta.</p> <p>Isso pode implicar em limitações na escolha do modelo de remuneração escolhido na licitação.</p> <p>Diferentemente do Decreto que pode ser alterado pelo Poder Executivo diretamente, uma alteração de Lei poderia levar mais tempo e até causar a perda do momento adequado para a licitação.</p> <p>Some-se a isso que, a medição da receita líquida é sempre de maior complexidade que a medição de receita bruta, uma vez que leva em conta deduções, tais como, despesa de vendas, custos, devoluções entre outros.</p> <p>Ou seja, entra-se de certa forma na qualidade da operação do prestador de serviço.</p> <p>Sendo assim, recomendamos que, uma futura modelagem considere um valor</p>

	<p>mínimo de repasse ao Município de 30%, porém da receita bruta, já que a lei fala em percentual mínimo de receita líquida que sempre será menor que a bruta e de mais fácil medição, mesmo que isso represente maior tempo de concessão.</p> <p>Pode-se também, dependendo da modelagem financeira, estabelecer um modelo misto que preveja o mínimo de 30% de receita bruta de repasse somado a uma outorga onerosa, caso seja de interesse da administração.</p>
Decreto Nº 8445 de 04 de abril de 2002	
<p>Art. 3º. O Estacionamento remunerado de veículos a que se refere o artigo 1º deste Decreto, far-se-á, de Segunda a Sexta-Feira, no período compreendido entre oito e dezoito horas e aos sábados entre oito e treze horas.</p> <p>§ 1º Para veículos utilitários, assim entendidos, aqueles com capacidade de carga útil inferior a um mil e cem quilos, o estacionamento será remunerado, a partir das nove horas.</p> <p>§ 2º É livre o estacionamento de automóveis durante todo o dia de domingo e aos sábados no período compreendido depois das treze horas e, nos demais dias da semana, no período entre as vinte horas e as seis horas do dia seguinte:</p> <p>I – o período entre seis e nove horas e dezenove a vinte horas, de Segunda a Sexta-Feira é livre o estacionamento de veículo para carga e descarga;</p> <p>II – os veículos de transporte de valores, nos</p>	<p>O horário definido para cobrança deve ser avaliado para que permita regras de cobrança diferentes por região, horário e vocação, como por exemplo, a cobrança noturna em áreas de movimento nesse horário.</p> <p>Também deve-se analisar a pertinência de estender o horário de funcionamento até as 19 ou 20 horas, já que são horários ainda de grande movimento.</p> <p>O Projeto Básico proposto pela SEMTRAM já indica outros horários de funcionamento.</p> <p>Como já existe um modelo de Decreto proposto pela SEMTRAM, sugere-se aguardar a nova modelagem do sistema de operação de vagas rotativas e então adequar o Decreto às novas condições.</p>

<p>horários prefixados, terão estacionamentos reservados, com remuneração diferenciada.</p>	
<p>Art. 3º - O Executivo Municipal, através de órgão próprio, fiscalizará a execução da exploração dos estacionamentos remunerados, fixando preços, acompanhando receita e providenciando a cobrança das multas referentes às infrações de trânsito que forem praticadas e anotadas nas áreas e imediações, pelos fiscais ou inspetores do estacionamento.</p> <p>I – a cobrança do preço será através de venda de Cartões ou talões de estacionamentos, de até uma ou duas horas cada, com a tolerância de dez minutos, com venda direta ao condutor, antes de estacionar, pelos fiscais ou estabelecimentos de comércio ou outros;</p> <p>II – os cartões e talões de estacionamento serão numerados, distribuídos, sob termo de responsabilidade, no início da fiscalização e recolhidos, após a prestação de contas, ao final do expediente;</p> <p>Parágrafo único. Da receita auferida, deduzidas as custas operacionais, administrativas e de implantação, no mínimo trinta por cento reverterá em benefício do poder público, depositado mensalmente em conta do Tesouro do Município, destinados à execução de obras ou serviços públicos destinados pelo Executivo.</p>	<p>Sugere-se prever que a empresa operadora do sistema dê suporte à fiscalização, não atuando como poder de polícia que, por lei é indelegável, mas com apoio técnico, suporte de material em conjunto com o órgão de fiscalização local.</p> <p>Assim como previsto pelo Projeto Básico desenvolvido pela SEMTRAM, deve-se avaliar a necessidade de manter a regulamentação baseada em venda de talões. Podem ser propostos modelos 100% baseados em tecnologia que dispensam o uso de talão, sendo possível a fiscalização por meios digitais da mesma forma.</p> <p>No Decreto está explicitada a forma de cálculo da receita líquida. Conforme sugerido acima deve-se avaliar a possibilidade de manter o determinado na Lei Complementar Nº 131 de 2001 como padrão, de forma a evitar a necessidade de submeter nova Lei à Câmara, visto que poderia ter grande impacto no prazo e, na licitação adotar um modelo que mantenha esse percentual, porém da receita bruta e, por fim, adequar o Decreto ao modelo previsto.</p>

Em resumo, entende-se que o Município de Porto Velho tem os principais mecanismos legais para o estabelecimento de um projeto de concessão já definidos, que devem sofrer algumas alterações, principalmente no nível do Poder Executivo para adequar a

regulamentação ao modelo selecionado. Fica pendente apenas o alinhamento dos requisitos gerais do projeto de Estacionamento Rotativo com o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, que encontra-se em etapa final de elaboração pela SEMTRAN.

6. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP

Percebe-se que as principais cidades do mundo vêm tratando ou tentando tratar a questão do estacionamento em área pública por diferentes métodos. Algumas conseguem enquadrar o estacionamento em vias públicas dentro de um plano de mobilidade mais amplo que inclui preços variáveis por zona ou até mesmo por horário, relação com o sistema de transporte público, obras de urbanização, aumento das áreas destinadas aos pedestres, definição do tipo de vaga por uso padrão comercial ou residencial, entre outros.

No entanto, salvo aquelas que fizeram grandes investimentos em ativos recentemente, tais como a instalação de sensores de vaga ou parquímetros que ainda precisam ser depreciados, uma constante norteia os projetos mais recentes. O uso cada vez mais intensivo de tecnologia, que proporciona redução significativa nos custos operacionais.

É interessante listar algumas experiências mundiais:

A SF Park de São Francisco na Califórnia, Estados Unidos, em alguns pontos da cidade adotou o modelo de preço flutuante ao longo do dia baseado na demanda e região. Como exemplo, em áreas de interesse comercial maior, a ideia é manter sempre duas vagas disponíveis. Para isso, o Poder Público define o valor teto que a hora da vaga pode custar e a empresa atua dentro daquela margem, subindo ou descendo o preço conforme a demanda horária. Entende-se que um sistema de vagas rotativas que permita que o consumidor encontre sempre uma vaga disponível, aumenta a demanda no comércio local.

Apesar de os Estados Unidos ter tradição no uso de parquímetros, em Washington, capital do país, optou-se por usar um modelo 100% baseado no celular.

Por sua vez, cidades como Los Angeles que, em algumas regiões, usava um parquímetro para cada automóvel, vem substituindo os individuais por parquímetros multivagas em que o pagamento se dá pela localização do veículo no chão ou pela placa do veículo.

Outro aspecto comum nos novos projetos é permitir que o cliente efetue o pagamento seja no parquímetro, seja no celular, mas não precise retornar ao veículo para colocar qualquer tipo de talão ou tíquete. Isso aumenta consideravelmente o conforto do usuário além de permitir que, no caso de sistemas com parquímetros multivaga, o número de aparelhos

possa ser consideravelmente reduzido, já que o cliente não vai até a máquina e tem que retornar ao veículo.

Na Holanda, que vem implementando cada vez mais sistemas de pagamento por celular, o pagamento é atrelado à placa do veículo e a fiscalização é feita por carros ou motos com câmeras que, ao ler as placas dos veículos estacionados consegue identificar imediatamente a situação do veículo. No caso do carro-câmera, um fiscal público pode ir ao lado do motorista e autua o veículo e, no caso da moto-câmera, ao fim de um certo circuito são apresentados ao fiscal os carros em situação irregular.

Evidentemente que um sistema dessa monta exige grande investimento, mas também se justifica em grandes operações. Um único veículo-câmera é capaz de fiscalizar até 1.000 vagas em uma hora.

Importante descrever um pouco outras experiências para também entender que se trata de um projeto que deve observar as características locais, porte do município, pré-existência de algum modelo de cobrança, condição urbanística, acesso da população à tecnologia entre outros.

Como no caso de Porto Velho já há uma definição clara por parte da municipalidade das regiões que busca atender, com detalhamento das vias que entrariam no sistema e o total de vagas pagas, bem como aquelas disponíveis para idosos e portadores de necessidades especiais, além de previsão legal do valor a ser cobrado pela Lei Complementar Nº 455 de 03 de maio de 2012, é possível ter uma dimensão da operação pretendida como foi feito por meio de projeto básico submetido pela SEMTRAM à Procuradoria em 2016.

No entanto, cabe nesse tópico, ressaltar algumas premissas adotadas a fim de propor objeto da concessão planejada em dimensão mais apropriada ao número de vagas a ser ofertado.

O primeiro e mais importante versa quanto à utilização ou não de parquímetros. O projeto básico sugerido prevê a instalação de até 400 parquímetros, que divididos pelo número de 3.767 vagas, não inclusas aqui as vagas destinadas a idosos e portadores de necessidades especiais, indica uma proporção de 1 aparelho desse tipo para cada 10 vagas.

Entende-se que essa proporção está superdimensionada, principalmente considerando-se que pode ser feito com parquímetros sem emissão de tíquete, o que quer dizer que o usuário não precisa ir e voltar ao seu veículo. Desta forma, a localização dos parquímetros deve ser projetada para que se tenha a segurança de que o cliente passará por um próximo ao seu carro em qualquer uma das direções que andar, mas não apenas a distância teórica de 10 automóveis.

A título de comparação, o projeto de sistema rotativo que a cidade do Rio de Janeiro publicou em 2016 previa 1 parquímetro para cada 30 ou 40 vagas dependendo da característica do bairro. São José dos Campos, com 3.500 vagas, opera com aproximadamente 140 parquímetros (um para cada 25 vagas).

Nessa condição, pode-se chegar, no caso de Porto Velho a um número máximo de aproximadamente 120 equipamentos, reduzindo-se drasticamente o valor do investimento.

Também deve-se discutir brevemente, as implicações do uso de parquímetros por critérios urbanísticos, pois trata-se de instalação de mobiliário urbano nas calçadas e, principalmente, a operação de desabastecimento do equipamento.

Um parquímetro que aceite moeda corrente, conforme previsto no Projeto Básico, significa um cofre em via pública, que implica em serviço de coleta de dinheiro quase diário, o que encarece sobremaneira a operação, além de estar altamente suscetível a vandalismo.

Parte desse problema é sanado, instalando-se parquímetros que não aceitem moeda, somente cartões de débito, crédito ou pré-pago. Resolve-se a questão da operação de desabastecimento, mas ainda assim se mantém caro material na rua exposto com equipamento para leitura de cartões.

Há que se pesar, sem dúvida, o conforto do usuário que pode contar com vários métodos de pagamento, mas também deve-se considerar que dificilmente um motorista não terá um celular disponível.

Cumprе ressaltar que não é necessário que seja obrigatoriamente um *smart phone* com pacote de dados disponível. É possível fazer o pagamento por SMS ou por uma central de atendimento 0800.

Interessante observar abaixo placa de sinalização de sistema na Inglaterra que usa o celular como pagamento.



Não foi abordado no Projeto básico, mas deve-se atentar para a utilização de sensores de vaga que, normalmente ficam fixadas no piso.

Apesar de permitir controle integral e *online* da situação de ocupação das vagas pela cidade e, com isso, um monitoramento instantâneo, esses equipamentos ainda exigem alto investimento e trazem maior custo de manutenção, principalmente quando expostos às altas temperaturas e umidade característicos do Brasil.

Não bastasse, sua função pode ser facilmente substituída por câmeras ligadas a sistemas inteligentes que são menos custosas, exigem menos manutenção e podem agregar a função de vigilância caso integradas a centros de comando e controle integrado.

É então, de fácil conclusão notar que o projeto pode admitir dimensões e, conseqüentemente, valores de investimento muito discrepantes dependendo da quantidade de tecnologia que se deseja embarcar.

Para o caso de Porto Velho, por se tratar de um projeto com 3.700 vagas, não parece fazer sentido partir diretamente para um sistema com muitos parquímetros espalhados pela rua que, seguramente, em pouco tempo demandarão manutenção.

Some-se a isso o fato de que, como todo novo sistema exige conhecimento e plano de comunicação intenso para adesão da população, entende-se que se pode partir diretamente para uma solução sem parquímetro, porém ampla no uso do celular como previsto no Plano Básico proposto. Isso quer dizer, pagamento por SMS, por ligação gratuita, com venda de cartões pré-pagos do sistema em postos de venda espalhados pela cidade, tais como lojas de conveniência, bancas, postos de gasolina, entre outros.

Vale destacar alguns dados do Estado de Rondônia. O Estado com 1.945.685³ habitantes tinha registrado em 2014, 1.749.000⁴ celulares. Ou seja, muito próximo de 1 celular por habitante. Considerando-se ainda que Porto Velho possui uma frota de aproximadamente 180.000 veículos⁵ para 428.527⁶ habitantes, a chance do dono de um veículo não ter um aparelho é muito baixa.

Dois aspectos merecem atenção especial. Fiscalização e comunicação. Nenhum sistema deste tipo funciona bem sem fiscalização intensa e hábito do uso. Não necessariamente por tendência à burla, mas por desconhecimento da operação.

Nessa linha, em matéria⁷ recente, o jornal O Globo mostrou que o nível de inadimplência de pagamento no Veículo Leve sobre Trilhos no Rio não chega a 10%, lembrando que havia grande desconfiança da possibilidade de bom funcionamento, uma vez que o sistema não conta com catracas e depende do passageiro levar seu cartão a um validador eletrônico dentro da composição.

No entanto, a empresa vem investindo muito em fiscalização e comunicação, ressaltando que esta não tem o poder de multar o cidadão, apenas alertar e, no limite, convocar um guarda municipal a autuar.

Espera-se que a necessidade de fiscais vá diminuindo gradativamente ao longo do período de concessão, podendo haver maiores dispêndios nos anos iniciais e conseqüente decréscimo gradual desse custo.

³ Fonte: IBGE (2010)

⁴ Fonte: Datora e Terapar

⁵ Fonte: IBGE (2010)

⁶ Fonte: IBGE (2010)

⁷ Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/dados-mostram-que-honestidade-ainda-esta-em-alta-entre-os-cariocas-22143672>

No Projeto Básico apresentado pela SEMTRAM, há previsão de 1 fiscal para cada 40 vagas e, por sua vez, 1 supervisor para cada 10 fiscais.

Inicialmente, é possível prever que um fiscal consegue em uma hora passar por até 100 vagas, no entanto, hoje já existem tecnologias de fiscalização como carros-câmera que, numa cidade como Porto Velho não seriam necessários mais do que duas unidades.

São José dos Campos em São Paulo opera com apenas um desses veículos.



Figura 1: Exemplo de carro de fiscalização em Amsterdã, Holanda



Figura 2: Exemplo de carro de fiscalização de Santo André

No entanto, no início da operação pode ser interessante trabalhar com 1 fiscal para cada 100 carros e reduzir gradativamente conforme o sistema amadurece.

Com relação aos supervisores, tudo indica ser mais adequado uma divisão por áreas e não necessariamente por número de fiscais delegados. Áreas com maior demanda e concentrada como zonas comerciais precisam de mais fiscais, mas podem estar sob o mesmo supervisor que cobriria uma determinada área.

Ainda sobre os modelos, será mais explorado no tópico seguinte, mas existem cidades que optaram por uma solução ainda mais simples que se trata de uma permissão, em que o poder público consente que particular preste serviço público.

Nesses casos, simplificando, a administração faz um chamamento e autoriza aquela empresa que oferecer o maior percentual do faturamento pela exploração. No entanto, conforme visto anteriormente, trata-se de instrumento precário podendo ser revogado por ato administrativo, o que aumenta consideravelmente o risco.

Como o município de Porto Velho não tem, nesse momento, um sistema em operação e como já houve um sistema que foi usado até início de 2000, a implantação do novo serviço demandará um prazo considerável para que os cidadãos se adaptem.

Isso está diretamente relacionado ao investimento material e humano que será realizado. Um sistema tecnológico robusto, com poucas falhas, a presença de monitores ensinando a utilização, associado a um período de carência de multa, material informativo simples e claro, pontos de venda bem espalhados pelas áreas de abrangência, incluindo algumas de funcionamento em horários alternativos tais como lojas de conveniência, entre outras medidas, são cruciais para adesão da população ao projeto e seu consequente sucesso.

Isso reforça ainda mais a seleção de um modelo de concessão de curto prazo, conforme demonstraremos adiante, bem como o embasamento para a não seleção de um modelo de PPP.

Conclusivamente, existem hoje, muitas formas e soluções tecnológicas para abordar o assunto e como será explicitado mais adiante, um número razoável de empresas no país aptas a prestar o serviço. Cabe então ao Poder Público, ter clareza do objetivo que quer atingir, o porte da operação que tem em seu poder e então definir o escopo do projeto.

Para o caso de Porto Velho, o projeto básico já sugerido alcança bem o objeto, com algumas adaptações conforme descritas acima, principalmente para adequar o sistema à realidade local de porte e ineditismo da operação.

Sendo assim, propõe-se uma Concorrência para contratação de Concessão Comum para a delegação do serviço de implantação, manutenção e operação de sistema de estacionamento rotativo pago em vias, áreas e logradouros públicos do Município de Porto Velho.

Os serviços que serão prestados pela Concessionária, sendo os principais:

- Projeto Executivo necessário à implementação tecnológica e operacional de sistema de estacionamento rotativo;
- Operacionalização e controle de todo sistema de estacionamento rotativo;

- Execução de todas as obras e instalação dos recursos e equipamentos necessários ao correto funcionamento e operação do sistema, incluindo-se a sinalização vertical e horizontal das vagas;
- Todas as diversas soluções de sistemas de Tecnologia da Informação (página na internet, aplicativos para dispositivos móveis, soluções de *business intelligence*, serviços de informações, visões, geração de arquivos, réplicas de bases e afins, *gateways* de pagamento quando necessários e demais soluções que se mostrem oportunas);
- Equipamentos e todos os recursos materiais e humanos envolvidos que deverão ser implementados;
- Elaboração, produção e implementação de todo plano de comunicação;
- Fornecimento, distribuição e comercialização dos meios eletrônicos de pagamento da tarifa, incluindo aqueles a serem disponibilizados nos pontos de venda credenciados, bem como os respectivos comprovantes de pagamento e do tempo de utilização das vagas;
- Instalação de equipamentos, infraestruturas e utilização de recursos tecnológicos e materiais necessários ao controle, supervisão e fiscalização com geração de dados para aplicação e processamento das autuações e aplicação de penalidade por parte do Município;
- Instalação de todos os equipamentos, *software* e base de dados;
- Instalação de um Centro de Controle Operacional para gestão e processamento das informações, estruturado e custeado pela Concessionária;
- Implementação de pontos de atendimento aos usuários e de Central de Atendimento;
- Manutenção da área de abrangência do sistema, bem como todos os seus equipamentos, sinalizações, sistemas e recursos.

7. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO

Para se chegar à melhor modalidade de concessão para o sistema de vagas rotativas do Município de Porto Velho foi necessário fazer uma breve análise da legislação pertinente, avaliando-se as leis e regulamentações de nível federal e municipal, visto que não havia influência do Estado nesse processo.

Desta forma, passou-se pela Constituição Federal, destacando-se os art. 30 e 175, as Leis Federais que amparam o modelo de Concessão (8.987 e 9.074 ambas de 95) e PPP (11.079 de 2004) e o Decreto 8.428 de 02 de abril de 2015, especialmente importante para o caso de Procedimento de Manifestação de Interesse.

Além da Lei Nº 9.503 de 23 de setembro de 2009 que instituiu o código brasileiro de trânsito, com suas devidas alterações promovidas pelas Leis Federais 13.154 de 2015 e 13.281 de maio de 2016.

Em seguida, avaliaram-se as Leis Municipais que tratam da matéria para se chegar à pertinência e adequação do modelo jurídico para o serviço pretendido.

Desta forma, foi importante observar a Lei Orgânica do município de Porto Velho que, bem resumidamente, aduz ao Município o dever de organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, além de lei autorizativa específica sobre o assunto - Lei Nº 131 de 27 de dezembro de 2001 e sua respectiva regulamentação pelo Decreto Nº 8.445 de 04 de abril de 2002.

Em resumo, sendo a atividade de estacionamentos públicos reconhecida como serviço público, portanto de titularidade municipal, tendo o Município passado lei autorizativa e sua Lei Orgânica previsto a concessão de serviços, tem-se os mecanismos legais estabelecidos para conceder o serviço de vagas rotativas da cidade.

Deve-se então analisar a modalidade de concessão adequado ao objeto pretendido e por este motivo, o presente documento apresentou anteriormente um resumo dos possíveis modelos.

De início, não há que se falar em PPP para esse tipo de operação mesmo antes de qualquer detalhamento econômico-financeiro, visto que o sistema tem receita tarifária

considerável e o nível de investimento não é alto se comparado à geração de caixa possível.

Destaque-se ainda que, o Município de Porto Velho tem estabelecido e regulamentado um valor de tarifa horária de R\$ 2,40 que pode ser considerado relativamente alto. Valor próximo daquele praticado na cidade de São Paulo, que é de R\$ 5,00 por duas horas ou 10 cartões por R\$ 45,00.

Ainda nos exemplos, que serão mais explorados a seguir, Aracaju opera com sistema 100% virtual com parquímetro por R\$ 1,50/hora.

O segundo e principal aspecto para a não utilização do mecanismo de PPP é o fato de fazer pouco sentido a administração pública “subsidiar” esse tipo de operação. Nesse caso, é mais indicado a redução ou a diluição dos investimentos até que se tenha uma concessão comum dos serviços.

Também será explorado posteriormente neste relatório, mas adianta-se que o fato de ser uma concessão comum, não implica em baixo compartilhamento de risco. É cada vez mais aceito, medidas de compartilhamento de risco mesmo em contratos de concessão comum. Cite-se o exemplo da Transolímpica, via pedagiada do Rio de Janeiro que estabeleceu inclusive faixas de compartilhamento de risco de demanda.

Já existiram casos de estudo para PPP do setor, mas eram projetos que misturavam a operação em vias públicas com a construção de edifícios garagem ou estacionamentos subterrâneos. Nesses casos, como o investimento é muito alto, as tarifas da exploração do serviço em vias públicas não são suficientes para subsidiar as construções.

Com relação à opção de juntar essas duas operações – edifícios garagem ou garagens subterrâneas e estacionamento público – se existe uma vantagem lógica em poder estabelecer a melhor estratégia de estacionamento e urbanização, visto que permite um planejamento mais amplo de áreas onde se deseja estimular ou suprimir vagas, por outro, misturam-se atores e riscos de natureza bem diferentes. Operadores e construtores. Duas grandes cidades que tentaram o procedimento do tipo não conseguiram chegar ao final do processo: São Paulo e Belo Horizonte.

Existem casos de permissões dadas pelos Municípios para que operadores explorem o sistema com sua solução, seja ela tecnológica ou não, depende da decisão executiva. Normalmente, funcionam selecionando quem paga maior percentual ao Município.

No entanto, como já explorado anteriormente, este instrumento tem caráter precário, o que reduz o interesse por investimento por parte do privado. Torna-se mais aplicável nos casos em que já há um sistema instalado e funcionando com investimentos já parcial ou totalmente realizados, tais como, sinalização e equipamentos e, mais importante, já há o conhecimento e hábito da população no uso, o que limita perdas de receita e investimento em comunicação.

Em conclusão, entende-se que o modelo mais indicado para a operação do sistema seja o de **Concessão Comum** colocando a encargo do concessionário a responsabilidade de implementar, manter e operar o sistema de vagas rotativas da cidade.

Além de a Prefeitura já ter um caminho pavimentado nesse sentido, conforme dito acima, a Concessão Comum estabelece um contrato entre as partes com deveres e direitos para ambos, portanto trata-se de um mecanismo mais robusto juridicamente, que pode garantir benefícios para os dois lados. Um melhor serviço para a população e a remuneração justa para um parceiro privado baseado em indicadores de desempenho.

Como em toda concessão, o prazo concedido, deve ser o justo para a recuperação do investimento feito somado a um ganho de capital que varia conforme a operação e a indústria inserida. Em se tratando de tecnologia, nunca deve ser muito longo, visto que como os valores de software e equipamento caem rapidamente, poderia o Poder Público não capturar esse benefício. No entanto, no caso de Porto Velho há uma particularidade ditada pelo Art. 2º da Lei Complementar Nº 131 de 27 de dezembro de 2001, que estabelece que no mínimo 30% da receita líquida auferida seja retornada à Prefeitura. Nesse caso, há uma afetação direta no modelo econômico que, seguramente, refletirá no prazo de concessão.

Projetos dessa natureza costumam ter prazo de 10 anos, sendo possível renovação, mas evidentemente devem ser testados por modelo econômico coerente. Destaque-se, porém que, quanto menor o prazo, melhor para a municipalidade que, ao final dele pode fazer

nova licitação, muito provavelmente mais valiosa aos cofres pelo fato de a operação estar mais madura. Sendo assim nesse caso, não se recomenda a permissão de renovação.

8. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS

Como se trata de uma Concessão Comum não deve ser estruturada garantia pública para esta operação.

9. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS

Nesse item deve-se de início citar que foi usada metodologia desenvolvida junto ao manual citado no item 5, para estabelecimento da matriz apresentada a seguir.

A ideia que deve reger qualquer abordagem ao risco associado a projetos de PPP/Concessão é que o tratamento do risco tem como objetivo lidar com a incerteza por um longo período de tempo. Sendo assim, é importante estar atento ao fato de que um Projeto com um ciclo de vida longo pode estar sujeito a inúmeros eventos que afetarão seu desempenho, e que até mesmo a mais cuidadosa lista de provisões e soluções pode não levar todos em consideração.

A única abordagem possível para se enfrentar ou ao menos minimizar os impactos negativos de tais eventos é realizar um esforço para identificar tais eventos (identificação), uma rigorosa avaliação de suas implicações (análise) e as possíveis medidas para mitigá-los ou evitá-los. Por fim, uma clara alocação dos riscos no contrato de PPP/Concessão pode ser capaz de guiar as partes durante crises ou desenvolvimentos não previstos no momento da assinatura do contrato sendo, portanto, de suma importância.

O sucesso ou fracasso da estruturação de um projeto muitas vezes depende da identificação, análise e alocação dos riscos. Geralmente, as consideráveis quantias envolvidas, o fato de que os credores usualmente são remunerados pela receita gerada pelo ativo e a potencial volatilidade nas condições financeiras serve para lembrar que os riscos associados a projetos de PPP/Concessão podem ser extremos. Assim, as consequências de uma avaliação e alocação inadequada dos riscos também podem ser extremas: a possibilidade de fracasso do projeto aumenta drasticamente.

O princípio fundamental de qualquer abordagem de PPP/Concessão é a alocação de um determinado risco para a parte que tenha melhores condições para gerenciá-lo. Gerenciar um risco significa tentar evitar o evento de risco deixando-o sob controle e executando as medidas mitigadoras disponíveis. A abordagem recomendada nesta hipótese é a otimização da transferência de riscos ao invés de maximizá-la. Ainda, a alocação de risco do projeto pode fornecer incentivos para o setor privado melhorar sua gestão e desempenho.

O propósito da avaliação de risco é identificar os potenciais riscos em um projeto e considerar como eles seriam mais bem distribuídos ou alocados entre o setor público e o parceiro privado.

Apresenta-se a seguir, então, os principais riscos envolvidos na implementação e operação desse tipo de operação, bem como a alocação sugerida.

Tipo de Risco	Descrição	Consequência da Materialização do Aspecto Negativo do Risco	Comentários e fatores, medidas ou estruturas contratuais que funcionam como mitigantes do risco	Há norma legal que defina a quem esse risco deve ser alocado?	Alocação
Projeto	<p>1) Risco dos elementos do Projeto Básico serem inadequados para provimento dos serviços na qualidade; quantidade e custo definidos;</p> <p>2) Risco dos Projetos do Parceiro Privado não atenderem os resultados requeridos.</p>	Aumento dos custos de implantação e operação dos serviços, inadequação dos serviços.	<p>1) O Poder Concedente tem obrigação de disponibilizar os “elementos do projeto básico” com estimativas de custo;</p> <p>2) Deve estar claramente estabelecido que o Parceiro Privado deve tomar os elementos do projeto básico como indicativos para a proposta e tem a obrigação de elaborar os projetos básico e executivo de modo a lhe ser permitido atingir os melhores resultados na execução dos serviços;</p> <p>3) O Poder Concedente deve estabelecer critérios de relação entre a remuneração e o atingimento da excelência nos serviços;</p> <p>4) O Poder Concedente deve exigir experiência anterior (i) na implantação da tecnologia e (ii) na operação dos serviços;</p> <p>5) O Poder Concedente deve exigir – como qualificação técnica – a apresentação de metodologia de execução dos serviços de modo a buscar a eliminação daqueles que não se apresentem aptos a prestar os serviços com excelência.</p>	A Lei 8.987/95, requer que seja realizado “elementos do projeto básico” como condição para a realização da licitação da concessão. O contrato, no entanto, pode estabelecer que os elementos de projeto básico são indicativos, de maneira a transferir todos os riscos de projeto para o parceiro privado.	Parceiro Privado
Legislação Municipal	1) Risco de restrições legais locais impedirem ou intrerferirem na operação.	Aumento dos custos de implantação e operação dos serviços e, no limite inviabilização.	1) Cabe ao Poder Concedente garantir que a Legislação local dê subsídio à operação licitada, buscando dissolver qualquer impeditivo que inviabilize a operação, incluindo a articulação com outros órgãos públicos caso necessário.	O Poder Executivo local pode dirimir possíveis zonas de conflito estabelecidas pela legislação local via publicação de decreto de acordo com as Leis Federais e locais e em consonância com a operação pretendida.	Poder Concedente

Disponibilização das áreas públicas em que o projeto será implantado.	Risco de que o parceiro público não disponibilize as áreas públicas para implantação do projeto, ou haja interrupção dessa disponibilização, considerando a interferência de terceiros que tenham interesse na prestação dos serviços informalmente.	Atraso e aumento de custo	<ol style="list-style-type: none"> 1) O Poder Concedente tem obrigação de garantir que a os passeios públicos estejam disponibilizados para a implantação de todos os equipamentos através dos quais serão geridos e medidos os serviços. 2) Deve vir estabelecido que o tempo de contrato se inicia depois da efetiva e tranquila disponibilização dos passeios públicos para implantação dos equipamentos; 3) Deve vir estabelecido, inclusive, que a interrupção dessa condição, deve gerar a revisão do contrato de modo a restabelecer o reequilíbrio econômico financeiro. 	Alocação definida exclusivamente no contrato	Poder Concedente
Aprovações e licenças (inclusive ambientais)	Risco que as aprovações e licenças necessárias para realizar a montagem e implantação dos equipamentos necessários não sejam obtidas, ou sejam obtidas sujeitas a condições não previstas.	Atraso no início da implantação ou na sua conclusão e aumento dos custos.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Poder Concedente e seus consultores devem realizar estudos de modo a identificar e indicar quais as licenças e autorizações necessárias para a implantação dos equipamentos e disponibilizar publicamente esses estudos. 2) O Poder Concedente realiza estudos para estimar os custos e as condições necessárias para obter as demais licenças e autorizações e disponibiliza publicamente; 3) Parceiro privado avalia o custo e condições para obtenção das demais licenças e autorizações. 4) Deve vir estabelecido que o tempo de contrato se inicia depois de obtidas as autorizações e licenças necessárias para a implantação dos equipamentos e execução dos objetos contratuais; 5) Considerando a necessidade de implantação rápida dos serviços e de na sua maioria cuidarem-se de autorizações e licenças municipais deve ser compartilhada a competência para a obtenção das mesmas; 6) Deve-se prever mecanismo de reequilíbrio econômico financeiro para as hipóteses de acréscimo de custos decorrentes 	Alocação definida exclusivamente no contrato nas hipóteses de concessão comum.	COMPARTILHADO - Parceiro Privado atende às exigências postas no Edital e Contrato, assim como aquelas que surgirem no decorrer da análise do órgão ou ente público, disponibilizando-as ao Poder Concedente e suportando os custos atinentes àquelas que já haviam sido postas no Edital e Contrato. O Poder Concedente é o responsável pelos requerimentos das mesmas junto aos órgãos ou entes públicos suportando os custos daquelas exigências que extrapolarem as inicialmente conhecidas.

			de necessidade de atendimento de exigências não previstas originariamente no edital e no Contrato.		
Custo Excessivo de Montagem e Disponibilização	Risco de que durante as fases de elaboração dos projetos básico e executivo os custos reais do Projeto excedam os custos projetados.	Atraso no início da fase de operação e Aumento dos custos.	<p>1) O Poder Concedente tem obrigação de disponibilizar os “elementos do projeto básico” com estimativas de custo.</p> <p>2) Deve estar claramente estabelecido que o Parceiro Privado deve tomar os elementos do projeto básico como indicativos para a proposta e tem a obrigação de elaborar os projetos básico e executivo de modo a lhe ser permitido atingir os melhores resultados na execução dos serviços.</p> <p>3) Este risco deve ser controlado através de (i) checagem do nível adequado de qualificação técnica e solvência financeira, (ii) checagem da adequação do orçamento e do Plano de Negócios do proponente e (iii) imposição de contratação de seguros.</p> <p>4) Devem ser excepcionados da alocação de risco no parceiro privado as hipóteses de força maior, modificações pelo Poder Concedente após concessão, e outros expressamente previstos, hipóteses em que as partes se sujeitarão às previsões específicas desses institutos.</p>	Alocação definida exclusivamente no contrato.	Parceiro Privado
Atrasos na data final da montagem e disponibilização / data de início do fornecimento do serviço	Riscos de que a conclusão dos trabalhos implantação dos equipamentos possa ser: (i) atrasada de forma que a entrega dos serviços não possa começar na data programada; (ii) atrasada a menos que um gasto maior seja realizado e (iii) atrasada devido a variações no projeto	Atraso e aumento de custo	<p>1) O Poder Concedente tem obrigação de disponibilizar os “elementos do projeto básico” com estimativas de custo e prazos;</p> <p>2) Deve estar claramente estabelecido que o Parceiro Privado deve tomar os elementos do projeto básico como indicativos para a proposta e tem a obrigação de elaborar os projetos básico e executivo de modo a lhe ser permitido atingir os melhores resultados na execução dos serviços, atendendo aos prazos estabelecidos no contrato;</p> <p>3) Este risco deve ser controlado através</p>	Alocação definida exclusivamente no contrato.	Parceiro Privado

			<p>de (i) previsão expressa e clara dos prazos da fase de montagem e disponibilização; (ii) com especificação das consequências do não atendimento (Perda de receita, penalidades diversas, inclusive rescisão do contrato para as hipóteses de atrasos significantes);</p> <p>4) Devem ser excepcionados da alocação de risco no parceiro privado as hipóteses de força maior, modificações pelo Poder Concedente após concessão, e outros expressamente previstos, hipóteses em que as partes se sujeitarão às previsões específicas desses institutos.</p>		
Insuficiência no Seguro contratado /riscos não seguráveis	Risco de ocorrência de eventos sem cobertura de seguros ou eventos não seguráveis	Atraso e aumento de custo	<p>1) O Poder Concedente deve impor a contratação pelo particular de espécies de seguros que considera – segundo estudos precedentes – necessários para proteger o projeto licitado;</p> <p>2) Como regra, na hipótese de ocorrência de riscos não elencados como seguráveis pelo Poder Público e de eventos não seguráveis no mercado, os riscos devem ser compartilhados na proporção de 50% do sobre custo para o Parceiro Privado e 50% para o Poder Concedente.</p> <p>3) Devem ser excepcionados da alocação de risco as hipóteses de força maior não seguráveis, hipótese em que as partes se sujeitarão às previsões específicas desse instituto.</p>	Alocação definida exclusivamente no contrato.	COMPARTILHADO, assumindo cada uma das partes o 50% do sobre custo.
Taxas de juros durante o período de montagem e implantação.	Risco dos custos financeiros serem maiores que aqueles estimados.	Aumento de custo	<p>1) O Poder Concedente tem obrigação de disponibilizar os “elementos do projeto básico” com estimativas de custo.</p> <p>2) Deve estar claramente estabelecido que o Parceiro Privado deve tomar os elementos do projeto básico como indicativos para a proposta e tem a obrigação de elaborar os projetos básico e executivo de modo a lhe</p>	Alocação definida exclusivamente no contrato.	Parceiro Privado

			<p>ser permitido atingir os melhores resultados na execução dos serviços.</p> <p>3) Este risco deve ser controlado através de (i) checagem do nível adequado de qualificação técnica e solvência financeira, (ii) checagem da adequação do orçamento e do Plano de Negócios do proponente e (iii) imposição de contratação de seguros.</p> <p>4) A SPE pode mitigar tal risco através de um mecanismo de hedge/contrato de swap de juros. Tais mecanismos são mais facilmente acessado por entes privados.</p>		
Comoções sociais	Risco de comoções sociais ou protestos públicos que atrasem a montagem e implantação e impeçam a prestação do serviço ou a cobrança de tarifa	Atrasos, interrupção da prestação dos serviços e redução das receitas.	<p>1) Devem o Poder Concedente e Parceiro Privado utilizarem-se de comunicação social adequada sobre os benefícios do projeto para o usuário. Aqueles durante todo o projeto e esse a partir da sua contratação;</p> <p>2) O contrato deve compartilhar esses riscos tomando como parâmetro o fator tempo das comoções, impondo inclusive cláusulas de reequilíbrio econômico financeiro para a hipótese e, possibilidade de rescisão contratual, para os casos extremos.</p>	Alocação definida exclusivamente no contrato. Se não houver disposição contratual específica tratando no assunto há risco de incidência do artigo 65, inc. II, alínea "d", da Lei 8.666/93, que diz que o risco é do Poder Público quando não há disposição contratual sobre o assunto.	COMPARTILHADO. Parceiro privado por um limite de tempo determinado no contrato (por exemplo, 15 dias seguidos, ou "x" dias por ano, ou no máximo "y" dias por todo o projeto), e após esse prazo, esse risco deve ser suportado pelo Poder Concedente.
Greve dos trabalhadores do parceiro privado, ou do setor no qual ele atua	Risco de greves que impeçam a prestação do serviço, ou que causem atrasos e aumento de custos de implantação	Atraso, aumento do custo de implantação e redução de receita.	1) O Parceiro Privado deve atuar adequadamente no sentido de atender aos direitos trabalhistas de seus empregados e bem agir nas negociações com sindicatos dos seus trabalhadores.	Alocação definida exclusivamente no contrato.	Parceiro privado.
Mudança no controle do parceiro privado.	Risco de que uma mudança no controle do parceiro privado resulte em redução da sua capacidade financeira ou técnica de executar o contrato.	Atrasos, má execução dos serviços, inexecução contratual.	<p>1) A mudança no controle pela Lei brasileira depende da autorização prévia do Poder Concedente (art.27, da Lei 8.987/95) e a possibilidade de aceite só existe quando atendidas as condições técnicas e econômicas que demonstrem a capacidade daquele que ingressa na SPE.</p> <p>2) Outra sugestão é que O Poder Concedente deve impor restrição a mudança de controle, por exemplo, nos primeiros anos</p>	O art. 27, da Lei 8.987/95 exige a aprovação do Poder Concedente para a mudança de controle da SPE, mediante o atendimento de condições técnicas e econômicas.	COMPARTILHADO. Parceiro Privado deve atender as condições legais e contratuais na requisição e o Poder Concedente é responsável pela análise das condições de mudança de controle.

			ou meses do projeto, eis que no tempo seguinte já estarão aportados na SPE as capacidades e as "expertises" necessárias à execução do contrato, de maneira que o impacto da alteração do controle será menor.		
Riscos de inflação durante o período de montagem e implantação	Risco da taxa real de inflação exceder aquela projetada para o projeto.	Aumento de custo	<p>1) O Poder Concedente tem obrigação de disponibilizar os "elementos do projeto básico" com estimativas de custo.</p> <p>2) Deve estar claramente estabelecido que o Parceiro Privado deve tomar os elementos do projeto básico como indicativos para a proposta e tem a obrigação de elaborar os projetos básico e executivo de modo a lhe ser permitido atingir os melhores resultados na execução dos serviços.</p> <p>3) Este risco deve ser controlado através de (i) checagem do nível adequado de qualificação técnica e solvência financeira, (ii) checagem da adequação do orçamento e do Plano de Negócios do proponente e (iii) imposição de contratação de seguros.</p> <p>4) Previsão de reajuste anual dos pagamentos; vinculado a índice de preços gerais ou ao consumidor (IPCA, IGP etc.), ou fórmula que reflita a variação dos custos para a prestação dos serviços.</p> <p>5) A SPE pode mitigar tal risco através de um mecanismo de hedge/contrato de swap de juros.</p>	Alocação definida exclusivamente no contrato. A legislação relativa ao Plano Real exige que o prazo mínimo de reajuste dos preços seja anual, não sendo possível reajuste para refletir inflação em prazos menores que um ano. Cf.: art.28, da Lei Federal, 9.069/95.	COMPARTILHADO. Poder Concedente, mas o parceiro privado assume o risco de descolamento entre o reajuste (calculado de acordo com as regras contratuais) e os custos efetivos dos seus insumos quando há a possibilidade de descolamento entre o índice contratual e seus custos.
Risco de obtenção de financiamento: disponibilidade de fundos e disponibilidade de recursos financeiros.	<p>1) Riscos das condições financeiras não serem aquelas projetadas pelo parceiro privado e disponibilidade de financiamento;</p> <p>2) Risco de que o capital para implantar o projeto (sob a forma de dívida ou de participação acionária) não esteja disponível no mercado</p>	Falta de recursos para implantar o Projeto	<p>1) O Poder Concedente e seus consultores devem modelar o projeto de modo que seja viável seu financiamento em condições disponíveis no mercado.</p> <p>2) Este risco deve ser controlado através de (i) checagem do nível adequado de solvência financeira, (ii) checagem da adequação do orçamento e do Plano de Negócios do proponente e (iii) consulta prévia aos agentes financeiros acerca da existência de fundos e do interesse em participar do</p>	Alocação definida exclusivamente no contrato.	Parceiro Privado

	nos montantes e condições programados.		projeto na condição de financiador; (iv) avaliação das condições financeiras dos parceiros privados na licitação e checagem se as condições econômico-financeiras do parceiro privado o qualificam para executar o projeto e obterem financiamento para a sua implantação; (v) é possível a exigência de que as propostas econômicas venham acompanhadas de atese dos órgãos financiadores. 3) Deve-se impor prazo para a obtenção de financiamento sob pena de rescisão e aplicação de sanções, ainda que esse prazo possa ser prorrogado com alguma justificativa.		
Risco cambial	Risco de haver descolamento das receitas em moeda local dos custos de financiamento ou de insumos em moeda estrangeira.	Aumento de custos.	Possibilidade de prever no contrato sistema para mitigação desse risco, como por exemplo, o que foi desenvolvido para o projeto da PPP da Linha 4 do Metrô de São Paulo.	Alocação definida exclusivamente no contrato.	Parceiro privado, mas especialmente quando os custos de implantação ou operação são vinculados a dólar, faz sentido ter algum tipo de mecanismo de compartilhamento do risco com o Poder Concedente.
Tributário	O risco, no âmbito do Poder Concedente ou de outros entes governamentais, de criação de novos tributos ou encargos legais, ou alteração dos existentes, de maneira a aumentar os custos do parceiro privado.	Aumento de custos.	1) O Poder Concedente tem obrigação de disponibilizar os “elementos do projeto básico” com estimativas de custo. 2) Deve estar claramente estabelecido que o Parceiro Privado deve tomar os elementos do projeto básico como indicativos para a proposta e tem a obrigação de elaborar os projetos básico e executivo de modo a lhe ser permitido atingir os melhores resultados na execução dos serviços; 3) Esse risco deve ser controlado com previsão expressa no contrato de que a ocorrência gerará o reequilíbrio econômico financeiro.	O artigo.9º, § 3º, da Lei 8.987/95, aloca esse risco ao Poder Concedente para todos os tributos ou encargos legais com exceção do imposto sobre a renda.	Poder Concedente
Mudanças na legislação	O risco de mudanças legislativas no âmbito do Poder Concedente que afetem diretamente os encargos e custos para implantação do projeto	Aumento de custos	1) O Poder Concedente tem obrigação de disponibilizar os “elementos do projeto básico” com estimativas de custo. 2) Deve estar claramente estabelecido que o Parceiro Privado deve tomar os elementos do projeto básico como indicativos	Alocação definida exclusivamente no contrato. Se não houver disposição contratual específica tratando do assunto, há risco de incidência do artigo 65, inc. II,	Poder Concedente

			para a proposta e tem a obrigação de elaborar os projetos básico e executivo de modo a lhe ser permitido atingir os melhores resultados na execução dos serviços; 3) Esse risco deve ser controlado com previsão expressa no contrato de que a ocorrência gerará o reequilíbrio econômico financeiro.	alínea “d”, da Lei 8.666/93, que diz que o risco do Poder Público quando não há disposição contratual sobre o assunto.	
Mudanças na lei de outro ente federativo	Risco de mudança geral na legislação não tributária, de outro ente federativo, que implique em custos diversos daqueles originalmente pactuados.	Aumento de custos	1) O Poder Concedente tem obrigação de disponibilizar os “elementos do projeto básico” com estimativas de custo. 2) Deve estar claramente estabelecido que o Parceiro Privado deve tomar os elementos do projeto básico como indicativos para a proposta e tem a obrigação de elaborar os projetos básico e executivo de modo a lhe ser permitido atingir os melhores resultados na execução dos serviços; 3) Esse risco deve ser controlado com previsão expressa no contrato de que a ocorrência gerará o reequilíbrio econômico financeiro.	Alocação definida exclusivamente no contrato. Se não houver disposição contratual específica tratando do assunto, há risco de incidência do artigo 65, inc. II alínea “d”, da Lei 8.666/93, que diz que o risco é do Poder Público quando não há disposição contratual sobre o assunto.	Poder Concedente
Força maior ou caso fortuito	Risco de não cumprimento do contrato por consequência da ocorrência de evento de força maior ou caso fortuito	Atrasos, aumento de custo, inexecução contratual.	1) Sugere-se a adoção de uma sistemática que considere consequências diferentes para as hipóteses em que os eventos de força maior gerem consequências seguráveis e não seguráveis; 2) Para as hipóteses em que sejam geradas consequências seguráveis, o risco deve ser suportado pelo Parceiro Privado e nas hipóteses em que sejam geradas consequências não seguráveis, o risco deve ser suportado pelo Poder Concedente, mediante indenização aferível em procedimento de rito sumário. 3) Para gerar segurança para as partes deve haver indicação nos estudos do Poder Concedente de (i) quais consequências considera seguráveis e quais não e (ii) quais os custos estimados para esses seguros.	Alocação definida exclusivamente no contrato. Se não houver disposição contratual específica tratando do assunto, há risco de incidência do artigo 65, inc. II, alínea “d”, da Lei 8.666/93, que diz que o risco é do Poder Público quando não há disposição contratual sobre o assunto.	COMPARTILHADO. São suportados pelo Parceiro Privado, os riscos que são seguráveis. São suportados pelo Poder Concedente os riscos que não forem seguráveis ou cujo valor do prêmio seja incompatível com o fluxo de caixa do projeto. É importante que o contrato já especifique quais são os riscos seguráveis, os que são seguráveis, mas de preço incompatível com o fluxo de caixa do projeto e os não seguráveis.

<p>Término antecipado do contrato</p>	<p>Risco de perda dos ativos por consequência de decretação de extinção do contrato (por caducidade, encampação ou outra forma), sem pagamento adequado.</p>	<p>Perda do investimento do parceiro privado.</p>	<p>1) As normas previstas nos artigos 36 a 39 da Lei 8.987/95 estabelecem (i) a obrigação do Parceiro Privado de transferir a posse e operação dos ativos para o Poder Concedente quando do término do contrato; (ii) e a obrigação do Poder Concedente de indenizar as parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.</p> <p>2) Essa obrigação de indenizar estabelece um piso que mitiga o risco do parceiro privado. São, entretanto, em regra, necessárias outras previsões para dar a segurança ao parceiro privado e seus financiadores em relação ao risco de término antecipado do contrato.</p>	<p>O artigo 36, da Lei 8.987/95, estabelece o direito do Parceiro Privado de receber a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.</p>	<p>COMPARTILHADO. Ao estabelecer a obrigação do Poder Concedente indenizar o Parceiro Privado pelos investimentos não amortizados em bens empregados na prestação do serviço, a Lei 8.987/95 mitiga o risco do parceiro privado em relação ao término antecipado do contrato, estabelecendo um piso para a indenização. O contrato poderá complementar esse piso, com outras proteções para mitigar o risco do parceiro privado e dos seus financiadores, contribuindo, assim, para aumentar a competitividade pelo projeto. É, entretanto, do Parceiro Privado o risco do valor das indenizações previstas no contrato não serem suficientes para cobrir as suas perdas e dos seus financiadores que sejam consequência da antecipação do término do contrato.</p>
---------------------------------------	--	---	---	--	---

10. ESTIMATIVA DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO

Para estabelecimento de um modelo econômico-financeiro realista, foram estabelecidas algumas premissas, buscando uma lógica mais conservadora, de forma a haver uma indicação clara e rápida de um prazo de concessão aceitável, visto que a viabilidade de uma concessão é incontestável, sendo apenas o prazo dessa concessão que está em discussão.

Dessa forma, estabeleceram-se premissas que são serão enumeradas a seguir e usadas para simulação, valores extraídos do Projeto Básico apresentado pela SEMTRAM, visto que seguem a realidade local, ajustados aos quantitativos propostos, além de alguns valores de investimento e custos operacionais extraídos da experiência do Rio de Janeiro, a fim de refinar o modelo.

Desta forma, estabeleceram-se as principais premissas:

- Não haver parquímetros;
- Valor da vaga de R\$ 2,40 a hora, lembrando que o valor não está atualizado pela inflação, mas acima disso pode ser alto demais;
- 1 fiscal para cada 100 automóveis;
- 4 supervisores;
- 2 carros-câmera;
- 10 motos de apoio (1 para cada 400 vagas);
- Venda feita por internet, aplicativo, SMS, ligação e pontos de venda;
- 100 pontos de venda (1 para cada 40 vagas aproximadamente)
- Implantação de Central de Controle e Operação;
- Instalação de sinalização vertical e horizontal;
- Venda de cartões pré-pago;
- 6 meses sem cobrança e 6 meses com no máximo 30% de aproveitamento no primeiro ano;
- Segundo ano de operação saindo de 30% para 60% de aproveitamento;
- Terceiro ano em diante com 60% de aproveitamento máximo, considerando-se que apenas em regiões de muito fluxo se atinge a ciclagem máxima das vagas, mesmo assim nem sempre 100%;

-
- Funcionamento do sistema das 08 às 18 horas de segunda a sexta e das 09 às 13 horas no sábado;
 - Mínimo de 30% de repasse de receita bruta para a Prefeitura;
 - Considerados os reinvestimentos e depreciação em equipamentos;
 - Incidência de PIS/COFINS e ISS;
 - Custo referente à aquisição de tecnologia;
 - Campanha de comunicação para implementação do sistema;
 - Despesas com assessoria contábil, jurídica e de comunicação;
 - Despesa com verificador independente;

Dessa forma, chegou-se a um valor aproximado de **R\$ 3 milhões** de investimentos, com despesas anuais que variam de **R\$ 2 milhões a R\$ 4 milhões** em operação plena para uma receita aproximada de **R\$ 9 milhões/ano**, quando atingido o ponto de máximo que é a ciclagem de 60% do total das vagas.

Nesse cenário, chega-se a uma Taxa Interna de Retorno (TIR) de aproximadamente 30% com um VPL livre de aproximadamente R\$ 3 milhões para um prazo de concessão de 10 anos.

Isso quer dizer que, existe folga no modelo para que a administração municipal escolha entre a redução do prazo de concessão ou o pagamento de outorga e aumento da participação da receita bruta.

Recomenda-se, nesse caso, a opção de estabelecer o mínimo de participação na receita bruta de 30%, atendendo assim com mais rigor o Art. 2º da Lei Complementar Nº 131 de 27 de dezembro de 2001 e que defina o vencedor pela **maior outorga**.

Em alguns casos, a cobrança de outorga no momento da licitação pode ser um peso muito grande para um concessionário que terá que fazer grandes investimentos no primeiro ano, no entanto, no caso estudado, com a redução dos investimentos em equipamentos, principalmente pela não adoção de parquímetros, é perfeitamente possível acumular a outorga aos investimentos já no primeiro ano de concessão.

Outro aspecto importante que a modelagem demonstra, e que será mais explorado na conclusão do relatório, é que, mesmo que o município entenda que deve haver parquímetro, existe espaço no modelo para isso, desde que em quantitativo adequado.

Caso o município opte pela utilização de parquímetros, a estimativa preliminar é que esta escolha represente um adicional de cerca de **R\$ 2 milhões no CAPEX** e um adicional de cerca de **R\$ 1 milhão no OPEX anual**.

11. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Etapa fundamental para qualquer projeto de Concessão/PPP, os indicadores de desempenho devem buscar equilibrar a prestação de um bom serviço à população, o atingimento das metas estabelecidas para implementação e operação mantendo o incentivo do parceiro privado para que as atinja o quanto antes.

Um projeto dessa natureza depende de longo período de adaptação dos usuários que, evidentemente, coincide com a fase de menor receita e maiores investimentos. Por esse motivo, é interessante haver metas mais agressivas, bem como exigência de repasses maiores conforme acontece o amadurecimento do projeto.

Novamente citando o Art. 2º da Lei Complementar Nº 131 de 27 de dezembro de 2001, que estabelece o repasse de, no mínimo, 30% da receita líquida, caso não haja nenhuma mudança legislativa, seguramente o processo de seleção do operador será definido, mesmo que em parte, por esse critério. Sendo assim, pode-se e deve-se estabelecer percentuais de receita maior para caso de perda de desempenho, sempre lembrando do período de curva de aprendizado.

Um exemplo interessante vem do VLT Carioca em que o compartilhamento do risco de demanda e inadimplência é executado até o 10º ano de operação. Entende-se que a partir daí já há conhecimento suficiente da população quanto às regras de validação e, por parte da operadora do fluxo de passageiros.

Não se busca penalizar um operador que tenha tido problemas de geração de receita por causas externas ou de domínio do Poder Público, até porque não faria sentido aumentar o dispêndio do concessionário justo no momento de queda de arrecadação, mas sim beneficiá-lo de pagar menor percentual caso atinja metas críveis o mais rápido e de forma mais eficiente possível.

No caso estudado, existem pontos cruciais para o sucesso de uma operação desse tipo:

- Boas práticas corporativas, ainda mais considerando-se que os balanços deverão ser auditados e serão fator de estabelecimento dos valores de repasse do parceiro privado;

-
- Mesmo o concessionário não sendo o responsável por multar os inadimplentes, cabe a ele instruir para que haja a menor evasão possível. Portanto, tem o poder de reduzir perdas e aumentar arrecadação que reflete em repasse ao poder concedente;
 - Qualidade da operação, que passa novamente pela qualidade da informação passada aos usuários, da qualidade da sinalização vertical e horizontal, disponibilidade dos pontos de venda, do site, do aplicativo, da central de relacionamento, entre outros;
 - A percepção dos usuários, que passa pela pesquisa de satisfação;
 - O incremento tecnológico trazido, essencial quando se trata de um período de concessão em que pode haver grandes modificações tecnológicas ao longo do tempo.

Evidentemente que, a depender da modelagem escolhida, podem ser dados pesos relativos a cada um desses aspectos, como por exemplo, se for selecionado um modelo mais intensivo em tecnologia do que uso humano, o último fator pode ter peso semelhante àquele trata do plano de comunicação.

Portanto, o índice de desempenho pode ser dividido e subdividido nos seguintes itens:

1. Práticas corporativas:

- a. Qualidade da informação tornada pública aos usuários;
- b. Qualidade das demonstrações financeiras;
- c. Qualidade das informações passadas aos órgãos operacionais da Prefeitura.

2. Nível de adimplência:

- a. Percentual de pagantes.

3. Qualidade da operação:

- a. Disponibilidade do aplicativo, medindo tempo fora de serviço;
- b. Disponibilidade e qualidade do site, medindo tempo fora de serviço, facilidade de uso, meios de pagamento;
- c. Disponibilidade e qualidade do aplicativo, interatividade;
- d. Qualidade da manutenção de sinalização vertical, incluindo manutenção e clareza das informações;

e. Qualidade da sinalização horizontal, principalmente manutenção.

4. Satisfação do usuário:

- a. Satisfação com o Plano de Comunicação;
- b. Satisfação com os monitores do sistema;
- c. Satisfação com o serviço de atendimento ao cliente;
- d. Satisfação com relação aos meios digitais (site, aplicativo).

5. Inovação tecnológica:

- a. Incorporação de novas tecnologias;
- b. Investimento em pesquisa e desenvolvimento.

12. INTERESSE DO MERCADO

Existem muitas empresas hoje que oferecem soluções para estacionamentos rotativos no Brasil, mas que se dividem não só pelo porte como o tipo de tecnologia que usam para atacar o problema. Algumas são intensivas no uso do parquímetro e entendem que o equipamento é essencial para a operação, visto que, além de ser mais uma alternativa de pagamento ao usuário, dependendo do equipamento utilizado, pode ser um meio de comunicação valioso com o usuário.

Outras focam no uso exclusivo do celular como meio de pagamento e relacionamento com o cliente o que, evidentemente, reduz significativamente o custo de operação. De qualquer forma, quem usa parquímetro também sempre usa a solução pelo celular.

Não é difícil prever que, no caso de Porto Velho, com um sistema de quase 3.800 vagas para operação e um bom valor de tarifa já estabelecido, haverá grande procura em caso de publicação de procedimento licitatório.

Abaixo destaca-se as principais operadoras do mercado.

Estarpar

É a maior operadora do Brasil com mais de 400 mil vagas entre rotativos em vias públicas e garagens públicas e particulares. É a principal operadora de sistemas do tipo zona azul no Estado de São Paulo, no qual detém a concessão das cidades de Itatiba, Jacareí, Araraquara, Limeira, Mogi das Cruzes, Pindamonhangaba, Piracicaba, Rio Claro, Santa Bárbara do Oeste, Santo André, São João da Boa Vista, São Carlos e São Paulo (parcial).

Explora dois sistemas no Estado de Santa Catarina, Itajaí e Jaraguá do Sul, além dos sistemas de Vila Velha no Espírito Santo e Juiz de Fora em Minas Gerais.

Em todas essas cidades, a empresa usa parquímetro, no entanto, somente em Juiz de Fora, Itatiba, Piracicaba e São Carlos usa o serviço denominado de “*pay-by-plate*”, no qual o cidadão não precisa retornar ao veículo para colocar qualquer tipo de tíquete.

Devem ser destacadas algumas operações da empresa que, no caso de Santo André repassa 60% do resultado líquido à Prefeitura.

Serttel

Outro grande *player* do setor, que detém as concessões de São José dos Campos, Guarulhos, São Paulo (parcial), Petrolina e Caruaru, no Estado de Pernambuco (origem da empresa), Serra (ES), Aracaju (SE), Pelotas (RS), Rio Branco (AC), Lavras (MG), compondo sistemas que atendem mais de 18.000 vagas no total, sendo a maior a de São José dos Campos com 3.500 numa única operação.

Cabe destacar a operação de Aracaju, cuja remuneração a ser paga à Prefeitura é de 31,5% da receita bruta e a de Serra com repasse de 26,5%.

Caiuá

Empresa que também possui algumas operações próximas às pretendidas em Porto Velho, tais como Chapecó em Santa Catarina com 3.712 vagas e Umuarama no Paraná como 3.000. Ainda opera São Bento do Sul e Seara em Santa Catarina, Dourados (MS), Arapongas e Campo Largo no Paraná.

Rekparking

Empresa do Rio Grande do Sul, que tem forte presença no Estado, prestando serviços e fornecendo equipamentos para cidades como Caxias do Sul, Farroupilha e Guaíba, sendo responsável pela operação em mais de 13.000 vagas.

Exp Parking

Empresa que administra Atibaia (SP), Araguari e Poços de Caldas em Minas Gerais, Catalão e Rio Verde em Goiás, Dourados (MS) e São Vicente em São Paulo, chama a atenção por ter em algumas operações, tais como São Vicente, Poços de Caldas e Catalão, preços e horários diferentes para cada zona da cidade.

Em São Vicente, por exemplo, estacionar na orla é mais caro e a cobrança vai até a meia-noite.

Também deve-se destacar a operação de Araguari com 1.750 vagas, que não conta com parquímetros. O pagamento pode ser feito em pontos de venda, monitores, celular, site e aplicativo.

Xavante

Empresa de Goiás, opera Uberlândia (MG), Concórdia (SC), Taubaté e Patrocínio em Minas Gerais. Tradicionalmente, a empresa emprega o uso de parquímetros por ser também sócia em empresa que fabrica o equipamento.

Cabe ainda citar outras empresas como:

- **Autoparque** com mais de 10.000 vagas;
- **Tecnopark** com mais de 7.000 vagas;
- **Metropark** com 3.500 vagas;
- **Cellopark** com 2.700 vagas;
- **Rizzo Serviços** com mais de 2.000 vagas;
- **Explora** com pouco mais de 1.500 vagas.

Depreende-se da breve análise acima que, há um grande número de concorrentes nesse mercado com diferentes formas de operação e remuneração às prefeituras.

Seguramente, grande número delas se capacitaria para a operação em Porto Velho, o que pode ser extremamente vantajoso para administração pública.

Uma boa aproximação para a definição de critério mínimo para seleção do porte da empresa a ser habilitada pode ser o uso de já operar no mínimo 1.800 vagas, aproximadamente 50% das existentes no Município.

Trata-se de métrica apoiada em Acórdão do TCU⁸, que não admite a exigência de atestados com quantitativos mínimos acima de 50% para comprovação de qualificação técnica, exceto em casos excepcionais e condicionado a justificativa.

⁸ Acórdão nº 1.851/2015-Plenário: "11. Para fins de comprovação da qualificação técnica dos licitantes, o TCU tem entendido em reiteradas oportunidades que não se pode estabelecer percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados no processo administrativo relativo à licitação".

Por fim, também pode-se concluir que, em novas operações o uso intensivo de tecnologia é uma constante que deve se aproveitar para melhorar a qualidade do serviço, aumentar eficiência e controle sobre a operação e, conseqüentemente, melhorar o retorno para ambas as partes.

De forma a complementar uma lista preliminar de empresas e organizações potencialmente interessadas no projeto, foi realizado um levantamento das empresas participantes nas diversas etapas de projetos similares no país. Estas organizações são listadas no ANEXO B.

13. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO

Uma das formas mais objetivas de tratar a vantagem que uma concessão ou PPP traz para a administração é o conceito de *Value for Money* (VfM). Em grandes linhas, e de forma simplificada, significa julgar se o projeto pode adicionar valor em termos socioeconômicos. Se não for possível adicionar valor nessa esfera não deve ser considerado. Para isso, o VfM deve considerar a alocação ótima de riscos, como já explorado na matriz de riscos, assegurar competitividade, mecanismos e regras claros e objetivos.

Não é difícil perceber que, no caso de exploração do serviço de Zona Azul, que há adição clara de valor no caso de concessão, principalmente considerando-se os seguintes aspectos:

- O custo comparativo do poder público de executar o mesmo objeto diretamente, seguramente, seria mais alto. Desenvolver tecnologia interna, dispor de mão de obra na rua tanto para a fiscalização quanto operação, manter equipamentos sinalização, entre outros;
- Poder público pode se concentrar na fiscalização e exigir melhorias do operador;
- Ordenamento urbano;
- Incremento de receita;
- Velocidade na adaptação tecnológica;
- Conforto do usuário;
- Melhoria do fluxo de veículos;
- Melhoria da oferta de vagas rotativas nas áreas comerciais
- Melhoria nas condições de acesso ao comércio, com respectivo aumento de vendas e de arrecadação.

É possível, pois, alinhar os interesses da administração pública, dos usuários e de empresas privadas interessadas na exploração do sistema de vagas rotativas de Porto Velho, caso concedido. Interessante também destacar que o município lançaria uma concorrência em um momento em que a indústria já está madura, já testou várias soluções, o que trará maior disputa pela cidade e, conseqüentemente, maior retorno.

14. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL

Como se trata de operação em meio urbano, são áreas já alteradas pela atividade humana. Portanto, não se prevê impactos ambientais com a implantação do sistema de gestão das vagas rotativas.

Não se prevê, portanto, nenhuma licença ambiental prévia, somente autorizações padrão da Prefeitura para instalação das sinalizações verticais que podem também demandar, eventualmente alguma interdição de via.

Poder-se-ia pensar também em alguma interferência no Patrimônio da cidade, mas esse impacto é ainda mais reduzido com a opção da operação sem parquímetros e, mesmo que se optasse pelo equipamento, pode-se deslocá-lo alguns metros a fim de evitar tais interferências.

Há de haver uma preocupação com o meio social, com relação à redução de ocupação informal desse tipo de atividade. Em muitas cidades há exploração feita por “flanelinhas”, que ficarão sem recebimento quando do início da operação.

Se esse for um problema vivido pela cidade, recomenda-se a contratação de um censo para fazer um levantamento detalhado por idade, escolaridade, antecedentes criminais entre outros.

Parte dessa mão de obra, pode e deve ser aproveitada pela Concessionária em outras funções, tais como fiscais, monitores, controladores de operação, mas como nunca é o suficiente para absorver todos, recomenda-se uma ação articulada entre Prefeitura, Concessionária e órgãos de formação de mão de obra técnica para buscar relocação dessas pessoas de forma a reduzir a resistência à implantação do sistema.

15. CONCLUSÃO

Pode-se dizer que as soluções para a operação de vagas rotativas em logradouros públicos estão já bem popularizadas e testadas. Como visto no item 12, existe grande número de empresas que prestam esse tipo de serviço, evidentemente que com algumas diferenças, mas cada vez mais com o uso de tecnologia.

Portanto, cabe à administração pública entender as características e particularidades do Município de Porto Velho para então definir um escopo bem adequado daquilo que deseja como solução para o município. Essa decisão implicará diretamente no valor investido, nos custos operacionais e, conseqüentemente, no prazo de concessão. Como já explorado anteriormente, não está em questão o modelo de concessão, mas sim seu prazo.

Sendo assim, deve-se abordar um dos aspectos mais polêmicos quando da decisão do modelo ideal, que diz respeito ao uso ou não de parquímetro, visto que representam boa parte do investimento e manutenção. Existem operadores que afirmam ser impossível uma operação sem uso de parquímetro, uma vez que, em tese, nem todos motoristas teriam celular e precisa-se oferecer o maior número possível de opções de pagamento aos usuários. No entanto, cabem algumas reflexões a partir da experiência do autor deste relatório em quase dois anos estudando um modelo para a cidade do Rio de Janeiro que começou em 2013.

Apesar de não haver muito tempo, o uso do celular pela população era bem diferente na ocasião. Não existiam, por exemplo, a quantidade de aplicativos disponíveis hoje, tais como WhatsApp, Waze e, principalmente aqueles para taxis e muito menos o Uber. Esses aplicativos popularizaram e democratizaram o uso do celular em pouquíssimo tempo, de forma que, dificilmente se vê hoje um cidadão circular na cidade sem celular.

Havia também a justificativa de que os mais idosos teriam maior dificuldade de usar o aparelho e que, por isso, prefeririam o uso de totem ou parquímetro. Entende-se, atualmente, que se trata de outra mudança de paradigma. Os idosos são hoje usuários intensivos de celular, principalmente para conversa em aplicativos e transporte pessoal. Ademais, idosos são isentos de pagamento e dispõem de vagas próprias em logradouros públicos.

Com isso quer se alertar para que, muito possivelmente, não se faz necessário o uso de parquímetro para o sucesso do projeto e para justificar a seleção do modelo proposto.

No entanto, se a municipalidade entende que o uso do equipamento é essencial, deve fazê-lo com uso reduzido, ou seja, usando um aparelho para cada 30 ou 40 vagas, dando prioridade às áreas de grande demanda e implementação gradual, testando, medindo o percentual de uso vis a vis o uso por outros meios e assim tomando a decisão de expansão ou não do uso do equipamento.

Reforce-se mais uma vez que, parquímetros são cofres em vias públicas sujeitos a vandalismo e exigem operação constante de manutenção e recolhimento do dinheiro, o que encarece consideravelmente a exploração. Deve-se também alertar para o fato de que a aceitação de papel moeda nas ruas por monitores pode levar ao mau uso por parte de alguns operadores. Nesse caso, deve-se considerar os hábitos locais para melhor definição quanto a esse aspecto.

No caso do Rio de Janeiro, a ideia central era remover qualquer espécie de circulação de moeda nos logradouros a fim de evitar que os monitores viessem a operar como “flanelinhas” cobrando a mais do cidadão. Entende-se que os monitores devem ser “embaixadores” do serviço a fim de facilitar a vida do cidadão, para que haja rápida adesão ao sistema.

Outro aspecto fundamental para o sucesso de uma concessão desse tipo diz respeito à fiscalização. Se o cidadão que não respeita o sistema não é punido, o serviço tende a naufragar rapidamente. Por este motivo sugeriu-se o uso de carros-câmera dotados de sistemas de inteligência que tem uma velocidade de varredura de grandes áreas impensável para fiscais a pé checando placa por placa com dispositivos pessoais. Não bastasse o ganho de eficiência na fiscalização, o carro-câmera pode levar um operador da concessionária e um fiscal municipal para que autuação seja feita na hora.

Caso fosse feita por fiscais da concessionária circulando a pé pela cidade, esses dependeriam da companhia de um guarda municipal para autuação, visto que o poder de polícia é indelegável. Isso significaria aumento das despesas operacionais para ambas as partes.

Destaque-se que algumas cidades permitem o uso de um mecanismo denominado auto de infração, que é emitido pela concessionária quando há desrespeito às regras. Não se trata de multa, mas um valor mais alto que o usuário paga pelo estacionamento em caso de infringir o tempo regulamentado ou inadimplir o pagamento. No entanto, não se sugeriu nesse estudo seu uso por ser mecanismo muito controverso, havendo na doutrina, quem entenda como multa e, portanto, não sendo permitido que seja feito pelo Concessionário.

Com relação aos aspectos legais é importante destacar que o Município já possui todo o arcabouço jurídico que se faz necessário para um processo de concessão desse tipo de serviço, devendo apenas ajustar algumas nuances em Decreto a ser publicado quando da conclusão do modelo selecionado. Destaque-se mais uma vez as possíveis implicações do Art. 2º da Lei Complementar Nº 131 de 27 de dezembro de 2001, que define que pelo menos 30% da receita líquida seja repassada ao município e pode fazer com que o Município não tenha muita margem para escolha do modelo de seleção do concessionário, que não seja o de maior repasse.

Frise-se mais uma vez que, em cabendo no modelo econômico-financeiro, o ideal é estabelecer a participação do município por receita bruta e não líquida para que se evite entrar na avaliação da eficiência de cada operador e dificulta a apuração.

Considerando então o apresentado nesse estudo, **não se recomenda a publicação de manifestação de interesse (PMI)** para a conclusão desse trabalho pelos motivos abaixo expostos:

- O Município já avançou significativamente com esforços internos para a concessão do serviço, tendo o arcabouço jurídico bem estabelecido, a definição precisa das áreas onde quer implementar o projeto, tendo inclusive, a definição rua a rua.
- É normal em processos de PMI, que haja grande enviesamento praticado pela empresa responsável pelos estudos a favor de seu modelo preferencial. Nessa indústria, algumas tendem a superdimensionar a quantidade de equipamentos necessários para aqueles que tem sua preferência ou até mesmo sociedade na fabricação ou distribuição. Acontece que, com isso, não necessariamente a melhor solução para o poder público é alcançada, ficando muitas vezes mais cara que o necessário e sobrecarregando também o custo operacional por anos.

Conclusivamente então, considerando que:

- (i) o Município tem o ambiente jurídico necessário desenvolvido;
- (ii) a SEMTRAM já definiu com precisão as áreas de atuação do projeto; e
- (iii) não há impacto ambiental envolvido.

Recomenda-se à administração da cidade a contratação de estudos complementares sendo o principal um estudo de demanda detalhado para que se identifique o perfil de uso nas diferentes regiões e, posteriormente, de posse desses dados detalhados, um estudo de viabilidade econômico-financeiro mais preciso que ajudará então a definir **o prazo correto de concessão**, uma vez que o modelo de concessão comum não está em questão.

Adicionalmente, se for de seu interesse, a administração pode fazer também estudo de análise de valor econômico do projeto a fim de comparar com os custos de uma operação direta, mas que não são essenciais para justificar a concessão.

O estudo de demanda permitiria também ao município julgar se é cabível praticar diferentes preços por região e faixa horária, conforme a vocação de cada uma delas. Isso, seguramente traria uma modelagem econômica mais robusta para o projeto.

Outro aspecto importante para avaliação interna diz respeito ao aproveitamento de mão de obra que hoje trabalha de modo informal. Se a municipalidade enxerga que essa ocupação informal representa um risco à implementação do projeto, por qualquer tipo de oposição, recomenda-se a contratação de um censo que indique com precisão quantos são, região de origem, idade, antecedentes criminais entre outros dados para que possa avaliar no detalhe o possível aproveitamento deles na futura concessionária.

Evidentemente que, essa medida exigirá novos investimentos por parte da administração municipal de Porto Velho, podendo ser por meio de alocação interna de servidores ou a contratação de consultorias especializadas. De qualquer forma, entende-se que será menor que o custo de publicar um PMI, que demandará novas análises e, muito possivelmente, pode não atender aos objetivos do município.

Poder-se-ia argumentar que a publicação de um PMI poderia trazer a iniciativa privada para conhecer previamente o projeto. No entanto, entende-se que, com o valor de tarifa planejado, o tamanho do parque com bom número de vagas e com o ambiente jurídico bem estabelecido como é o caso de Porto Velho, haverá grande interesse pela concessão tão logo seja publicada.

Cabe inclusive alertar que, como existem muitas empresas que competem nesse mercado, é normal, em processos desse tipo pelo Brasil, um período licitatório longo devido ao grande número de recursos interpostos pelas competidoras. Nesse sentido, a administração pública deve, quando da publicação do certame, deixar equipe da Procuradoria do Município deslocada, por um período, exclusivamente para cuidar do processo licitatório.

Em resumo, sugere-se estruturação interna, com o envolvimento do Conselho Gestor de PPPs e sua Secretaria Executiva, da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho, a SEMTRAM e da Procuradoria do Município, com a contratação pontual de consultorias especializadas para realizar estudo de demanda e estudo de viabilidade econômico e financeiro, caso não seja possível realizar este último internamente.

Por fim, a fim de não se “sobrecarregar” desnecessariamente o projeto de concessão e considerando-se que Porto Velho também está estudando a possibilidade de uma PPP de iluminação pública, inserir no escopo desta última, a possibilidade de incluir câmeras de vigilância e fiscalização que podem servir de apoio ao sistema de vagas rotativas.

Não se recomenda a inclusão das câmeras no escopo da concessão do Estacionamento Rotativo visto que implicaria em maiores custos e, ainda mais importante, a instalação de novos equipamentos em logradouros públicos, sendo que, muito possivelmente numa eventual PPP de iluminação pode-se aproveitar do mobiliário urbano já existente ou em caso de troca, tais como novos postes, estes podem prever tais equipamentos.

16. RECOMENDAÇÕES

As recomendações da Fundação Ezute são apresentadas no Anexo C.



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

PROJETO SHOPPING POPULAR

28/11/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
2. OBJETIVO	2
3. ESCOPO	3
4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES	4
4.1 Histórico do Projeto	4
4.2 Benchmark Nacional	4
4.3 Levantamento de Informações	4
5. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP	8
6. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO	9
7. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS	11
8. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS	12
9. ESTIMATIVA PRELIMINARES DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO	14
10. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	16
11. INTERESSE DO MERCADO	18
12. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO	19
13. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL	20
14. ASPECTOS JURÍDICOS	22
15. CONCLUSÃO	24
16. RECOMENDAÇÕES	27

1. HISTÓRICO

A Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho – ADPVH e a Fundação Ezute firmaram Contrato 006/2017, em 06 de setembro de 2017, que tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas do Município de Porto Velho / RO.

Após a emissão de Ordem de Serviço 02/2017 foi autorizado o início da execução contratual.

2. OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, incluindo o apoio à gestão de mudanças e o apoio à contratação, coordenação e integração de fornecedores diversos para o lançamento do Programa.

3. ESCOPO

Este relatório tem como escopo cumprir o previsto no item 3 do Contrato 06/2017, especificamente no que diz respeito aos estudos preliminares dos projetos de concessão ou PPP em andamento em Porto Velho, incluindo:

- Identificação detalhada do objeto da Concessão ou PPP (Escopo);
- Análise do enquadramento da modalidade de Concessão (Comum, Patrocinada ou Administrativa);
- Análise da estrutura de garantias;
- Análise da matriz de riscos;
- Estimativa de custos de investimento e operação (CAPEX e OPEX);
- Análise dos indicadores de desempenho (QID);
- Interesse do mercado;
- Benefícios, vantagens para a administração;
- Análise preliminar de impacto socioambiental;
- Aspectos jurídicos.

4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES

4.1 Histórico do Projeto

De acordo com o Ofício nº. 63/GP/CGP-PVH/2017, recebido pelo Presidente da ADPVH, Marcello Thomé da Silva de Almeida, em 31/08/2017, encaminhado pelo Secretário Executivo do CGP/PVH, Thiago dos Santos Tezzari, o Projeto do Shopping Popular não constava no Programa de Parcerias Público-Privadas de Porto Velho, de modo que se trata de um projeto novo.

4.2 Benchmark Nacional

Foram pesquisadas iniciativas similares no Brasil, de modo que o projeto do Shopping Popular de Porto Velho pudesse estabelecer um *benchmark* orientativo.

Foram encontrados 6 empreendimentos similares no país, apresentados no Anexo A.

Neste caso, como os projetos apresentam especificidades muito particulares, não foi possível adotar um dos projetos contratados como referência para o projeto de Porto Velho.

4.3 Levantamento de Informações

Como se trata de um projeto novo, não existem ainda informações consolidadas a respeito do projeto. De acordo com reuniões realizadas entre os dias 6 e 7 de novembro de 2017 com alguns servidores públicos, foi possível perceber que existem entendimentos divergentes com relação ao local provável para a instalação do Shopping Popular. No entanto, o local mais comentado e, aparentemente preferido, é o terreno ao lado do Terminal de Integração de Porto Velho, apresentado no mapa abaixo.



Hoje, parte desse terreno é utilizada para a organização da Feira do Produtor Rural. O quarteirão que engloba tanto o terminal como a área para a Feira Rural tem aproximadamente 160.000 m². E de acordo com o projeto a ser proposto para o Shopping Popular, deve-se considerar uma redução significativa da área hoje utilizada para a Feira Rural, ou até mesmo a sua remoção para uma outra área na cidade.

Um outro ponto importante a ser analisado, fruto de observações feitas durante as reuniões acima mencionadas, é a qualidade do terreno da área abaixo ilustrada. Devido à grande enchente ocorrida em 2014, suspeita-se que o terreno em questão (bem como vários outros ao seu redor) esteja cedendo (afundando) pouco a pouco, devido a micro rachaduras causadas pela grande quantidade de água.

Um outro ponto de importante discussão é que precisa ser definido é com relação ao conjunto de serviços adicionais de atendimento ao público (como Correios, Detran, Tudo Aqui, dentre outros) e mesmo uma central de atendimento ao público que seria migrada ao novo edifício do Shopping Popular. No momento, no entanto, não há qualquer possibilidade de estimativa dos custos de investimento e de custeio para a implantação destes serviços, já que não há informação qualificada a este respeito.

Por último, para esta fase preliminar de estudos, as seguintes premissas foram adotadas a respeito do novo Shopping Popular:

- Instalações para 260 ambulantes.
- Boxes de 3 m² (por ambulante).
- Horário de funcionamento de segunda a sábado, das 9h às 20h.
- Circulação diária de cerca de 500 pessoas em dias normais e até 2 mil em datas comemorativas.
- Oferta de serviços de apoio tais como de alimentação (praça de alimentação), estacionamento (200 vagas para suporte ao shopping, ao terminal de integração e a toda a região).
- Área construída estimada de 10.000 m² (estacionamento, área locável, áreas comuns, áreas administrativas inclusas).

Com relação à receita potencial da concessionária, deverá ser feito um levantamento, provavelmente através de pesquisa, de qual valor os ambulantes estariam dispostos a pagar, já que hoje utilizam áreas públicas e não pagam para isso.

Nas referências de outros projetos no Brasil, percebe-se valor de aluguel na faixa de R\$ 100 a R\$ 350 por m², mais uma taxa condominial, mas aparentemente estes valores são elevados demais para a realidade de Porto Velho. Alguns lugares cobram também taxa de uso de sanitários, inclusive para os comerciantes. Tanto os valores dos condomínios/aluguéis como valores cobrados para utilização da estrutura do prédio, têm causado vários conflitos entre gestores e comerciantes. O Pop Center Pelotas, que seria um benchmarking bastante adequado para PVH, devido às características quantitativas e econômicas das cidades serem similares, tem encarado diversos problemas com o contrato de PPP patrocinada devido, entre outros pontos, a esses citados acima.

Finalmente, outro ponto a ser analisado posteriormente com maior profundidade é a possibilidade de tornar compulsória a ida do ambulante para o Shopping Popular, com uma maior rigidez fiscalizatória, que force a regularização e instalação no Shopping Popular, e impeça a continuidade de atuação nos moldes atuais.

5. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP

Como ideia preliminar do objeto, consideram-se os seguintes pontos:

- Definição de terreno urbanística e logisticamente bem localizado, com área disponível adequada para abrigar o novo Shopping Popular. Inicialmente este estudo considera que o terreno será cedido à concessionária pela prefeitura de Porto Velho;
- Construção e instalação de edificações e de infraestrutura suficiente para atender à demanda do comércio;
- Prestação de serviços de apoio e de infraestrutura, tais como serviços administrativos, gestão de condomínio, limpeza, manutenção predial, segurança patrimonial, atendimento ao cliente.

6. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO

Sugere-se que se busque a análise da viabilidade do objeto deste projeto na modalidade de Concessão de Outorga. O prazo desta Concessão deverá ser definido como o prazo necessário ao adequado retorno do investimento do parceiro privado, geralmente acima de 20 anos. Também é recomendável que haja uma carência do pagamento da outorga durante o tempo para construção e implantação do novo Shopping Popular, geralmente entre 2 e 3 anos, que é o prazo em que ocorre o investimento inicial por parte da concessionária.

No entanto, somente será possível uma definição mais clara deste modelo após realização de estudos detalhados, com o levantamento dos números efetivos envolvidos no projeto, tais como os valores que os ambulantes estão dispostos a pagar pelo aluguel. Estes números serão a base para o adequado dimensionamento do projeto, bem como a base para estimativas de receitas da concessionária.

As estimativas de receitas serão utilizadas para compor o fluxo de caixa do projeto, que demonstrará a viabilidade, ou não, de se empregar a modalidade de Concessão de Outorga, e do valor da respectiva outorga, caso esta modalidade se confirme viável.

Caso não se demonstre viabilidade do empreendimento na modalidade de Concessão de Outorga, o projeto será avaliado como uma PPP Patrocinada, situação na qual a respectiva contraprestação pública necessária para suprir o gap de viabilidade do projeto será determinada.

É importante destacar que os dois projetos de Shopping Popular atualmente em operação no Brasil empregaram modalidades diferentes:

- No caso de Feira de Santana, a modalidade de concessão é uma Concessão Comum;
- No caso de Pelotas, a modalidade de concessão é uma Concessão Patrocinada (observa-se que no caso de Pelotas o escopo do projeto inclui também a manutenção de uma praça, a Praça Cipriano Barcelos).

Ressalta-se que apesar do exercício numérico apresentado a seguir (CAPEX e OPEX), o seu resultado ainda representa uma estimativa preliminar, apenas para demonstrar a ordem de grandeza do empreendimento, e necessita ser aprofundado a partir de estudos detalhados, a partir das respostas aos questionamentos feitos através dos Ofícios anexos a este relatório.

7. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS

Caso seja confirmada a viabilidade do empreendimento na modalidade de Concessão por Outorga, não será necessário estruturar um modelo de garantias públicas para este projeto.

Caso seja necessário enquadrar o projeto como uma PPP Patrocinada, as possíveis estruturas de garantias públicas a serem oferecidas são indicadas no relatório EZUTE.10856.01.004/b:

- Vinculação de receitas:
 - Advindas de fontes específicas;
 - Advindas do Fundo de Participação dos Municípios;
 - Advindos dos *royalties*.
- Fundo Garantidor de Práticas Público-Privadas, ou Fundo Específico para o projeto, integralizado com recursos:
 - Advindos do orçamento municipal;
 - Advindas do Fundo de Participação dos Municípios;
 - Advindos dos *royalties*.

Neste caso, estas alternativas de estruturação de garantias públicas deverão ser estudadas de forma aprofundada, de modo a selecionar a estrutura mais adequada para o projeto.

8. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS

A matriz de riscos decorrerá da matriz de responsabilidades entre público e privado.

A matriz abaixo expõe quais as responsabilidades deverão ser assumidas pelo poder público e quais responsabilidades deverão ser assumidas pela concessionária (privado) na implantação e operação do Shopping Popular.

RESPONSABILIDADES	PÚBLICO	PRIVADO
INVESTIMENTOS (CAPEX)		
Cessão do terreno	X	
Adequação do terreno e construção de infraestrutura e urbanização (vias de acesso, iluminação, sistemas de água e esgoto, sistemas de energia elétrica, reservatórios de água, etc)		X
Construção de estrutura operacional (boxes, portarias, área administrativa, restaurantes, lanchonetes, sanitários, estacionamentos, etc) sistemas de gestão, monitoramento, segurança, etc)		X
Aquisição de equipamentos (sistemas de gestão, de monitoramento de vídeo, controle de acesso, sistemas de alarme, mobiliários, sistemas de telefonia e de TI, etc)		X
OPERAÇÃO (OPEX)		
Manutenção predial		X
Vigilância e controle de acesso		X
Bombeiros civis		X
Limpeza		X
Coleta de resíduos		X
Gestão de estacionamento		X
Serviços administrativos		X
Serviço de Atendimento ao Usuário (permissionários e clientes)		X
Gestão condominial/Locação dos espaços		X
Comercialização de espaços publicitários		X
Fiscalização operacional	X	
Verificação e avaliação da eficiência e qualidade dos serviços	X	

Abaixo, um resumo de fatores que representam potenciais riscos de gestão de um Shopping Popular, ou seja, riscos da futura concessionária (o privado):

- Área Administrativa:
 - Dificuldade na Gestão de Contratos devido à falta de capacitação de sua equipe administrativa.
- Programa de Conscientização e Capacitação de Ambulantes:
 - Falta de absorção, por parte do ambulante, das melhorias que lhe serão geradas com a nova oportunidade;
 - Baixo índice de captação dos ambulantes de rua até o Shopping Popular.
- Área de Fiscalização:
 - Produto comercializados que não sigam as regras legais (ambulantes continuem comercializando produtos contrabandeados).
- Demanda:
 - Baixa adesão por parte dos ambulantes, sendo que o índice de locação esteja abaixo do mínimo necessário e viável ao projeto;
 - Ambulante não alcance resultados esperados em suas vendas.
- Segurança patrimonial:
 - Local não apresente segurança adequada ao público e ao comerciante.

9. ESTIMATIVA PRELIMINARES DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO

Custos de Investimento (CAPEX):

- Custo do terreno:
 - Terreno de 10.000 m² - a ser concedido pelo município

- Outros investimentos:
 - Considerando que o custo de construção seja de R\$ 1.400/m²,
 - Considerando que o edifício do Shopping Popular tenha 4.000 m², seu valor seria de R\$ 5.600.000,00
 - Considerando que o estacionamento seria para 200 vagas, com 25 m² por vaga, ou seja, uma área de 5.000 m², com um custo de R\$ 800/m², seu valor seria R\$ 4.000.000,00 de investimento no estacionamento, totalizando um custo de construção de **R\$ 9.600.000,00**.
 - Considerando que se invista **R\$ 2.000.000** em sistemas de segurança eletrônica, sistemas de alarme e combate a incêndio, sistemas de iluminação, sistemas de ventilação, sistemas de gestão (hardware e software), de telefonia, mobiliários, chega-se a um investimento total de **R\$ 11.600.000,00**.

Custos Operacionais (OPEX):

- O cálculo dos custos operacionais foi efetuado utilizando-se um dimensionamento estimado da equipe operacional (15 profissionais) e de custos operacionais tais como energia elétrica, água, conta de telefonia/internet, etc, chegando-se a um valor de R\$ **3.600.000,00/ano**

Os custos operacionais incluem os seguintes serviços:

- Serviços administrativos - englobam todas as atividades gerenciais, administrativas, financeiras, jurídicas, mercadológicas, estatísticas, cadastrais e de recursos humanos;
 - Serviços de limpeza – englobam todas as atividades de limpeza e conservação das áreas “indoor” e “outdoor” do SHOPPING POPULAR, inclusive os produtos, materiais e equipamentos de limpeza, bem como descartáveis ao longo da operação;
-

- Serviços de tratamento de água – englobam limpeza e desinfecção de reservatórios de água;
- Serviços de coleta de resíduos sólidos – englobam a coleta e destinação de resíduos produzidos pelo SHOPPING POPULAR;
- Serviços de vigilância e controle de acesso – englobam a segurança e o controle de acesso de permissionários, funcionários, comerciantes e visitantes às dependências da SHOPPING POPULAR;
- Serviços de manutenção – englobam os serviços de manutenção elétrica, hidráulica, civil, mecânica e de ar condicionado das dependências da SHOPPING POPULAR;
- Serviços de Brigada de Incêndio – englobam equipe de bombeiros civis adequadamente dimensionadas de acordo com o tipo de ambiente, com o nível de visitação diária no local e ao nível de risco de incêndio, conforme normas da Polícia Militar.

10. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Abaixo é apresentada uma sugestão de Quadro de Indicadores de Desempenho (QID). Estes indicadores de desempenho estão baseados nos principais pontos de atenção e desafios na implantação de um Shopping Popular.

Pode-se dividir em 4 diferentes grupos de QID:

- Desempenho operacional
- Higiene e conservação
- Segurança e organização
- Sócio Ambiental

Boa parte dos indicadores abaixo sugeridos estão baseados em experiências em shopping centers tradicionais, bem como na importância sócio ambiental deste projeto.

O último grupo de indicadores de desempenho, “Sócio Ambiental”, trata do tema talvez mais complexo e desafiador do projeto, que é o do convencimento para converter os ambulantes, comerciantes que hoje trabalham em locais não permitidos e de modo irregular, para um ambiente adequado, seguro, limpo, comercializando produtos e serviços de acordo com os parâmetros legais.

Ressalta-se que o indicador “Captação de ambulantes” será válido e aplicável apenas ao final dos primeiros 12 meses do início da operação. Já o segundo indicador, tem função de manter o ambulante no local, capacitando-o cada vez mais, para que ele possa trabalhar de uma forma adequada para o seu negócio e atendendo a seus clientes com qualidade. Sugere-se que esse treinamento tenha dupla função: na reciclagem dos que já estão instalados, bem como na iniciação dos que estão chegando ao longo do período contratual.

TIPO	ÍNDICE	FÓRMULA DE CÁLCULO/MÉTODO DE MEDIÇÃO	META	NOTA	FREQUÊNCIA
1	Índice de ocupação de área locável disponível	= Área ocupada total/Área disponível para locação	95%	Se $I \geq 95\% \Rightarrow 1,0$ Se $I < 95\% \leq 93\% \Rightarrow 0,9$ Se $I < 93\% \Rightarrow 0,7$	Semestral
	Relação custo fixo X receita	= Custo fixo total/Receita total	40%	Se $I \leq 40\% \Rightarrow 1,0$ Se $I > 40\% \leq 45\% \Rightarrow 0,9$ Se $I > 45\% \Rightarrow 0,8$	Anual
2	Percepção de limpeza do SHOPPING POPULAR	Pesquisa com clientes internos e externos, questionando sobre o índice de satisfação a respeito da limpeza. Quatro níveis: Muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito e insatisfeito	1	Muito satisfeito $\Rightarrow 1$ Satisfeito $\Rightarrow 1$ Pouco satisfeito $\Rightarrow 0,8$ Insatisfeito $\Rightarrow 0,6$	Trimestral
	Percepção de higiene dos sanitários do SHOPPING POPULAR	Pesquisa com clientes internos e externos, questionando sobre o índice de satisfação a respeito da limpeza. Quatro níveis: Muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito e insatisfeito	1	Muito satisfeito $\Rightarrow 1$ Satisfeito $\Rightarrow 1$ Pouco satisfeito $\Rightarrow 0,8$ Insatisfeito $\Rightarrow 0,6$	Trimestral
3	Percepção de segurança do SHOPPING POPULAR	Pesquisa com clientes internos e externos, questionando sobre o índice de satisfação a respeito da limpeza. Quatro níveis: Muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito e insatisfeito	1	Muito satisfeito $\Rightarrow 1$ Satisfeito $\Rightarrow 1$ Pouco satisfeito $\Rightarrow 0,8$ Insatisfeito $\Rightarrow 0,6$	Trimestral
	Percepção de organização da administração	Pesquisa com clientes internos e externos, questionando sobre o índice de satisfação a respeito da limpeza. Quatro níveis: Muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito e insatisfeito	1	Muito satisfeito $\Rightarrow 1$ Satisfeito $\Rightarrow 1$ Pouco satisfeito $\Rightarrow 0,9$ Insatisfeito $\Rightarrow 0,8$	Trimestral
4	Captação de ambulantes*	Quantidade de ambulantes transferidos da rua para o SHOPPING POPULAR	≥ 200	Se $I \geq 250 \Rightarrow 1,2$ Se $250 > I \geq 200 \Rightarrow 1,1$ Se $I > 200 \Rightarrow 0,9$	Ao final dos primeiros 12 meses de operação
	Treinamento de comerciantes	Índice de treinamento. # de horas de treinamento de conscientização/capacitação por ano	8 horas	Se $I \geq 8 \Rightarrow 1,0$ Se $8 > I \geq 6 \Rightarrow 0,9$ Se $I > 6 \Rightarrow 0,8$	Anual

11. INTERESSE DO MERCADO

De forma a constituir uma lista preliminar de empresas e organizações potencialmente interessadas no projeto, seja no PMI, seja na licitação, foi realizado um levantamento das empresas participantes nas diversas etapas de projetos similares no país.

Estas organizações são listadas no Anexo B.

12. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO

Abaixo, alguns potenciais benefícios proporcionados pela implantação de um novo SHOPPING POPULAR:

- Reunir, em um mesmo espaço, ambulantes que hoje operam nas ruas da cidade;
- Regularizar as atividades dos ambulantes hoje operando de forma irregular;
- Prover estrutura compatível com suas necessidades e com seu público, padronizando espaços, e oferecendo um mínimo de segurança e conforto;
- Promover o crescimento de ganhos desses comerciantes e aumento de oferta aos consumidores;
- Controlar e combater a comercialização de produtos contrabandeados;
- Eliminar os problemas urbanísticos e uso irregular do espaço público;
- Aumentar a arrecadação de tributos, com a regularização dos ambulantes;
- Liberar a área atualmente ocupada pelos ambulantes para a circulação e uso do espaço pela população;
- Reduzir a concorrência desleal que os ambulantes atualmente representam para os lojistas regularizados.

13. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL

Este projeto torna-se desafiador principalmente pela mudança socioambiental que pode causar à cidade. Em primeiro lugar, objetiva retirar das ruas do centro de Porto Velho os ambulantes, também denominados camelôs e instalá-los em um local com infraestrutura adequada para a prática do comércio e o favorecimento do empreendedorismo. E, claro, devolver à cidade áreas indevidamente ocupadas e utilizadas pelo comércio ambulante.

Mesmo com a crise pela qual o país passa, a ascensão social da população de menor renda do País provocou uma transformação de peso no mercado de consumo e, conseqüentemente, nas estratégias adotadas para atender a esse mercado.

Diante dos enormes problemas do comércio de rua, para quem vende e para quem compra, as cidades vêm buscando soluções para esse histórico tipo de comércio. De maneira muitas vezes improvisada, têm surgido espaços abertos de concentração de vendedores ambulantes, em locais públicos. Mais recentemente, esses espaços receberam, em algumas cidades (não é o caso de Porto Velho), algum tipo de proteção em estruturas ou prédios, conhecidos como camelódromos. Mas, geralmente, essas edificações não ofertaram propostas mais concretas de espaços atraentes ao público. Não oportunizaram apoio técnico e qualificação aos lojistas, permitindo a superação da informalidade.

Até hoje, quase todos os comerciantes que comercializavam produtos populares tinham que estar nas ruas para vender esses produtos. Para eles, não há espaço coberto, nem instalações adequadas, nem perspectivas de crescimento sólido dos seus negócios e nem a oportunidade de serem reconhecidos como verdadeiros empresários. Pela informalidade em que costumam trabalhar, não tem chances de participar em centros de compra tradicionais, como galerias e shopping centers.

Com este projeto, a população de Porto Velho passará a contar com um local diferenciado em um novo modelo de centro de compras, de caráter popular, como resposta para todas essas dificuldades. O público passará a ter um lugar único, amplo, seguro e atraente, onde

será possível encontrar produtos populares reunidos em um espaço arquitetônico adequado, com a boa parte das comodidades de um shopping center.

14. ASPECTOS JURÍDICOS

Somente será possível uma avaliação detalhada dos aspectos jurídicos do projeto após uma definição mais clara do modelo de concessão a ser empregado, após realização de estudos detalhados. Estes estudos serão a base para o adequado dimensionamento do projeto, bem como a base para estimativas de receitas da concessionária.

Conforme apresentado no documento EZUTE.2017.10856.01.003/a, que trata da avaliação do quadro jurídico, institucional e regulatório do Município de Porto Velho, a concessão simples (ou concessão de obra ou serviço público) é tratada pela Lei Geral de Concessões, a Lei 8.987/95, que disciplina seus aspectos fundamentais, como os direitos e obrigações dos usuários do serviço público concedido, os encargos do poder concedente e do concessionário, as premissas do regime tarifário, as exigências referentes à licitação de concessão, dentre outros aspectos. Adicionalmente, a Lei 9.074/95 estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, disciplinando a reestruturação dos serviços concedidos e regulamentando especificamente os serviços de energia elétrica. As leis mencionadas contem normas gerais que se aplicam à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

As PPPs são tratadas na Lei Geral de PPP, a Lei 11.079/04, que define normas gerais, vinculantes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também regras aplicáveis exclusivamente à Administração Federal. Os principais aspectos tratados nesta lei são as diretrizes para a contratação de PPPs, cláusulas contratuais obrigatórias, mecanismos de garantia pública, normas para o processamento da licitação e controle orçamentário envolvido nos compromissos financeiros assumidos nos programas de PPP.

De acordo com as definições legais do art. 2º da Lei 11.079/04, as parcerias público-privadas (PPPs) são estabelecidas mediante contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A primeira modalidade refere-se à da concessão de serviços públicos ou de obras públicas (Lei 8.987 de 13/02/95) quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A segunda modalidade refere-se aos contratos de prestação de serviços de que a

administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Desta forma, enquanto não for realizado um estudo detalhado que oriente o projeto para uma concessão comum ou PPP, é prematuro avançar na avaliação de aspectos jurídicos específicos para este projeto, sendo recomendados os procedimentos gerais relativos ao Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho apresentados no EZUTE.2017.10856.01.003/a.

15. CONCLUSÃO

O presente relatório orienta, de forma preliminar, a elaboração do projeto do Shopping Popular de Porto Velho, com base nas informações disponibilizadas e nas necessidades e objetivos levantados em reuniões com diversos integrantes da Prefeitura de Porto Velho.

Diversas informações importantes para o avanço do projeto não foram disponibilizadas. Resta saber se estas informações existem de fato, ou se a indisponibilidade é causada pela ausência das informações. De qualquer forma, para permitir a estruturação preliminar do projeto, embora não se tenha encontrado uma referência nacional que pudesse ser utilizada como *benchmark*, foram adotadas algumas premissas, que poderão ser confirmadas ou ajustadas, na etapa de estudo detalhado, quando as informações necessárias para evolução do projeto deverão ser disponibilizadas (seja por meio da compilação e integração destas informações, que podem estar “espalhadas” nas diversas secretarias, caso existam, seja por meio da realização de atividades de levantamento de dados).

Este estudo preliminar permitiu identificar decisões importantes a serem tomadas pela prefeitura que confirmarão o interesse no projeto e definirão a sua prioridade no Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho:

- Primeira decisão: No que se refere ao aprofundamento dos estudos do projeto, é necessário que o Município de Porto Velho realize investimentos adicionais na estruturação deste projeto, seja por meio da alocação de servidores municipais, seja por meio de contratações. É importante que o município defina o volume de recursos que está disposto a investir na estruturação deste projeto. O município tem três opções:
 - Publicar um PMI. Esta alternativa implica em maior envolvimento de servidores municipais, sendo opcional a contratação de consultorias especializadas para acompanhamento do processo de PMI. Esta alternativa tem a vantagem de envolver a iniciativa privada no projeto (o que é interessante para avaliar o interesse privado no projeto, em uma etapa bastante anterior à licitação). Neste caso, é fundamental que o município

orientar adequadamente o PMI, para evitar divergências e também é fundamental que o município tenha capacidade de avaliar adequadamente os estudos recebidos, para corrigir eventuais parcialidades incorporadas nos estudos pela iniciativa privada.

- Buscar junto à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL assessoramento para estruturação do projeto. Embora o foco principal de atuação da CAIXA sejam os segmentos de Iluminação Pública, Saneamento, Mobilidade Urbana e Resíduos Sólidos, como a situação fiscal do Município de Porto Velho é favorável, é possível, embora pouco provável, que o projeto do Shopping Popular de Porto Velho ganhe prioridade. Neste caso, a CAIXA oferece diversas alternativas de contratação, existindo a possibilidade de financiamento com carência de até 2 anos. No entanto, a CAIXA exige alguns compromissos do município, impondo penalidades para eventual desistência do empreendimento.
- Realizar a estruturação do projeto internamente, com envolvimento do Conselho Gestor de PPPs e sua Secretaria Executiva, da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho e das Secretarias Municipais relacionadas ao projeto. Eventualmente, o município pode contratar consultorias especializadas para realizar ou apoiar a realização desta estruturação. Esta solução costuma ser mais rápida e mais flexível, embora normalmente exija complementação das competências das equipes da prefeitura com consultorias, o que implica em maior custo.
- Segunda decisão: Embora seja bastante provável que o projeto do Shopping Popular de Porto Velho seja viável na modalidade de uma Concessão por Outorga, situação na qual o município não precisará realizar contraprestações públicas ao projeto – pelo contrário, poderá gerar receitas adicionais ao município na forma de pagamento de outorga – a viabilidade do projeto nesta modalidade ainda não está comprovada. No caso dos estudos detalhados indicarem a existência de um gap de viabilidade, o projeto se enquadrará como uma PPP Patrocinada. A Prefeitura de Porto Velho

estará disposta a realizar contraprestações públicas ao projeto para suprir este eventual gap de viabilidade? Qual é o limite para esta contraprestação pública?

É fundamental que a Prefeitura de Porto Velho defina as suas prioridades para uso das concessões e PPPs como meio para alcançar a melhoria da prestação de serviços de infraestrutura. Esta definição de prioridades deve envolver o pipeline completo dos projetos em consideração no município e também os planos para desenvolvimento de novos projetos.

A definição de prioridades pode incluir a escolha de setores prioritários em que se espera que as concessões e PPPs sejam utilizadas.

Neste processo, é fundamental a percepção de que o processo de amadurecimento de um projeto de concessão e PPP é longo, envolve diversas etapas e, portanto, implica em custos para a prefeitura, que precisam ser dimensionados.

As etapas pelas quais os projetos prosseguem para que o empreendimento seja entregue incluem: identificar projetos, realizar estudos preliminares, estruturar o projeto detalhadamente, avaliar a melhor opção de contratação (contrato convencional, concessão, PPP, etc.), projetar o contrato, conduzir a licitação e gerenciar o contrato, durante construção e operação. O presente relatório contempla apenas a etapa de “estudos preliminares”, de modo que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelo projeto para que ele seja contratado.

16. RECOMENDAÇÕES

As recomendações da Fundação Ezute são apresentadas no Anexo C.



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

PROJETO MADEIRA-MAMORÉ

18/12/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
2. OBJETIVO	2
3. ESCOPO	3
4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES	4
4.1 Histórico do Projeto	4
4.2 Benchmark Nacional	5
5. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP	8
6. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO	10
7. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS	12
8. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS	13
9. ESTIMATIVA PRELIMINAR DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO	16
10. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	17
11. INTERESSE DO MERCADO	27
12. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO	28
13. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL	29
14. ASPECTOS JURÍDICOS	30
15. CONCLUSÃO	32
16. RECOMENDAÇÕES	35

1. HISTÓRICO

A Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho – ADPVH e a Fundação Ezute firmaram Contrato 006/2017, em 06 de setembro de 2017, que tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas do Município de Porto Velho / RO.

Após a emissão de Ordem de Serviço 02/2017 foi autorizado o início da execução contratual.

2. OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, incluindo o apoio à gestão de mudanças e o apoio à contratação, coordenação e integração de fornecedores diversos para o lançamento do Programa.

3. ESCOPO

Este relatório tem como escopo cumprir o previsto no item 3 do Contrato 06/2017, especificamente no que diz respeito aos estudos preliminares dos projetos de concessão ou PPP em andamento em Porto Velho, incluindo:

- Identificação detalhada do objeto da Concessão ou PPP (Escopo);
- Análise da estrutura de garantias;
- Análise da matriz de riscos;
- Estimativa de custos de investimento e operação (CAPEX e OPEX);
- Análise do enquadramento da modalidade de Concessão (Comum, Patrocinada ou Administrativa);
- Análise dos indicadores de desempenho (QID);
- Interesse do mercado;
- Benefícios, vantagens para a administração;
- Análise preliminar de impacto socioambiental;
- Aspectos jurídicos.

4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES

4.1 Histórico do Projeto

De acordo com o Ofício nº. 63/GP/CGP-PVH/2017, recebido pelo Presidente da ADPVH, Marcello Thomé da Silva de Almeida, em 31/08/2017, encaminhado pelo Secretário Executivo do CGP/PVH, Thiago dos Santos Tezzari, o Projeto do Complexo Madeira-Mamoré não constava no Programa de Parcerias Público-Privadas de Porto Velho, de modo que se trata de um projeto novo.

Conforme informações obtidas durante reuniões entre 6 e 7/11/2017, em Porto Velho, o projeto da EFMM já está em uma fase de maturação bastante avançada, tanto no âmbito técnico como no âmbito financeiro.

No último dia 30/11 foi agendada audiência pública para definição da concessão da EFMM à prefeitura de Porto Velho, por um período de 50 anos. E atrelada a esta concessão, está previsto um conjunto de verbas a serem aplicadas ao desenvolvimento do projeto executivo, desenvolvido por parceiro privado contratado pela Usina Santo Antônio e previsto de ser concluído e entregue na mesma data. As verbas envolvidas são provenientes de verba de compensação da Usina Santo Antônio, do projeto do Parque das Águas, além de emendas.

O projeto, a ser implantado em uma área de 23 hectares (230.000 m²), contempla o seguinte:

- Auditório;
 - Sala de leitura/biblioteca;
 - Prédio administrativo;
 - Praça das Nações, com concha acústica, para um público de 4 a 5.000 pessoas;
 - Mirante, onde será a melhor vista do Rio Madeira;
 - Embarcações para turismo/laser;
 - Trilha;
 - Ciclismo;
 - 3 restaurantes;
 - Praça de alimentação;
-

- Feira de artesanato, na área do empório;
- Estacionamento para 2.000 vagas;
- Recuperação do trecho de 7 km de trilhos até a igreja de Santo Antônio.

Segundo informação da FUNCULTURAL, a visitação pública do Madeira Mamoré atualmente oscila entre 35 e 50 mil pessoas por mês, chegando a 70 mil pessoas quando ocorrem eventos especiais tal como dia das crianças, por exemplo.

O investimento para a recuperação do trecho de 7 km de estrada de ferro não está contemplado no montante acima. Portanto, esta seria uma oportunidade de investimento por parte do privado, no caso de o projeto ser direcionado para uma concessão ou PPP.

Para o objetivo de se criar uma concessão ou PPP, o privado, além de se responsabilizar por investimentos adicionais no novo complexo da EFMM, teria a responsabilidade da manutenção, conservação e segurança, além de potencialmente implantar atrações factíveis de geração de receita reversível ao custeio do próprio complexo.

4.2 Benchmark Nacional

Foram pesquisadas iniciativas similares no Brasil, de modo que o projeto do Complexo Madeira-Mamoré pudesse estabelecer um *benchmark* orientativo.

Foram encontrados 37 empreendimentos similares no país.

Em função de sua atualidade, tendo os estudos sido finalizados em setembro de 2017, e da importância do estudo, pelo fato de ser o parque mais importante do Brasil, além da facilidade de acesso às informações, decidiu-se por utilizar o estudo do Parque Ibirapuera, São Paulo/SP, que é parte do escopo do projeto de Parques Urbanos do Município de São Paulo.

Parque Ibirapuera: Fundado em 1954, um dos mais importantes parques públicos do mundo, em localização altamente privilegiada, possui uma área de 1.300.000 m², com uma frequência média mensal de usuários na casa de 1.200.000 pessoas, atingindo uma

enorme gama de classes sociais, com poder aquisitivo entre 2 a 19 salários mínimos. O parque é atração para qualquer tipo de público, possui um conjunto de equipamentos e atrações fixas e temporárias bastante diversificado, seja de lazer, turismo, práticas esportivas, área de descanso e, principalmente como espaço cultural, já que é a área com a maior concentração de museus e ativos culturais do país. Portanto, o ativo “Parque do Ibirapuera” tem um valor social inestimável para a cidade de São Paulo e para o país. Um ponto interessante a se destacar (entre tantos outros), é que o Parque do Ibirapuera é considerado um dos lugares mais seguros da cidade, isto apontado em pesquisa de satisfação com os seus próprios frequentadores.

O parque é tombado nas 3 esferas, governamentais, na municipal (DPH – Departamento do Patrimônio Histórico), no estadual (CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico) e federal (IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), o que acaba impedindo diversas possíveis ações de geração de receita.

Além disto, somam-se a estes impedimentos o programa Cidade Linda, que contempla serviços de manutenção de logradouros, conservação de galerias e pavimentos, retirada de faixas e cartazes, limpeza de monumentos, recuperação de praças e canteiros, poda de árvores, manutenção de iluminação pública, reparo de sinalização de trânsito, limpeza de pichações, troca de lixeiras, e reparo de calçadas e a Lei Cidade Limpa, que é um regulamento que ordena a paisagem do município de São Paulo e que está em vigor desde 1 de janeiro de 2007 e proíbe a propaganda em outdoors na cidade, além de regular o tamanho de letreiros e placas de estabelecimentos comerciais, entre outras providências.

Portanto, apesar de todo o potencial de geração de receitas latentes no Parque Ibirapuera, existe todo um nível de limitações que restringem fortemente esta “exploração comercial”.

Transportando-se este caso para o cenário do complexo EFMM, entende-se que o potencial de geração de receitas é limitado pelas próprias atividades e atrações já definidas no projeto executivo, além de outras definições tais como a desautorização de instalação de quadras esportivas por parte do IPHAN, além do volume de visitação atualmente limitado.

O estudo do Parque Ibirapuera seguiu pela linha da PPP administrativa, uma vez que todas as receitas estimadas seriam provenientes de receitas acessórias não suficientes para custear a operação do parque, bem como o de remunerar a concessionária dos investimentos a serem feitos. No entanto, no caso de do complexo EFMM, em função da maior liberdade para exploração de serviços, é possível ainda avaliar a viabilidade do projeto na modalidade de concessão ou PPP Patrocinada, por meio, por exemplo, da exploração comercial de passeios pagos no trecho da ferrovia a ser revitalizado.

5. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP

O objeto da concessão está baseado nos serviços de conservação, manutenção segurança e exploração turística do complexo EFMM. Tem como objetivo obter e manter um bom resultado operacional que atenda adequadamente aos frequentadores de forma gratuita, na maior parte das atrações, e eventual pagamento a alguns tipos de atrações, e com melhor eficiência em limpeza, manutenção, iluminação, segurança, manejo da fauna e flora para que sejam exemplarmente administrados.

O complexo EFMM é o principal espaço de encontros e vivência da cidade, sua função social e comunitária vai além de suas funções ambientais, e se destacam como vitrine de diversas formas de expressão cultural da cidade. Tem o potencial de atrair visitantes, turistas de outros países, estados e municípios, consumidores e turistas interessados na experiência e dinâmica do contato com a natureza no ambiente urbano, além da experiência de um espaço público peculiar com diferentes contextos históricos da região, sociais, culturais e ambientais que proporcionam bem-estar e lazer à população.

O complexo EFMM está inserido em um ponto estratégico do município em área com grande potencial, e a intenção do projeto é desenvolver novas oportunidades de comércio, serviço, cultura, lazer e entretenimento, integrados à espaços verdes em seu entorno, destacando sua grande importância histórica e com o intuito de desenvolver a economia e o setor de turismo do município, com a inserção de novas atividades e diversificação de opções de usos dos espaços hoje ociosos ou em má conservação.

Este empreendimento tem um cenário peculiar com relação ao projeto do complexo, já desenvolvido pela iniciativa privada, bem como linhas de investimento definidas. Em outras palavras, a concepção base deste projeto não será parte integrante do escopo do empreendimento (seja concessão ou PPP Patrocinada), que terá como missão investir e implementar e explorar atrações diversas às constituídas pelo projeto original, bem como ter a responsabilidade de manter o complexo bem conservado, seguro e com diversas atrações para a população ao longo de todo o período do empreendimento.

Abaixo, uma lista de serviços que deverão ser de responsabilidade da concessionária:

- Limpeza e Varrição;
- Zeladoria de Sanitários;
- Conservação do Verde e Jardinagem;
- Controle de Pragas;
- Gestão Inteligente de energia;
- Gestão de Resíduos;
- Vigilância Patrimonial e Monitoramento de CFTV;
- Bombeiro Civil;
- Serviços de estacionamento.

Algumas linhas de receitas que poderão ser trabalhadas no complexo EFMM:

- Exploração comercial de atrações pagas (por exemplo, passeios pela estrada de ferro);
- Estacionamento de automóveis;
- Locação de espaços para alimentação, exposições, museus, empórios, feiras, etc.;
- Eventos culturais, musicais, sociais;
- Recreação;
- Comercialização de espaços publicitários.

O dimensionamento do potencial possível de receitas, que determinará a viabilidade do empreendimento como Concessão por Outorga ou PPP Patrocinada, deverá ser realizado na etapa de estudos detalhados.

6. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO

Sugere-se que se busque a análise da viabilidade do objeto deste projeto na modalidade de Concessão de Outorga. O prazo desta Concessão deverá ser definido como o prazo necessário ao adequado retorno do investimento do parceiro privado, geralmente acima de 20 anos. Também é recomendável que haja uma carência do pagamento da outorga durante o tempo de investimento, geralmente entre 2 e 3 anos, que é o prazo em que ocorre o investimento inicial por parte da concessionária.

No entanto, somente será possível uma definição mais clara deste modelo após realização de estudos detalhados, com o levantamento dos números efetivos envolvidos no projeto. Estes números serão a base para o adequado dimensionamento do projeto, bem como a base para estimativas de receitas da concessionária.

As estimativas de receitas serão utilizadas para compor o fluxo de caixa do projeto, que demonstrará a viabilidade, ou não, de se empregar a modalidade de Concessão de Outorga, e do valor da respectiva outorga, caso esta modalidade se confirme viável.

Caso não se demonstre viabilidade do empreendimento na modalidade de Concessão de Outorga, o projeto será avaliado como uma PPP Patrocinada, situação na qual a respectiva contraprestação pública necessária para suprir o gap de viabilidade do projeto será determinada.

É importante destacar que dos projetos similares avaliados, todos os 3 que estão em operação no Brasil empregaram a modalidade de concessão comum (ou concessão de uso):

- **Zoológico (Município do Rio de Janeiro)**
 - Prazo da Concessão: 35 anos;
 - Valor do Contrato: R\$ 65.091.233,00;
 - Modalidade de Contrato: Concessão Comum;
 - Data de Assinatura do Contrato: 12/09/2016.

- **Marco das Três Fronteiras (Foz do Iguaçu)**
 - Prazo da Concessão: 15 anos;
 - Valor do Contrato: R\$ 27.681.348,55;
 - Modalidade de Contrato: Concessão de Uso;
 - Data de Assinatura do Contrato: 09/06/2015.

- **Aquário do Pantanal (Mato Grosso do Sul)**
 - Prazo da Concessão: 25 anos;
 - Valor do Contrato: R\$ 145.000.000,00;
 - Modalidade de Contrato: Concessão Comum;
 - Data de Assinatura do Contrato: 30/12/2014.

7. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS

Caso seja confirmada a viabilidade do empreendimento na modalidade de Concessão por Outorga, não será necessário estruturar um modelo de garantias públicas para este projeto.

Caso seja necessário enquadrar o projeto como uma PPP Patrocinada, as possíveis estruturas de garantias públicas a serem oferecidas são indicadas no relatório EZUTE.10856.01.004/b:

- Vinculação de receitas:
 - Advindas de fontes específicas;
 - Advindas do Fundo de Participação dos Municípios;
 - Advindos dos *royalties*.
- Fundo Garantidor de Prakerias Público-Privadas, ou Fundo Específico para o projeto, integralizado com recursos:
 - Advindos do orçamento municipal;
 - Advindas do Fundo de Participação dos Municípios;
 - Advindos dos *royalties*.

Neste caso, estas alternativas de estruturação de garantias públicas deverão ser estudadas de forma aprofundada, de modo a selecionar a estrutura mais adequada para o projeto.

Caso o projeto do complexo EFMM somente se viabilize na modalidade de Concessão Patrocinada, a criação de um Fundo Específico pode ser um caminho interessante. É importante destacar a alternativa de se utilizar os recursos atualmente disponíveis, para capitalizar este fundo, ao invés de custear os investimentos. Desta forma, seria possível aumentar a participação privada nos investimentos iniciais do projeto, e estabelecer uma garantia segura para a contraprestação pública.

8. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS

São apresentados a seguir riscos tipicamente assumidos pelo Parceiro Privado e pelo Poder Concedente em projetos de natureza similar ao do complexo EFMM.

Riscos do Parceiro Privado:

- Variação de custos de insumos dos serviços, custos operacionais, de manutenção e investimentos, inclusive em razão de flutuação cambial;
- Atrasos no cumprimento do cronograma de investimentos e demais prazos estabelecidos;
- Erro em seus projetos, o erro nas suas estimativas de custos e/ou gastos, as falhas na prestação dos serviços e os erros ou falhas causadas pelos seus subcontratados;
- Segurança e saúde dos trabalhadores e/ou seus subcontratados na execução do objeto;
- Aumento do custo de financiamento assumido para a realização dos investimentos ou para o custeio dos serviços;
- Qualidade na prestação dos serviços, bem como o atendimento aos indicadores de desempenho;
- Custos inerentes a investimentos adicionais, não inicialmente previstos, mas necessários ao atendimento aos indicadores de desempenho;
- Obsolescência, segurança, robustez e pleno funcionamento da tecnologia empregada pela concessionária;
- Prejuízos causados a terceiros ou ao meio ambiente por culpa da concessionária, de seus empregados, prestadores de serviço, terceirizados, subcontratados ou por qualquer outra pessoa física ou jurídica a ela vinculada, no exercício das suas atividades;
- Ineficiências ou perdas econômicas decorrentes de falhas, negligência, inépcia ou omissão no cumprimento do projeto;
- Riscos relacionados à exploração das receitas, notadamente sua frustração ou não atingimento de parâmetros esperados;

- Perecimento, destruição, roubo, furto, vandalismo, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos bens vinculados à concessão, responsabilidade que não será reduzida ou excluída em virtude da fiscalização do poder concedente, sendo de responsabilidade da concessionária sua imediata substituição ou retificação, às suas expensas;
- Riscos que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil;
- Encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do projeto;
- Recuperação, prevenção, correção e gerenciamento de passivo ambiental relacionado ao projeto, cujo fato gerador ocorra posteriormente ao início da concessão, inclusive o passivo ambiental referente à destinação final de resíduos gerados no âmbito dos serviços prestados e na exploração de receitas do complexo.

Riscos do Poder Concedente:

- Decisões judiciais ou administrativas que diretamente impactem a concessionária na prestação dos serviços ou realização dos investimentos, ou que interrompam ou suspendam o eventual pagamento da contraprestação;
 - Alterações na legislação ou regulamentação pertinente, inclusive alterações sobre os regulamentos do complexo que impactem sobre as suas receitas;
 - Atrasos ou inexecução das obrigações da concessionária, causados pela demora ou omissão do poder concedente ou de demais órgãos ou entidades da administração pública do município de Porto Velho;
 - Alterações dos parâmetros dos indicadores de desempenho e que acarretem em encargos adicionais para a concessionária;
 - Prejuízos causados a terceiros ou ao meio ambiente por atos ou omissões anteriores à data de início da concessão;
 - Manifestações sociais e/ou públicas que comprometam a execução do projeto;
 - Investimentos, pagamentos, custos e despesas decorrentes de eventuais desapropriações;
 - Ações originárias de serviços prestados anteriormente à data de início da concessão;
-

- Custos de recuperação, prevenção, correção e gerenciamento de passivo ambiental relacionados à concessão, cujo fato gerador tenha ocorrido anteriormente à data de início da concessão.
- Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, incluindo-se o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN que incidam diretamente sobre os serviços prestados pela concessionária.

9. ESTIMATIVA PRELIMINAR DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO

Baseado nos números dos estudos do Parque Ibirapuera, pode-se realizar uma estimativa preliminar dos custos operacionais necessários para se manter e conservar o complexo EFMM. No entanto, é prematuro especular a respeito do nível potencial de receitas potenciais que poderão ser geradas no complexo, de forma que esta avaliação deverá ser objeto dos estudos detalhados a serem realizados posteriormente.

Custos de Investimento (CAPEX):

- Custo do terreno: Não há. O complexo já está instalado.
- Investimentos públicos previstos: Estão previstos os investimentos relacionados ao projeto executivo em desenvolvimento pela Prefeitura de Porto Velho. Também já estão consolidadas as verbas a serem investidas no projeto, conforme citado no item 4 – “Informações Preliminares”, que se entende serem suficientes para a implementação do novo complexo.
- Investimentos por parte da Concessionária: a princípio, o único investimento identificado até o momento é a reativação do trecho de 7 km de trilhos que interligam o centro do complexo à Igreja de Santo Antônio. Estima-se que seja um investimento de **R\$ 20.000.000,00**.

Custos Operacionais (OPEX):

- Baseando-se no valor de OPEX do Parque Ibirapuera e aplicando-se a proporcionalidade por m², o valor do OPEX estimado seria de **R\$ 7.000.000,00** /ano. Ressalta-se que se trata de uma **estimativa preliminar**, de modo que **este valor somente deve ser utilizado como ordem de grandeza do custeio**. Este valor **não inclui os custos operacionais referentes às embarcações, à estrada de ferro e suas composições**, já que deverão ser assumidos pelos parceiros que operarem estes equipamentos. Isto também vale para qualquer outra operação que seja explorada por parceiros comerciais da concessionária administradora do complexo EFMM.

10. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

O sistema de mensuração de desempenho da concessão (seja ela comum ou PPP Patrocinada) destina-se à permanente e constante avaliação da qualidade dos serviços prestados pela concessionária, por intermédio dos indicadores de desempenho, os quais impactarão na contraprestação mensal efetiva, no caso de PPP Patrocinada, ou em eventuais multas à concessionária, no caso de concessão comum.

A sugestão de quais seriam os indicadores de desempenho para mensuração de desempenho baseia-se no conceito de selecionar o que é mais significativo para os usuários do complexo.

Baseado nisto, foram selecionados, através da percepção de importância de cada um, três temas principais:

- Limpeza, zeladoria de sanitários, conservação do verde e manutenção;
- Segurança e saúde;
- Eventos, atividades promovidas para os usuários do parque.

A partir desses temas, são desenvolvidos os indicadores, sendo que foi decidido por considerar todos com o mesmo nível de importância.

Os indicadores de desempenho estão divididos em três grupos:

G1 - relativos à limpeza, zeladoria de sanitários, conservação do verde e manutenção;

G2 - relativos à segurança e saúde;

G3 - relativos a eventos, ou seja, atividades promovidas para os usuários dos parques.

A título de exemplo, apresenta-se a seguir um conjunto de indicadores de desempenho inspirados nos estudos do Parque do Ibirapuera.

G1.1	Indicador:																																																						
	Grau de percepção do usuário do parque a respeito dos serviços de zeladoria dos sanitários do parque.																																																						
Objetivos do indicador:																																																							
<p>Garantir ao usuário do parque um nível de qualidade adequado de higiene e disponibilidade dos sanitários públicos do parque. Os pontos a serem analisados pelo usuário são o nível de higiene, de odor, disponibilidade de descartáveis (papel toalha, papel higiênico, sabonete líquido) e de equipamentos (vasos sanitários, pias do lavabo, boxes, mictório).</p>																																																							
Forma de Medição:	Sistema de Pontuação																																																						
	Critério	Nt_{média}																																																					
	95% ≤ NT ≤ 100%	1																																																					
	80% ≤ NT < 95%	0,9																																																					
	70% ≤ NT < 80%	0,7																																																					
	50% ≤ NT < 70%	0,5																																																					
<p>A verificação do nível de satisfação dos usuários do complexo deve ser realizada pelo PODER CONCEDENTE, através de pesquisa de satisfação junto aos usuários, por amostragem. Em seguida, ser realizada auditoria de relatório mensal eletrônico do nível de satisfação.</p> <p>Após a consolidação das informações provenientes da amostragem e do relatório mensal eletrônico, deverão ser aplicadas as notas conforme os critérios definidos ao lado. Disponibilidade é entendida como sendo a possibilidade efetiva do usuário utilizar o sanitário sempre que necessitar, sem que os equipamentos estejam indisponíveis e os descartáveis não faltem.</p>		0																																																					
Temas a serem questionados ao usuário:																																																							
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Equipamento/Utilidade</th> <th>Estado</th> <th>Resposta</th> <th>%</th> <th>Nota</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">Sanitário</td> <td>limpo</td> <td>Sim</td> <td>30%</td> <td rowspan="2">S1</td> </tr> <tr> <td>sujo</td> <td>Não</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Sanitário</td> <td>c/ odor</td> <td>Sim</td> <td>30%</td> <td rowspan="2">S2</td> </tr> <tr> <td>s/ odor</td> <td>Não</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Descartáveis</td> <td>disponível</td> <td>Sim</td> <td>15%</td> <td rowspan="2">D1</td> </tr> <tr> <td>ñ disponível</td> <td>Não</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Água</td> <td>disponível</td> <td>Sim</td> <td>15%</td> <td rowspan="2">U1</td> </tr> <tr> <td>ñ disponível</td> <td>Não</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Iluminação</td> <td>disponível</td> <td>Sim</td> <td>10%</td> <td rowspan="2">U2</td> </tr> <tr> <td>ñ disponível</td> <td>Não</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Torneira, válvula descarga, louça, mictório, porta</td> <td>Funcion.</td> <td>Sim</td> <td>10%</td> <td rowspan="2">E1</td> </tr> <tr> <td>Não funcion.</td> <td>Não</td> <td>0%</td> </tr> </tbody> </table>			Equipamento/Utilidade	Estado	Resposta	%	Nota	Sanitário	limpo	Sim	30%	S1	sujo	Não	0%	Sanitário	c/ odor	Sim	30%	S2	s/ odor	Não	0%	Descartáveis	disponível	Sim	15%	D1	ñ disponível	Não	0%	Água	disponível	Sim	15%	U1	ñ disponível	Não	0%	Iluminação	disponível	Sim	10%	U2	ñ disponível	Não	0%	Torneira, válvula descarga, louça, mictório, porta	Funcion.	Sim	10%	E1	Não funcion.	Não	0%
Equipamento/Utilidade	Estado	Resposta	%	Nota																																																			
Sanitário	limpo	Sim	30%	S1																																																			
	sujo	Não	0%																																																				
Sanitário	c/ odor	Sim	30%	S2																																																			
	s/ odor	Não	0%																																																				
Descartáveis	disponível	Sim	15%	D1																																																			
	ñ disponível	Não	0%																																																				
Água	disponível	Sim	15%	U1																																																			
	ñ disponível	Não	0%																																																				
Iluminação	disponível	Sim	10%	U2																																																			
	ñ disponível	Não	0%																																																				
Torneira, válvula descarga, louça, mictório, porta	Funcion.	Sim	10%	E1																																																			
	Não funcion.	Não	0%																																																				
Por usuário	NT = S1 + S2 + D1 + U1 + U2 + E1	Média de usuários $NT_{m\acute{e}dia} = \frac{\sum (S1 + S2 + D1 + U1 + U2 + E1)}{N_u}$ onde N_u = Número de usuários																																																					
Localização: Indicador que reflete as condições de uso dos sanitários públicos dentro do Complexo EFMM.		Verificador: Verificador Independente																																																					
Periodicidade: Trimestral		Ativação: A partir do primeiro semestre da concessão																																																					

G1.2	Indicador: Grau de satisfação do usuário do complexo com relação à conservação da área verde por parte da CONCESSIONÁRIA.	
	Objetivos do indicador: Garantir ao usuário do complexo um alto nível de conservação de toda a área verde.	
Forma de Medição: A verificação do nível de satisfação do usuário do complexo com relação à conservação da área verde será feito por amostragem, através de pesquisa de satisfação a ser realizada pelo PODER CONCEDENTE e, em seguida, ser realizada auditoria de relatório mensal de atendimentos gerados pelo sistema e lista de medidas tomadas. Alto nível de conservação é entendido como sendo a manutenção de toda área verde de forma adequada, gramado cortado, áreas limpas, árvores e canteiros devidamente podados, etc.	Sistema de Notas	
	Critério	Nota
	Muito satisfeito	1
	Satisfeito	1
	Pouco satisfeito	0,7
	Insatisfeito	0,5
Localização: Abrange à toda a área verde e permeável interna ao perímetro do gradil do complexo (gramado, canteiros, árvores, arbustos, flores, etc).	Verificador: Verificador Independente	
Periodicidade: Trimestral	Ativação: A partir do segundo semestre da concessão	

G1.3	Indicador: Grau de satisfação do usuário do complexo com relação à gestão de resíduos, ou seja, aos serviços de coleta de lixo e varrição das vias de acesso e áreas ao ar livre, por parte da CONCESSIONÁRIA.	
	Objetivos do indicador: Garantir ao usuário do complexo a percepção de um alto nível de gestão de resíduos (varrição e coleta de lixo).	
Forma de Medição: A verificação do nível de satisfação do usuário do complexo com relação à varrição e à coleta de lixo será feita através de pesquisa de satisfação a ser realizada pelo PODER CONCEDENTE junto ao usuário do complexo . Alto nível de gestão de resíduos é entendido como sendo a conservação de todas as vias de acesso e áreas ao ar livre do complexo adequadamente varridas, bem como de todos os pontos de coleta de lixo (lixeiras) adequadamente tratados (sem transbordo, vazamento ou forte odor).	Sistema de Notas	
	Critério	Nota
	Muito satisfeito	1
	Satisfeito	1
	Pouco satisfeito	0,7
Insatisfeito	0,5	
Localização: Abrange à todas as vias de acesso e áreas ao ar livre internas ao perímetro do gradil do complexo, bem como todo o calçamento que o circunda (calçada adjacente ao gradil perimetral).	Verificador: Verificador Independente	
Periodicidade: Trimestral	Ativação: A partir do segundo semestre da concessão	

G1.4	Indicador: Tempo de atendimento de chamadas corretivas feitas pelo usuário do complexo para serviços de reparo.												
Objetivos do indicador: Garantir ao usuário do complexo um tempo máximo razoável de atendimento de chamadas corretivas para reparo de mobiliário (bancos, mesas, bebedouros, lixeiras, totens, pergolados), infraestrutura (sinalização vertical e horizontal, pavimentação, iluminação, sistema de CFTV) e instalações prediais (hidráulicos, elétricos, mecânicos, civis). O usuário poderá abrir seu chamado via comunicação pessoal a algum profissional do complexo habilitado, via sistema interno de comunicação (telefone) usuário-gestor. Entende-se por tempo de atendimento o tempo percorrido entre o horário do chamado corretivo e o horário de chegada do profissional da CONCESSIONÁRIA responsável ao local da intervenção. Estes tempos deverão ser registrados em sistema de gestão de serviços, disponível aos prestadores dos serviços e à equipe gestora do complexo.													
Forma de Medição: A verificação de disponibilidade deve ser realizada pelo PODER CONCEDENTE, por amostragem e, em seguida, ser realizada auditoria de relatório mensal eletrônico de atendimentos gerados pelo sistema e lista de medidas tomadas. Após a consolidação das informações provenientes da amostragem e do relatório mensal eletrônico, deverão ser aplicadas as notas conforme os critérios definidos ao lado. Disponibilidade é entendida como sendo a possibilidade efetiva do cidadão completar um chamado por telefone e/ou e-mail, e/ou App, seguido de atendimento completo.	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2" data-bbox="890 943 1375 981">Sistema de Notas</th> </tr> <tr> <th data-bbox="890 981 1300 1019">Critério</th> <th data-bbox="1300 981 1375 1019">Nota</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="890 1019 1300 1126">$T_e \leq 30$ minutos</td> <td data-bbox="1300 1019 1375 1126">1</td> </tr> <tr> <td data-bbox="890 1126 1300 1234">$30 < T_e \leq 60$ minutos</td> <td data-bbox="1300 1126 1375 1234">0,9</td> </tr> <tr> <td data-bbox="890 1234 1300 1341">$60 < T_e \leq 120$ minutos</td> <td data-bbox="1300 1234 1375 1341">0,7</td> </tr> <tr> <td data-bbox="890 1341 1300 1451">$T_e > 120$ minutos</td> <td data-bbox="1300 1341 1375 1451">0,5</td> </tr> </tbody> </table>	Sistema de Notas		Critério	Nota	$T_e \leq 30$ minutos	1	$30 < T_e \leq 60$ minutos	0,9	$60 < T_e \leq 120$ minutos	0,7	$T_e > 120$ minutos	0,5
Sistema de Notas													
Critério	Nota												
$T_e \leq 30$ minutos	1												
$30 < T_e \leq 60$ minutos	0,9												
$60 < T_e \leq 120$ minutos	0,7												
$T_e > 120$ minutos	0,5												
Localização: Indicador abrange os chamados relativos a ocorrências referentes ao mobiliário, às instalações e aos equipamentos localizados dentro da área de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA, ou seja, toda a área interna ao perímetro do gradil do complexo.	Verificador: Verificador Independente												
Periodicidade: Trimestral	Ativação: A partir do terceiro semestre da concessão												

G2.1	Indicador:	
	Tempo de atendimento de ocorrências ambulatoriais	
Objetivos do indicador:		
Garantir ao usuário do complexo um tempo máximo de espera para atendimento no ambulatório.		
Forma de Medição:	Sistema de Notas	
	Critério	Nota
	$T_{es} \leq 15$ minutos	1
	$15 < T_{es} \leq 25$ minutos	0,9
	$25 < T_{es} \leq 30$ minutos	0,8
$T_{es} > 30$ minutos		0,5
<p>A medição do tempo de atendimento será feita mediante análise, por parte do PODER CONCEDENTE, dos registros eletrônicos gerados pelo ambulatório do complexo. O registro deverá apontar o horário de chegada do usuário no ambulatório, o tempo de espera para ser atendido (mediante horário de início do atendimento) e o encaminhamento dado à ocorrência ambulatorial (diagnóstico, encaminhamento, receituário).</p> <p>$T_{es} = H_{en} - H_{at}$ onde T_{es} = Tempo de espera; H_{en} = Horário de entrada e H_{at} = Horário de início de atendimento</p>		
Localização:	Verificador:	
Indicador abrange os atendimentos exclusivos dentro do ambulatório do complexo. O tempo de atendimento para socorro remoto, mesmo dentro das dependências do parque, não deve ser incluído nesta análise/medição.	Verificador Independente	
Periodicidade:	Ativação:	
Trimestral	A partir do terceiro semestre da concessão	

G2.2	Indicador:	
	Tempo de atendimento de ocorrências referentes à segurança	
Objetivos do indicador:		
Garantir ao usuário do complexo um tempo máximo de atendimento mediante ocorrência de eventos suspeitos referente à segurança.		
Forma de Medição:	Sistema de Notas	
	Critério	Nota
	$T_{at} \leq 5$ minutos	1
	$5 < T_{at} \leq 10$ minutos	0,9
	$10 < T_{at} \leq 20$ minutos	0,8
<p>A medição do tempo máximo de atendimento da ocorrência será feita mediante análise, por parte do PODER CONCEDENTE, dos registros eletrônicos gerados no sistema de gestão de serviços . O registro deverá apontar o horário do chamado do usuário, e o horário de chegada do agente de segurança ao local da ocorrência ou ao local para onde for designado, para tomar as devidas providências.</p> <p>$T_{at} = H_{cham} - H_{cheg}$ onde T_{at} = Tempo de atendimento; H_{cham} = Horário do chamado e H_{cheg} = Horário de chegada ao local da ocorrência</p>		$T_{at} > 20$ minutos
0,5		
Localização:	Verificador:	
Indicador abrange os chamados relativos a ocorrências dentro da área de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA, ou seja, toda a área interna ao perímetro do gradil do complexo.	Verificador Independente	
Periodicidade:	Ativação:	
Trimestral	A partir do terceiro semestre da concessão	

G2.3	Indicador: Grau de disponibilidade ao usuário do complexo do serviço de atendimento a denúncias, reclamações e sugestões												
Objetivos do indicador: Garantir ao usuário do complexo a disponibilidade de um serviço de atendimento às denúncias, reclamações e sugestões por intermédio de diversos canais de comunicação tais como internet (website e App), e-mail e telefone, para recebimento de denúncias de eventuais ocorrências de dano patrimonial, ambiental ou pessoal e reclamações de prestação de serviços da CONCESSIONÁRIA. Este serviço deverá manter um sistema de registro eletrônico de atendimentos realizados e medidas tomadas para cada chamado.													
Forma de Medição: A verificação de disponibilidade deve ser realizada pelo PODER CONCEDENTE, por amostragem e, em seguida, ser realizada auditoria de relatório mensal de atendimentos gerados pelo sistema e lista de medidas tomadas. Após a consolidação das informações provenientes da amostragem e do relatório mensal, deverão ser aplicadas as notas conforme os critérios definidos ao lado. Disponibilidade é entendida como sendo a possibilidade efetiva do cidadão completar um chamado por telefone e/ou e-mail, seguido de atendimento completo.	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2" data-bbox="890 797 1385 837">Sistema de Notas</th> </tr> <tr> <th data-bbox="890 837 1300 875">Critério</th> <th data-bbox="1300 837 1385 875">Nota</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="890 875 1300 981">Disponibilidade total</td> <td data-bbox="1300 875 1385 981">1</td> </tr> <tr> <td data-bbox="890 981 1300 1086">Até 1 dia de serviço indisponível</td> <td data-bbox="1300 981 1385 1086">0,9</td> </tr> <tr> <td data-bbox="890 1086 1300 1191">Entre 1 e 2 dias de serviço indisponível</td> <td data-bbox="1300 1086 1385 1191">0,8</td> </tr> <tr> <td data-bbox="890 1191 1300 1308">Mais de 2 dias de serviço indisponível</td> <td data-bbox="1300 1191 1385 1308">0,5</td> </tr> </tbody> </table>	Sistema de Notas		Critério	Nota	Disponibilidade total	1	Até 1 dia de serviço indisponível	0,9	Entre 1 e 2 dias de serviço indisponível	0,8	Mais de 2 dias de serviço indisponível	0,5
Sistema de Notas													
Critério	Nota												
Disponibilidade total	1												
Até 1 dia de serviço indisponível	0,9												
Entre 1 e 2 dias de serviço indisponível	0,8												
Mais de 2 dias de serviço indisponível	0,5												
Localização: Indicador abrange os chamados relativos a ocorrências de âmbito patrimonial, ambiental ou pessoal que tenham se dado dentro da área de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA, ou seja, toda a área interna ao perímetro do gradil do complexo.	Verificador: Verificador Independente												
Periodicidade: Trimestral	Ativação: A partir do segundo semestre da concessão												

G3.1	<p>Indicador:</p> <p>Grau de satisfação dos participantes com os eventos culturais e de entretenimento (teatral, musical, circense esportivo, etc) promovidos pela CONCESSIONÁRIA.</p>												
<p>Objetivos do indicador:</p> <p>O Indicador deverá avaliar o grau de satisfação dos usuários do complexo que tenham participado dos eventos culturais e de entretenimento promovidos pela CONCESSIONÁRIA previstos no CONTRATO.</p>													
<p>Forma de Medição:</p> <p>A CONCESSIONÁRIA deverá realizar pesquisa com questionário ao final do evento, com a fiscalização do PODER CONCEDENTE. Esta pesquisa deverá apontar o grau de satisfação com os serviços prestados.</p> <p>O verificador deverá aplicar a nota a partir dos critérios da tabela ao lado.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2" data-bbox="896 660 1300 689">Sistema de Notas</th> </tr> <tr> <th data-bbox="896 689 1300 719">Critério</th> <th data-bbox="1300 689 1385 719">Nota</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="896 719 1300 835">Acima de 70% de usuários satisfeitos</td> <td data-bbox="1300 719 1385 835">1</td> </tr> <tr> <td data-bbox="896 835 1300 943">70% de usuários satisfeitos</td> <td data-bbox="1300 835 1385 943">0,9</td> </tr> <tr> <td data-bbox="896 943 1300 1052">Entre 50% e 69% de usuários satisfeitos</td> <td data-bbox="1300 943 1385 1052">0,8</td> </tr> <tr> <td data-bbox="896 1052 1300 1160">Menos de 50% de usuários satisfeitos</td> <td data-bbox="1300 1052 1385 1160">0,7</td> </tr> </tbody> </table>	Sistema de Notas		Critério	Nota	Acima de 70% de usuários satisfeitos	1	70% de usuários satisfeitos	0,9	Entre 50% e 69% de usuários satisfeitos	0,8	Menos de 50% de usuários satisfeitos	0,7
Sistema de Notas													
Critério	Nota												
Acima de 70% de usuários satisfeitos	1												
70% de usuários satisfeitos	0,9												
Entre 50% e 69% de usuários satisfeitos	0,8												
Menos de 50% de usuários satisfeitos	0,7												
<p>Localização:</p> <p>Atividades realizadas nas áreas de eventos.</p>	<p>Verificador:</p> <p>Pesquisa a ser tabulada e aplicada nota pelo PODER CONCEDENTE através da equipe do VERIFICADOR INDEPENDENTE</p>												
<p>Periodicidade:</p> <p>Trimestral</p>	<p>Ativação:</p> <p>A partir do segundo ano da concessão</p>												

G3.2	Indicador: Quantidade de eventos culturais e de entretenimento promovidos pela CONCESSIONÁRIA no período.	
	Objetivos do indicador: Indicar o percentual de cumprimento de eventos culturais e de entretenimento promovidos pela CONCESSIONÁRIA em relação à quantidade de eventos programados dentro de um determinado período de tempo.	
Forma de Medição: Calcular o percentual de cumprimento dos eventos em comparação aos eventos programados durante um determinado período. Para todo evento cumprido, deverá ser gerado um relatório correspondente, que aponte o público presente estimado entre outros apontamentos que se façam necessários.	Sistema de Notas	
	Critério	Nota
	≥ 80% de cumprimento	1
	< 80% de cumprimento	0
Localização: Atividades realizadas nas áreas de eventos	Verificador: VERIFICADOR INDEPENDENTE	
Periodicidade: Trimestral	Ativação: A partir do segundo ano da concessão	

11. INTERESSE DO MERCADO

De forma a constituir uma lista preliminar de empresas e organizações potencialmente interessadas no projeto, seja no PMI, seja na licitação, foi realizado um levantamento das empresas participantes nas diversas etapas de projetos similares no país.

Estas organizações são listadas no ANEXO A:

12. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO

Abaixo, alguns potenciais benefícios proporcionados pela revitalização do complexo EFMM:

- Expandir o potencial turístico do complexo, atraindo maior número de visitantes, inclusive visitantes internacionais (principalmente em função do apelo histórico que a EFMM tem com os norte-americanos);
- Atender ao anseio da população de Porto Velho, fortemente identificada ao complexo EFMM, de revitalização e valorização do patrimônio que ele representa para a população local;
- Prover estrutura compatível com as necessidades e com o público local, oferecendo cultura, entretenimento e lazer com segurança e conforto;
- Estimular a produção cultural local, o comércio e demais serviços, estabelecendo níveis mais elevados de qualidade;
- Eliminar problemas urbanísticos e uso irregular do espaço público;
- Aumentar a arrecadação de tributos, com nova oferta de serviços.

13. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL

O projeto do complexo EFMM tem um grande potencial de impacto positivo em termos socioambientais, já que envolve um equipamento cultural, artístico e de entretenimento de grande apelo social local, e fortemente ligado ao meio ambiente, tanto no que se refere à integração com a Floresta Amazônica, quanto no que se refere à integração com o Rio Madeira.

Como o projeto básico das obras está sendo elaborado, neste momento é prematuro realizar a análise de impacto socioambiental, de modo que se sugere que esta análise seja realizada na etapa de estudos detalhados.

14. ASPECTOS JURÍDICOS

Somente será possível uma avaliação detalhada dos aspectos jurídicos do projeto após uma definição mais clara do modelo de concessão a ser empregado, após realização de estudos detalhados. Estes estudos serão a base para o adequado dimensionamento do projeto, bem como a base para estimativas de receitas da concessionária.

Conforme apresentado no documento EZUTE.2017.10856.01.003/a, que trata da avaliação do quadro jurídico, institucional e regulatório do Município de Porto Velho, a concessão simples (ou concessão de obra ou serviço público) é tratada pela Lei Geral de Concessões, a Lei 8.987/95, que disciplina seus aspectos fundamentais, como os direitos e obrigações dos usuários do serviço público concedido, os encargos do poder concedente e do concessionário, as premissas do regime tarifário, as exigências referentes à licitação de concessão, dentre outros aspectos. Adicionalmente, a Lei 9.074/95 estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, disciplinando a reestruturação dos serviços concedidos e regulamentando especificamente os serviços de energia elétrica. As leis mencionadas contem normas gerais que se aplicam à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

As PPPs são tratadas na Lei Geral de PPP, a Lei 11.079/04, que define normas gerais, vinculantes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também regras aplicáveis exclusivamente à Administração Federal. Os principais aspectos tratados nesta lei são as diretrizes para a contratação de PPPs, cláusulas contratuais obrigatórias, mecanismos de garantia pública, normas para o processamento da licitação e controle orçamentário envolvido nos compromissos financeiros assumidos nos programas de PPP.

De acordo com as definições legais do art. 2º da Lei 11.079/04, as parcerias público-privadas (PPPs) são estabelecidas mediante contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A primeira modalidade refere-se à concessão de serviços públicos ou de obras públicas (Lei 8.987 de 13/02/95) quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A segunda modalidade refere-se aos contratos de

prestação de serviços de que a administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Desta forma, enquanto não for realizado um estudo detalhado que oriente o projeto para uma concessão comum ou PPP, é prematuro avançar na avaliação de aspectos jurídicos específicos para este projeto, sendo recomendados os procedimentos gerais relativos ao Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho apresentados no EZUTE.2017.10856.01.003/a.

Adicionalmente, é fundamental observar que o projeto de revitalização do Complexo Estrada de Ferro Madeira-Mamoré deve estar alinhado ao Plano Municipal de Turismo, que orientará as estratégias de desenvolvimento do setor no Município de Porto Velho. Este plano ainda não foi elaborado, de modo que qualquer ação concreta de investimento que se realize no presente projeto antes deste alinhamento corre o risco de ser, pelo menos parcialmente, desperdiçada.

15. CONCLUSÃO

O presente relatório orienta, de forma preliminar, a elaboração do projeto do complexo EFMM, com base nas informações disponibilizadas e nas necessidades e objetivos levantados em reuniões com diversos integrantes da Prefeitura de Porto Velho.

Diversas informações importantes para o avanço do projeto não foram disponibilizadas. Resta saber se estas informações existem de fato, ou se a indisponibilidade é causada pela ausência das informações. De qualquer forma, para permitir a estruturação preliminar do projeto, foi adotado como *benchmark* o estudo do Parque do Ibirapuera, através do qual foi possível adotar algumas premissas, que poderão ser confirmadas ou ajustadas, na etapa de estudo detalhado, quando as informações necessárias para evolução do projeto deverão ser disponibilizadas (seja por meio da compilação e integração destas informações, que podem estar “espalhadas” nas diversas secretarias, caso existam, seja por meio da realização de atividades de levantamento de dados).

Conforme apontado na seção anterior, é fundamental observar que o projeto de revitalização do Complexo Estrada de Ferro Madeira-Mamoré deve estar alinhado ao Plano Municipal de Turismo, que orientará as estratégias de desenvolvimento do setor no Município de Porto Velho. Este plano ainda não foi elaborado, de modo que qualquer ação concreta de investimento que se realize no presente projeto antes deste alinhamento corre o risco de ser, pelo menos parcialmente, desperdiçada.

Este estudo preliminar permitiu identificar decisões importantes a serem tomadas pela prefeitura que confirmarão o interesse no projeto e definirão a sua prioridade no Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho:

- **Primeira decisão:** No que se refere ao aprofundamento dos estudos do projeto, é necessário que o Município de Porto Velho realize investimentos adicionais na estruturação deste projeto, seja por meio da alocação de servidores municipais, seja por meio de contratações. É importante que o município defina o volume de recursos que está disposto a investir na estruturação deste projeto. O município tem três opções:

- Publicar um PMI. Esta alternativa implica em maior envolvimento de servidores municipais, sendo opcional a contratação de consultorias especializadas para acompanhamento do processo de PMI. Esta alternativa tem a vantagem de envolver a iniciativa privada no projeto (o que é interessante para avaliar o interesse privado no projeto, em uma etapa bastante anterior à licitação). Neste caso, é fundamental que o município oriente adequadamente o PMI, para evitar divergências e também é fundamental que o município tenha capacidade de avaliar adequadamente os estudos recebidos, para corrigir eventuais parcialidades incorporadas nos estudos pela iniciativa privada.
 - Buscar junto à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL assessoramento para estruturação do projeto. Embora o foco principal de atuação da CAIXA sejam os segmentos de Iluminação Pública, Saneamento, Mobilidade Urbana e Resíduos Sólidos, como a situação fiscal do Município de Porto Velho é favorável, é possível, embora pouco provável, que o projeto do complexo EFMM seja enquadrado. Neste caso, a CAIXA oferece diversas alternativas de contratação, existindo a possibilidade de financiamento com carência de até 2 anos. No entanto, a CAIXA exige alguns compromissos do município, impondo penalidades para eventual desistência do empreendimento.
 - Realizar a estruturação do projeto internamente, com envolvimento do Conselho Gestor de PPPs e sua Secretaria Executiva, da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho e das Secretarias Municipais relacionadas ao projeto. Eventualmente, o município pode contratar consultorias especializadas para realizar ou apoiar a realização desta estruturação. Esta solução costuma ser mais rápida e mais flexível, embora normalmente exija complementação das competências das equipes da prefeitura com consultorias, o que implica em maior custo.
- **Segunda decisão:** Embora seja bastante provável que o projeto do complexo EFMM seja viável na modalidade de uma Concessão por Outorga, situação na qual
-

o município não precisará realizar contraprestações públicas ao projeto – pelo contrário, poderá gerar receitas adicionais ao município na forma de pagamento de outorga – a viabilidade do projeto nesta modalidade ainda não está comprovada. No caso dos estudos detalhados indicarem a existência de um gap de viabilidade, o projeto se enquadrará como uma PPP Patrocinada. A Prefeitura de Porto Velho estará disposta a realizar contraprestações públicas ao projeto para suprir este eventual gap de viabilidade? Qual é o limite para esta contraprestação pública?

É fundamental que a Prefeitura de Porto Velho defina as suas prioridades para uso das concessões e PPPs como meio para alcançar a melhoria da prestação de serviços de infraestrutura. Esta definição de prioridades deve envolver o pipeline completo dos projetos em consideração no município e também os planos para desenvolvimento de novos projetos.

A definição de prioridades pode incluir a escolha de setores prioritários em que se espera que as concessões e PPPs sejam utilizadas.

Neste processo, é fundamental a percepção de que o processo de amadurecimento de um projeto de concessão e PPP é longo, envolve diversas etapas e, portanto, implica em custos para a prefeitura, que precisam ser dimensionados.

As etapas pelas quais os projetos prosseguem para que o empreendimento seja entregue incluem: identificar projetos, realizar estudos preliminares, estruturar o projeto detalhadamente, avaliar a melhor opção de contratação (contrato convencional, concessão, PPP, etc.), projetar o contrato, conduzir a licitação e gerenciar o contrato, durante construção e operação. O presente relatório contempla apenas a etapa de “estudos preliminares”, de modo que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelo projeto para que ele seja contratado.

16. RECOMENDAÇÕES

As recomendações da Fundação Ezute são apresentadas no Anexo B.



AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

**PROJETO CENTRO
ADMINISTRATIVO**

18/12/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
2. OBJETIVO	2
3. ESCOPO	3
4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES	4
4.1 Histórico do Projeto	4
4.2 Benchmark Nacional	6
4.3 Centro de Gestão Integrada	9
5. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP	13
6. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO	14
7. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS	16
8. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS	17
9. ESTIMATIVA DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO	18
10. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	21
11. INTERESSE DO MERCADO	23
12. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO	24
13. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL	25
14. ASPECTOS JURÍDICOS	26
15. CONCLUSÃO	28
16. RECOMENDAÇÕES	32

1. HISTÓRICO

A Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho – ADPVH e a Fundação Ezute firmaram Contrato 006/2017, em 06 de setembro de 2017, que tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas do Município de Porto Velho / RO.

Após a emissão de Ordem de Serviço 02/2017 foi autorizado o início da execução contratual.

2. OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, incluindo o apoio à gestão de mudanças e o apoio à contratação, coordenação e integração de fornecedores diversos para o lançamento do Programa.

3. ESCOPO

Este relatório tem como escopo cumprir o previsto no item 3 do Contrato 06/2017, especificamente no que diz respeito aos estudos preliminares dos projetos de concessão ou PPP em andamento em Porto Velho, incluindo:

- Identificação detalhada do objeto da Concessão ou PPP (Escopo);
- Análise da estrutura de garantias;
- Análise da matriz de riscos;
- Estimativa de custos de investimento e operação (CAPEX e OPEX);
- Análise do enquadramento da modalidade de Concessão (Comum, Patrocinada ou Administrativa);
- Análise dos indicadores de desempenho (QID);
- Interesse do mercado;
- Benefícios, vantagens para a administração;
- Análise preliminar de impacto socioambiental;
- Aspectos jurídicos.

4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES

4.1 Histórico do Projeto

De acordo com o Ofício nº. 63/GP/CGP-PVH/2017, recebido pelo Presidente da ADPVH, Marcello Thomé da Silva de Almeida, em 31/08/2017, encaminhado pelo Secretário Executivo do CGP/PVH, Thiago dos Santos Tezzari, o projeto do Centro Administrativo de Porto Velho teve origem na Solicitação da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão – SEMPLA, encaminhada em 23/06/2016, cujo objeto era: *“Projetos de engenharia, arquitetura e urbanismo, viabilidade técnica, ambiental, econômico-financeira e jurídica, em nível de detalhamento suficiente para a consolidação do projeto de construção, implantação, operação e manutenção do Centro Administrativo Municipal.”*

O projeto foi objeto de Procedimento de Manifestação de Interesse, lançado em 21/09/2016, na gestão municipal anterior, sob identificação PMI n.º 004/2016. Este PMI encontra-se atualmente suspenso.

O escopo do PMI era: Estudos técnicos para concessão do projeto de construção, implantação, operação e manutenção do novo Centro Administrativo Municipal.

A empresa Constru-Fran Construções e Montagens Ltda. chegou a ser autorizada a realizar estudos, mas não os apresentou ao CGP/PVH.

Abaixo é apresentado o histórico de acontecimentos referentes ao PMI:

10/02/2017: Publicação, em 10/02/2017, da Ata da 75ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 25/01/2017, para avaliação e deliberação do PMI n.º 004/2016, na qual diante da sugestão do Secretário Executivo, o Conselho deliberou pela suspensão do edital do PMI n.º 004/2016.

19/01/2017: Publicação, em 19/01/2017, do Decreto Municipal n.º 14.382, de 19/01/2017, que resolve retificar o inciso X do art. 1º do Decreto Municipal n.º 14.377, de 09/01/2017, que nomeia membros para composição da Secretaria Executiva e do Conselho Gestor de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho.

17/01/2017: Publicação, em 17/01/2017, do Decreto Municipal n.º 14.377, de 09/01/2017, que nomeia membros para composição da Secretaria Executiva e do Conselho Gestor de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho.

24/10/2016: Publicação, em 24/10/2016, da Ata da 71ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 20/10/2016, para deliberação dos Termos de Autorização para realização de estudos no âmbito do PMI n.º 004/2016, na qual o Conselho, em acolhimento à sugestão do Secretário Executivo, deliberou, por unanimidade: 1) pela aprovação dos Termos de Autorização para realização dos Estudos Técnicos pelas empresas Constru-Fran Construções e Montagens Ltda. e TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S/A; 2) pela publicação dos Termos de Autorização no Diário Oficial do Município; 3) pelo acolhimento da sugestão de encaminhamento dos Termos ao endereço eletrônico das empresas autorizadas.

24/10/2016: Publicação, em 24/10/2016, da Ata da 70ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 19/10/2016, para análise do pedido de autorização para realização dos estudos no âmbito do PMI n.º 004/2016. O Assessor Técnico informou o recebimento de pedidos de autorização pelas empresas Constru-Fran Construções e Montagens Ltda. e TB Serviços, Transporte, Limpeza, Gerenciamento e Recursos Humanos S/A. O Conselho, em acolhimento à sugestão do Secretário Executivo, deliberou, por unanimidade, pela realização da análise quanto ao cumprimento das normas previamente definidas no edital e elaboração de eventual autorização para deliberação do Conselho.

05/10/2016: Publicação, em 05/10/2016, da Ata da 60ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 20/09/2016, na qual o Conselho resolve: 1) aprovar o PMI n.º 004/2016; 2) acolher a sugestão do Secretário Executivo de criar Grupo Técnico, composto pelos membros por ele sugeridos; 3) aprovar a publicação do aviso do PMI n.º 004/2016, no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação no Estado.

05/10/2016: Publicação, em 05/10/2016, da Ata da 58ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em

13/09/2016, na qual o Conselho resolve aprovar, por unanimidade, o estudo técnico do Projeto do Centro Administrativo Municipal, deliberando pela concessão de prazo de 7 (sete) dias para elaboração do PMI n.º 004/2016 e apresentação ao Conselho.

04/10/2016: Publicação, em 04/10/2016, da Resolução n.º 05/2016, de 19/09/2016, do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada, que cria Grupo Técnico responsável pela análise do conteúdo das Propostas de Manifestação de Interesse, decorrentes do PMI n.º 004/2016, exame dos estudos técnicos e julgamento de acordo com o sistema de pontuação disposto no PMI.

21/09/2016: Publicação do PMI n.º 004/2016 em 21/09/2016. Há necessidade da manifestação prévia de interesse em participar, que deve ser encaminhada até 11/10/2016. O prazo limite para entrega dos estudos é 3 (três) meses contados da data da Autorização para sua realização.

4.2 Benchmark Nacional

Devido à falta de estudo detalhado anterior a respeito novo Centro Administrativo (CA) do município de Porto Velho, definiu-se por seguir uma linha de paralelismo com outras cidades/estados de portes similares, tanto em termos de população e de seu poder aquisitivo, como de seus projetos de centro administrativo.

Também foram pesquisadas iniciativas similares no Brasil, de modo que o projeto do CA de Porto Velho pudesse estabelecer um *benchmark* orientativo.

Foram encontrados 28 empreendimentos similares no país, no segmento de Centros Administrativos, dos quais observa-se que apenas 1 deles teve o contrato assinado (Distrito Federal), mas que, apesar de já ter sido totalmente construído, não está em operação devido à intervenção da justiça, que investiga suspeita de fraude no processo licitatório.

Após uma análise dos projetos acima, decidiu-se por utilizar 2 deles como referências para o projeto do CPA de Porto Velho/RO: o Centro Administrativo de Uberaba/MG e o Paço

Municipal de Mauá/SP. A escolha sobre esses dois projetos baseou-se na similaridade dos municípios e no seu quadro de servidores e órgãos públicos existentes.

Abaixo, alguns números que demonstram essas similaridades e que foram utilizados como parâmetros para se estimar o projeto de Porto Velho. Esses números têm como fonte o site do IBGE, <https://cidades.ibge.gov.br/>, bem como documentação disponibilizada pelas prefeituras ao longo do período dos processos de PMI/licitação.

	Uberaba/MG	Mauá/SP	Porto Velho/RO
População (hab.)	328.272	462.005	519.436
PIB per capita (R\$)	36.403,22	25.245,34	25.525,48
IDH	0,772	0,766	0,736
Área Territorial (km²)	4.523	61.909	34.090
Salário médio mensal trabalhador formal (R\$)	2,5	3,5	3,5
Servidores a se instalarem nos novos CA's*	2.398	3.119	3.160
Órgãos e secretarias	20	23	27

*Quantidades estimadas

A estimativa de 3.160 servidores a se instalarem no Centro Administrativo de Porto Velho foi feita por meio de uma consulta ao Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Velho <http://transparencia.portovelho.ro.gov.br/Servidores/Listar/>. Nesta consulta, foram encontrados 12.954 servidores. Feita uma filtragem, com base no cargo dos servidores, que permitiu identificar diversos servidores que não serão alocados no Centro Administrativo, principalmente dos setores de saúde e educação. Com esta filtragem, chegou-se ao número de 3.160 servidores. Os detalhes desta análise são apresentados no Anexo A. A tabela comparativa entre Porto Velho, Mauá e Uberaba demonstra que esta estimativa é consistente.

Além dos números acima citados, também foram levados em consideração os seguintes quantitativos:

- **Centro administrativo de Uberaba:**
 - CAPEX estimado: R\$ 80.000.000 (obra) + R\$ 20.000.000 (equipamentos)
 - Atendimento ao público: 500 pessoas/dia
 - Terreno disponível: 200.000 m²

-
- **Paço Municipal de Mauá:**
 - CAPEX estimado: R\$ 118 Milhões (incluindo reforma e expansão mais equipamentos)
 - Atendimento ao público: 650 pessoas/dia
 - Área construída: 22.200 m² + 14.000 m² de estacionamento (450 vagas)
 - Terreno: 46.000 m²
 - Projeto prevê auditório para 80 pessoas

 - **Centro Administrativo de Belo Horizonte:**
 - CAPEX estimado: R\$ 450 a 500 Milhões
 - OPEX: R\$ 22 Milhões/ano
 - Área construída: 100.000 m², divididos em
 - 14.000 m² p/ acessos, estacionamentos, bicicletários e áreas externas ;
 - 8.000 m² p/ áreas especiais (auditórios, salas de reunião, área de convivência, etc) ;
 - 75.000 m² de área administrativa ;
 - Edificação de 18 andares, 80m de altura.
 - População de até 10.000 servidores públicos, reunindo 63 unidades administrativas.

 - **Centro Administrativo do Distrito Federal - CENTRAD**
 - CAPEX estimado: R\$ 709 Milhões
 - Área construída: 180.000 m², divididos em 16 edifícios
 - 15 .000 servidores públicos

Abaixo, alguns “ratios” dos projetos acima citados:

- m²/servidor público:
 - BH: 10 m²/servidor
 - DF: 12 m²/servidor
 - Mauá: 11,5 m²/servidor

- R\$/m² de área construída:
 - BH: R\$ 5.000/m²

- DF: R\$ 3.940/m²
- Mauá: R\$ 3.300/m²

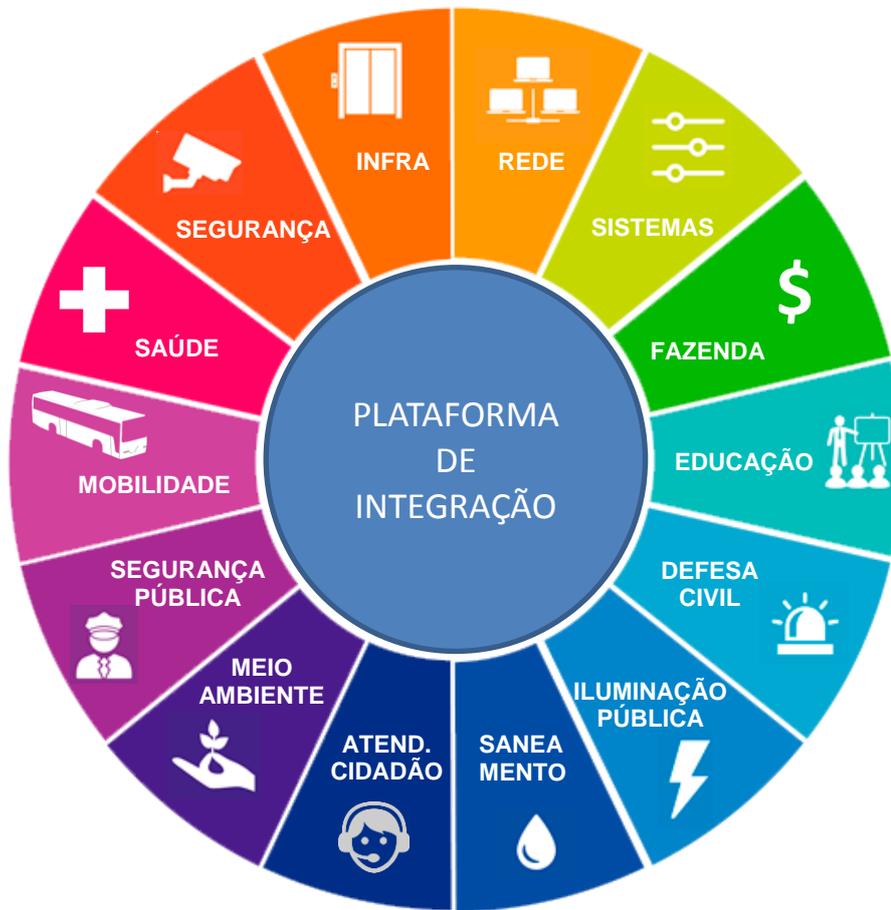
4.3 Centro de Gestão Integrada

Todo governo tem como principal missão atender às necessidades de sua população, prestando serviços e investindo em soluções que aumentem sua qualidade de vida, dentro do orçamento previsto, com o menor custo possível.

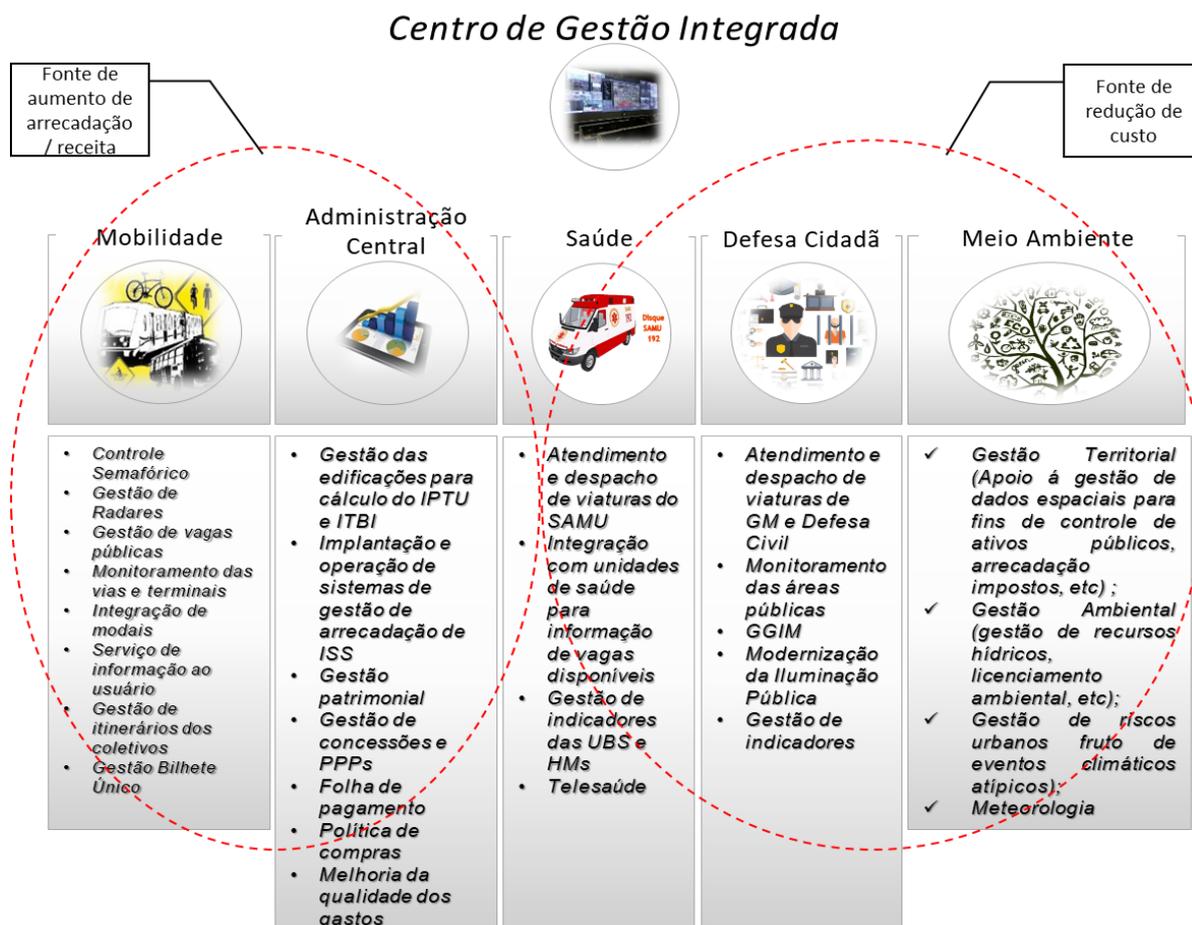
A implantação de um novo Centro Político Administrativo (CPA) segue esta linha e tem um potencial bastante importante na redução de custos, no aumento de arrecadação, e no aumento da rapidez de atendimento à população nos serviços públicos. Baseado em estudos de implantação de outros centros administrativos, percebe-se uma importante oportunidade de redução de custos operacionais, sendo que um projeto desta natureza geralmente apresente um *payback* entre 6 a 10 anos. Isto sem contar com a maior agilidade de atendimento devido à integração de todos os órgãos públicos em um mesmo ambiente.

Dentro dessa linha, sugere-se que seja incluído no projeto do novo CPA a implantação de um Centro de Gestão Integrada (CGI). Esta implantação geralmente é feita de forma modular, sendo que um primeiro módulo poderia ser um módulo de integração com o centro de controle de Iluminação Pública (IP) / *Smart City*, alinhando o projeto do CPA com o projeto de IP atualmente em etapa de PMI.

A inclusão do CGI se justifica pela integração de diversas áreas da gestão pública, conforme demonstrado na figura a seguir:



Esta plataforma de integração permite diversos ganhos para a administração municipal, tanto no que se refere ao aumento de arrecadação quanto à redução de custos:



Benefícios típicos potencialmente gerados por um CGI:

No Curto Prazo

- Aumento da arrecadação;
- Redução de custos com mobilidade e iluminação;
- Otimização e melhoria do tráfego;
- Maior agilidade no atendimento de urgências e emergências;
- Maior satisfação da população com os serviços públicos de transporte, saúde e iluminação;
- Pontualidade, redução de tempo de espera e aumento da segurança;
- Programação inteligente da frota, monitoramento e melhoria da gestão do transporte público e privado;
- Identificação em tempo real de anormalidades e possibilidade de solução rápida e efetiva;
- Ganho de produtividade na fiscalização em campo com incremento de ferramentas informatizadas;
- Disponibilização de indicadores para suporte à tomada de decisão.

No Médio/Longo Prazo

- Redução dos custos com saúde e segurança;
 - Aumento da captação de repasses estaduais/federais;
 - Melhor gestão do patrimônio imobiliário, permitindo geração de receitas e gestão de fundos para financiamentos e PPPs;
 - Aumento da sensação de segurança da população;
 - Ganho de visibilidade positiva pela modernização do setor e criação de canal de relacionamento direto com o cidadão;
 - Redução da poluição com conseqüente redução de doenças respiratórias e redução de atendimentos em unidades de saúde;
 - Abrangência de atuação intermunicipal / estadual, com gestão regionalizada integrada por meio de consórcios públicos;
 - Melhoria de indicadores de qualidade de vida – IDH;
 - Atração de investimentos privados;
 - Gestão de crises.
-

5. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP

O objeto do projeto deve abranger os seguintes pontos:

- Disponibilização de terreno urbanístico e logicamente bem localizado, com área disponível adequada para abrigar o novo Centro Administrativo (CA). A princípio, o terreno identificado pela Prefeitura é um terreno de 50.000 m², de propriedade da União, e já estão avançadas as negociações para que o terreno seja cedido à Prefeitura;
- Construção de edificações e de infraestrutura suficiente para atender à demanda do município;
- Prestação de serviços de apoio e de infraestrutura, tais como de limpeza, coleta de resíduos, jardinagem & paisagismo, manutenção predial, manutenção de sistemas de automação predial, segurança patrimonial, controle de acesso e recepção, telefonia, atendimento ao cliente, brigada de incêndio;
- Exploração, com potencial de geração de receitas acessórias, de praça de alimentação (ou refeitório) e de estacionamento;
- Implantação modular do Centro de Gestão Integrada (CGI), contemplando edificação integrada ao CA, equipamentos e serviços de operação e manutenção de Tecnologia da Informação.

6. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO

Como o projeto do Centro Administrativo não prevê a prestação direta de serviços para o público pela concessionária, não está prevista a cobrança de taxas, de modo que a modalidade de concessão simples, a princípio, está descartada. Desta forma, a modalidade de concessão mais provável para este projeto é a PPP Administrativa, obrigando o poder público a custear o projeto por meio de contraprestações públicas, sendo que esse custeio deverá ser suficiente para suprir os custos operacionais, a remuneração dos investimentos do privado e os dividendos esperados pela concessionária.

Outra modalidade a ser considerada é a modalidade *Built to Suit*. Com relação a esta modalidade, é importante destacar que em 2013 o Tribunal de Contas da União avaliou questionamento apresentado pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho a respeito da aplicação desta modalidade às contratações públicas. O TCU admitiu a utilização desta modalidade pela Administração Pública desde que atendidos os seguintes requisitos:

- realização de licitação, admitindo-se a contratação direta, conforme previsão na Lei 8.666/93, e apenas se o terreno onde será construído o imóvel pertencer ao futuro locador;
- demonstração de que as necessidades de instalação e de localização implicam na escolha de imóvel específico e que o preço da locação é compatível com o valor de mercado;
- justificativa da necessidade do novo imóvel, com demonstração de que o(s) imóvel(is) em uso não atende(m) mais ao interesse público e não comporta(m) readequação;
- comprovação da inexistência de imóveis disponíveis no âmbito da Administração que atendam aos requisitos;

-
- fundamentação da decisão pela escolha da modalidade por estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios que justifiquem a opção, com a demonstração que a solução é a mais vantajosa comparada às outras alternativas, inclusive a Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade administrativa.

Ainda com relação à modalidade “*Built to Suit*”, adicionalmente, no Regime Diferenciado de Contratações, o art. 47-A da Lei 12.462/2011, inserido pela Lei 13.190/2015, dispõe que “*A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração. § 1º A contratação referida no caput sujeita-se à mesma disciplina de dispensa e inexigibilidade de licitação aplicável às locações comuns. § 2º A contratação referida no caput poderá prever a reversão dos bens à administração pública ao final da locação, desde que estabelecida no contrato. § 3º O valor da locação a que se refere o caput não poderá exceder, ao mês, 1% (um por cento) do valor do bem locado.”*

Como o município atualmente tem uma despesa elevada (estimada em cerca de R\$ 700 mil por mês) com o aluguel de diversos imóveis nos quais as secretarias estão alocadas, é possível que estes gastos sejam suficientes para viabilizar o projeto, embora seja necessário um estudo econômico-financeiro aprofundado para uma conclusão definitiva a respeito desta viabilidade.

Existe, ainda, a possibilidade de geração de receitas acessórias pela concessionária, por meio da exploração de praça de alimentação e de estacionamento, em modelo a ser avaliado em mais profundidade nos estudos detalhados, seja através da exploração pela própria concessionária, seja por meio de cobrança de aluguel de terceiros. No que se refere à alimentação, existe ainda a alternativa da Prefeitura disponibilizar um refeitório para os servidores, em modelo a ser avaliado em detalhes nos estudos detalhados. Estas receitas acessórias deverão ser contabilizadas para reduzir a necessidade de contraprestação da Prefeitura.

7. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS

Como neste empreendimento a modalidade de Concessão por Outorga, a princípio, está descartada, em função da impossibilidade de geração de receitas através da cobrança de taxas dos usuários finais, será necessário estruturar um modelo de garantias públicas para as contraprestações públicas advindas de um provável enquadramento do projeto como PPP Administrativa.

As possíveis estruturas de garantias públicas a serem oferecidas são indicadas no relatório EZUTE.10856.01.004/b:

- Vinculação de receitas:
 - Advindas de fontes específicas;
 - Advindas do Fundo de Participação dos Municípios;
 - Advindos dos *royalties*.
- Fundo Garantidor de Prakerias Público-Privadas, ou Fundo Específico para o projeto, integralizado com recursos:
 - Advindos do orçamento municipal;
 - Advindas do Fundo de Participação dos Municípios;
 - Advindos dos *royalties*.

Neste caso, estas alternativas de estruturação de garantias públicas deverão ser estudadas de forma mais aprofundada em estudos detalhados, de modo a selecionar a estrutura mais adequada para o projeto.

8. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS

Riscos do Parceiro Privado:

- Custos subestimados para investimentos em ativos permanentes;
- Roubos, furtos, perda ou demais danos aos bens reversíveis;
- Defeitos ocultos nas obras realizadas pela concessionária;
- Alterações de custos macroeconômicos;
- Variação na taxa de câmbio;
- Passivos ambientais gerados após assunção dos serviços pelo concessionário;
- Planejamento tributário da SPE;
- Prejuízos causados por subcontratados;
- Reclamações trabalhistas e cumprimento da legislação trabalhista;
- Financiamento;
- Licenciamento Ambiental.

Riscos do Poder Concedente:

- Pagamento da contraprestação;
- Mudanças tributárias;
- Alterações unilaterais do Contrato a pedido do Poder Concedente;
- Ocorrência de eventos de caso fortuito ou de força maior não cobertos por seguros ofertados no mercado;
- Passivos ambientais gerados até assunção dos serviços pelo concessionário.

9. ESTIMATIVA DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO

Baseado nos números apresentados no item 4.2 deste documento, bem como em dados coletados ao longo de reuniões ocorridas entre 6 e 7/11, em Porto Velho/RO, foi realizado o seguinte dimensionamento estimado para o novo CPA:

- Grande probabilidade do CPA ser instalado em terreno de 50.000 m², próximo ao aeroporto;
- Levantamento, baseado na lista de servidores públicos do município de Porto Velho (um total de 12.955), através da filtragem por atividade e cargo dos mesmos, estimado um número de 3.160 servidores públicos ficarão alocados no CPA;
- Aplicando “*ratio*” de 10 m²/servidor, o CPA deverá ter 31.600 m² de área construída;
- Devido à área do terreno e à área construída estimada, sugere-se que o edifício seja vertical.

Custos de Investimento (CAPEX):

- Custo do terreno:
 - Considerando um terreno de 50.000 m², aplicando-se um custo de R\$ 70/m² (valor encontrado em pesquisas pela internet), estimamos que o valor do terreno seria de **R\$ 3.500.000,00**;
 - Caso se confirme a possibilidade de cessão do terreno pela Prefeitura, este custo pode ser desconsiderado.
- Outros investimentos:
 - Aplicando “*ratio*” de R\$ 3.300/m², o CPA deverá ter um investimento de aproximadamente **R\$ 100.000.000,00** (incluindo equipamentos, mobiliário, etc.);
 - Considerando-se um investimento adicional de **R\$ 25.000.000,00** para implantação de soluções tecnológicas para viabilizar a implantação do CGI;
- CAPEX total do projeto: **R\$ 128.500.000,00**

Custos Operacionais (OPEX):

- Baseando-se no valor de OPEX de BH, aplicando-se a proporcionalidade por m², e considerando-se ainda as necessidades e operação do CGI, o valor do OPEX estimado seria de **R\$ 12.000.000,00** /ano.

Os custos operacionais incluem os seguintes serviços:

- Serviços de limpeza – englobam todas as atividades de limpeza e conservação das áreas “indoor” e “outdoor” do CPA, inclusive com o fornecimento de produtos, materiais e equipamentos de limpeza, bem como descartáveis ao longo da operação;
- Serviços de tratamento de água – englobam limpeza e desinfecção de reservatórios de água;
- Serviços de coleta de resíduos sólidos – englobam a coleta e destinação de resíduos produzidos pelo CPA;
- Serviços de vigilância, telefonia, recepção e atendimento ao cliente;
- Serviços de jardinagem e paisagismo;
- Serviços de vigilância e controle de acesso – englobam a segurança e o controle de acesso de servidores públicos, terceiros e público usuário nas dependências do CPA;
- Serviços de manutenção – englobam os serviços de manutenção de elevadores, manutenção elétrica, hidráulica, civil, mecânica, ar condicionado, de sistemas de automação predial, sistemas de segurança eletrônica (CFTV, controle de acesso), manutenção de sistemas de detecção e combate a incêndio das dependências do CPA;
- Serviços de Brigada de Incêndio – englobam equipe de bombeiros civis adequadamente dimensionadas de acordo com o tipo de ambiente, com o nível de visitação diária no local e ao nível de risco de incêndio, conforme normas da Polícia Militar.

Cabe ressaltar que o CPA deverá ser um edifício com a função específica de abrigar adequadamente os servidores públicos e atender a população. Entende-se que o próprio município não possui perfil para que o edifício do CPA seja um imóvel multiuso, ou seja, com outros tipos de funcionalidades tais como centro comercial, condomínio comercial ou residencial. Tipicamente, somente se tem visto projetos de centros administrativos com funções multiuso em grandes metrópoles.

Isto significa que o CPA terá potencial apenas para a geração de receitas de alimentação e estacionamento, caso a prefeitura opte pela cobrança de taxas para estes serviços, que

colaborarão para custear a operação da concessionária. Estas receitas acessórias serão exploradas pela concessionária, em modelo a ser avaliado em mais profundidade nos estudos detalhados, seja através da exploração pela própria concessionária, seja por meio de cobrança de aluguel de terceiros. No que se refere à alimentação, existe ainda a alternativa da Prefeitura disponibilizar um refeitório para os servidores, em modelo a ser avaliado em detalhes nos estudos detalhados. Estas receitas acessórias deverão ser contabilizadas para reduzir a necessidade de contraprestação da Prefeitura.

No que se refere ao estacionamento, segue abaixo um possível cenário de geração de receitas:

- Considerando-se 720 vagas:
 - 50 vagas especiais (prefeito, vice-prefeito e demais autoridades prioritárias);
 - 620 vagas para servidores (cerca de 20% dos 3.160 servidores);
 - 50 vagas para visitantes
- Cobrança de R\$ 200,00 por mês das vagas especiais e servidores (ou R\$ 0,00 e R\$ 100,00 respectivamente em um cenário de operação subsidiada);
- Cobrança de R\$ 10,00 por hora para visitantes.
- Chega-se a um potencial estimado de receita líquida para a concessionária de:
 - R\$ 1,3 milhão / ano (em cenário sem operação subsidiada);
 - R\$ 700 mil / ano (em cenário de operação subsidiada).

Quanto à Praça de Alimentação, segue abaixo um possível cenário para geração de receitas:

- Considerando-se 20 restaurantes:
 - 24 m² de área operacional cada restaurante;
 - 50 m² para mesas, cadeiras e lixeiras.
- Chega-se a um total de cerca de 1.500 m² de área de alimentação.
- Considerando-se aluguel mais condomínio de R\$ 150,00/m²:
- Chega-se a um potencial estimado de receita líquida para a concessionária de:
 - R\$ 2,6 milhões / ano.

10. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

10.1 VIGILÂNCIA PATRIMONIAL E SEGURANÇA ELETRÔNICA

INDICADOR	FÓRMULA	TIPO	META	PONTUAÇÃO
Cobertura de Postos de Trabalho	Total de postos de trabalho cobertos / Número de total de postos de trabalho de vigilância patrimonial	M	95 a 100% 90 a 94,9% 85 a 89,9% < 84%	20 pontos 15 pontos 10 pontos 0 pontos
Funcionários devidamente paramentados	Funcionários corretamente uniformizados, portando crachá de identificação e todos os aparatos necessários para a execução do serviço / Total de Funcionários.	M	90 a 100% 80 a 89,9% < 79,9%	10 pontos 05 pontos 0 pontos
Cumprimento das Rondas programadas	Rondas Realizadas / Rondas Programadas	M	90 a 100% 80 a 89,9% 65 a 79,9% < 64,9%	20 pontos 15 pontos 10 pontos 0 pontos
Percentual de câmeras em funcionamento	Total de Câmera em Funcionamento / Total de Câmeras Existentes	M	90 a 100% 80 a 89,9% <79,9%	10 pontos 05 pontos 0 pontos
Indicador de Satisfação do Usuário Interno	Total de avaliação bom e ótimo / Total de manifestações	T	75 a 100% 60 a 74,9% < 59,9%	10 pontos 05 pontos 0 pontos

10.2 RECEPÇÃO, PORTARIA, CONTROLE DE ACESSO E MENSAGERIA

INDICADOR	FÓRMULA	TIPO	META	PONTUAÇÃO
Funcionários devidamente paramentados	Funcionários corretamente uniformizados, portando crachá de identificação e todos os aparatos necessários para a execução do serviço / Total de Funcionários.	M	90 a 100% 80 a 89,9% < 79,9%	10 pontos 05 pontos 0 pontos
Percentual de catracas em funcionamento	Total de catracas em Funcionamento / Total de catracas Existentes	M	90 a 100% 80 a 89,9% <79,9%	10 pontos 05 pontos 0 pontos
Tempo de Entrega de Documentos e Correspondências	Tempo de distribuição interna de documentos e correspondências recebidas a partir do recebimento das mesmas	M	< 24 horas	10 pontos
Tempo de Espera de Atendimento ao Público	Tempo de atendimento após retirada de senha	M	≤ 20 minutos	10 pontos
Indicador de Satisfação do Usuário Interno	Total de avaliação bom e ótimo / Total de manifestações	T	75 a 100% 60 a 74,9% < 59,9%	10 pontos 05 pontos 0 pontos

10.3 JARDINAGEM E CONSERVAÇÃO DE ÁREAS VERDES

INDICADOR	FÓRMULA	TIPO	META	PONTUAÇÃO
Cumprimento do Plano de Jardinagem	Atividades Executadas / Atividades Planejadas	M	90 a 100% 80 a 89 % < 79%	10 pontos 05 pontos 0 pontos
Cumprimento do Plano de Conservação de Áreas Externas	Atividades Executadas / Atividades Planejadas	M	90 a 100% 80 a 89 % < 79%	10 pontos 05 pontos 0 pontos

10.4 LIMPEZA E GESTÃO INTERNA DE RESÍDUOS

INDICADOR	FÓRMULA	TIPO	META	PONTUAÇÃO
Atendimento ao cronograma de limpeza nos sanitários	Sanitários limpos conforme cronograma / No. Total de sanitários no cronograma	M	90 a 100% 80 a 89% 65 a 79% < 64%	20 pontos 15 pontos 10 pontos 0 pontos
Planejamento das Atividades de Coleta de Resíduos	Atividades Realizadas / Atividades Planejadas	M	90 a 100% 80 a 89 % < 79%	10 pontos 05 pontos 0 pontos
Cumprimento dos horários de retirada de resíduos	Retirada de resíduos no Prazo / Retirada de Resíduos	M	90 a 100% 80 a 89 % < 79%	10 pontos 05 pontos 0 pontos
Indicador de Satisfação do Usuário Interno	Total de avaliação bom e ótimo / Total de manifestações	T	75 a 100% 60 a 74,9% < 59,9%	10 pontos 05 pontos 0 pontos

10.5 MANUTENÇÃO PREDIAL

INDICADOR	FÓRMULA	TIPO	META	PONTUAÇÃO
Cumprimento do Plano de Manutenção Preventiva	Atividades Realizadas / Atividades Planejadas	M	90 a 100% 80 a 89 % 65 a 79 % < 64%	20 pontos 15 pontos 10 pontos 0 pontos
Cumprimento de checagem de sistemas emergenciais	Grupo gerador, quadros elétricos e abastecimento de água.	M	90 a 100% 80 a 89 % 65 a 79 % < 64%	20 pontos 15 pontos 10 pontos 0 pontos
Tempo de Respostas aos Chamados	Resposta aos chamados abertos em até 24 horas / Total de chamados	M	90 a 100% 80 a 89% <79%	10 pontos 05 pontos 0 pontos
Disponibilidade de energia elétrica emergencial	Número de vezes que a energia elétrica foi disponibilizada através de geradores para os sistemas pré-definidos / Total de número de vezes que houve falta de energia por parte da concessionária local	M	90 a 100% 80 a 89 % 65 a 79 % < 64%	20 pontos 15 pontos 10 pontos 0 pontos

11. INTERESSE DO MERCADO

De forma a constituir uma lista preliminar de empresas e organizações potencialmente interessadas no projeto, seja no PMI, seja na licitação, foi realizado um levantamento das empresas participantes nas diversas etapas de projetos similares no país.

Estas organizações são listadas no Anexo B.

12. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO

Abaixo, alguns potenciais benefícios e vantagens proporcionadas pela implantação de um novo CA:

- Reunir os todos os órgãos públicos em um mesmo espaço, aumentando sua interação e integração;
- Redução e otimização dos custos operacionais, através da utilização de uma mesma infraestrutura e de equipes unificadas de serviços de apoio, tais como segurança patrimonial, manutenção predial, limpeza, recepção e controle de acesso, etc.
- Redução dos gastos do poder público, eliminando as taxas de aluguel e condomínio dos diversos edifícios, espaços e salas hoje utilizadas pelos órgãos públicos;
- Melhoria de qualidade e conforto para os usuários, tanto servidores públicos como o próprio público usuários dos serviços oferecidos pelos órgãos públicos;
- Otimizar o valor de aquisição de insumos e consumíveis;
- Facilitar a gestão de todos os serviços públicos municipais;
- Reduzir o custo de deslocamento entre os servidores públicos, com potencial redução da frota de veículos próprios ou alugados hoje utilizados para o transporte entre os diferentes sites dos órgãos públicos;
- Manter e padronizar a alta qualidade de serviços de conservação das edificações do novo CA, bem como do atendimento ao público (usuários);
- Oferecer maior segurança e conforto aos servidores públicos, através da disponibilização de garagens de estacionamento, áreas de alimentação e de convivência, disponibilização de transporte público para acesso ao novo CA;
- Disponibilizar espaços para implementação de novos serviços públicos, hoje não ativados por falta de espaço.

13. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL

Como ainda não há confirmação definitiva quanto ao local da possível implantação do Centro Administrativo, de modo que ainda não foram realizados projetos básicos ou projetos executivos das obras, é prematuro realizar qualquer análise de impacto socioambiental do projeto.

As análises deverão ser realizadas na etapa de estudos detalhados do empreendimento, quando haverá definição quanto à localização exata do empreendimento e detalhamento dos seus requisitos de engenharia.

14. ASPECTOS JURÍDICOS

Conforme apresentado no documento EZUTE.2017.10856.01.003/a, que trata da avaliação do quadro jurídico, institucional e regulatório do Município de Porto Velho, a concessão simples (ou concessão de obra ou serviço público) é tratada pela Lei Geral de Concessões, a Lei 8.987/95, que disciplina seus aspectos fundamentais, como os direitos e obrigações dos usuários do serviço público concedido, os encargos do poder concedente e do concessionário, as premissas do regime tarifário, as exigências referentes à licitação de concessão, dentre outros aspectos. Adicionalmente, a Lei 9.074/95 estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, disciplinando a reestruturação dos serviços concedidos e regulamentando especificamente os serviços de energia elétrica. As leis mencionadas contem normas gerais que se aplicam à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Como o empreendimento do Centro Administrativo, a princípio, não é viável como concessão comum, em função da impossibilidade de geração de receitas por meio de cobrança de taxas dos usuários finais, esta legislação não se aplicará.

As PPPs são tratadas na Lei Geral de PPP, a Lei 11.079/04, que define normas gerais, vinculantes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também regras aplicáveis exclusivamente à Administração Federal. Os principais aspectos tratados nesta lei são as diretrizes para a contratação de PPPs, cláusulas contratuais obrigatórias, mecanismos de garantia pública, normas para o processamento da licitação e controle orçamentário envolvido nos compromissos financeiros assumidos nos programas de PPP.

De acordo com as definições legais do art. 2º da Lei 11.079/04, as parcerias público-privadas (PPPs) são estabelecidas mediante contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A primeira modalidade refere-se à da concessão de serviços públicos ou de obras públicas (Lei 8.987 de 13/02/95) quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A segunda modalidade refere-se aos contratos de prestação de serviços de que a administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Desta forma, é muito provável que o empreendimento do Centro Administrativo somente se viabilize por meio de enquadramento como PPP Administrativa, situação na qual está legislação deverá ser observada.

Outra modalidade a ser considerada é a modalidade *Built to Suit*. Com relação a esta modalidade, é importante destacar que em 2013 o Tribunal de Contas da União avaliou questionamento apresentado pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho a respeito da aplicação desta modalidade às contratações públicas. O TCU admitiu a utilização desta modalidade pela Administração Pública desde que atendidos os requisitos apresentados na seção 6 deste relatório.

Ainda com relação à modalidade “*Built to Suit*”, adicionalmente, no Regime Diferenciado de Contratações, o art. 47-A da Lei 12.462/2011, inserido pela Lei 13.190/2015, dispõe que “*A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração. § 1o A contratação referida no caput sujeita-se à mesma disciplina de dispensa e inexigibilidade de licitação aplicável às locações comuns. § 2o A contratação referida no caput poderá prever a reversão dos bens à administração pública ao final da locação, desde que estabelecida no contrato. § 3o O valor da locação a que se refere o caput não poderá exceder, ao mês, 1% (um por cento) do valor do bem locado.”*

15. CONCLUSÃO

O presente relatório orienta, de forma preliminar, a elaboração do projeto do Centro Administrativo de Porto Velho, com base nas informações disponibilizadas e nas necessidades e objetivos levantados em reuniões com diversos integrantes da Prefeitura de Porto Velho. Recomenda-se fortemente que seja considerado no escopo do projeto também a integração de sistemas e de processos da prefeitura, por meio do conceito de Centro de Gestão Integrada, de modo a aumentar abrangência do empreendimento no que diz respeito ao potencial de redução de custos, aumento de arrecadação e melhoria da prestação de serviços ao público.

Diversas informações importantes para o avanço do projeto não foram disponibilizadas. Resta saber se estas informações existem de fato, ou se a indisponibilidade é causada pela ausência das informações. De qualquer forma, para permitir a estruturação preliminar do projeto, foram adotadas algumas referências nacionais que pudessem ser utilizadas como *benchmark*, a partir das quais foram estabelecidas as principais premissas do projeto, que poderão ser confirmadas ou ajustadas, na etapa de estudo detalhado, quando as informações necessárias para evolução do projeto deverão ser disponibilizadas (seja por meio da compilação e integração destas informações, que podem estar “espalhadas” nas diversas secretarias, caso existam, seja por meio da realização de atividades de levantamento de dados).

Este estudo preliminar permitiu identificar decisões importantes a serem tomadas pela prefeitura que confirmarão o interesse no projeto e definirão a sua prioridade no Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho:

- **Primeira decisão:** No que se refere ao aprofundamento dos estudos do projeto, é necessário que o Município de Porto Velho realize investimentos adicionais na estruturação deste projeto, seja por meio da alocação de servidores municipais, seja por meio de contratações. É importante que o município defina o volume de recursos que está disposto a investir na estruturação deste projeto. O município tem três opções:

- Publicar um PMI. Esta alternativa implica em maior envolvimento de servidores municipais, sendo opcional a contratação de consultorias especializadas para acompanhamento do processo de PMI. Esta alternativa tem a vantagem de envolver a iniciativa privada no projeto (o que é interessante para avaliar o interesse privado no projeto, em uma etapa bastante anterior à licitação). Neste caso, é fundamental que o município oriente adequadamente o PMI, para evitar divergências e também é fundamental que o município tenha capacidade de avaliar adequadamente os estudos recebidos, para corrigir eventuais parcialidades incorporadas nos estudos pela iniciativa privada.
 - Buscar junto à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL assessoramento para estruturação do projeto. Embora o foco principal de atuação da CAIXA sejam os segmentos de Iluminação Pública, Saneamento, Mobilidade Urbana e Resíduos Sólidos, como a situação fiscal do Município de Porto Velho é favorável, é possível que o projeto do Centro Administrativo, principalmente com a inclusão do escopo do Centro de Gestão Integrada, ganhe prioridade. Neste caso, a CAIXA oferece diversas alternativas de contratação, existindo a possibilidade de financiamento com carência de até 2 anos. No entanto, a CAIXA exige alguns compromissos do município, impondo penalidades para eventual desistência do empreendimento.
 - Realizar a estruturação do projeto internamente, com envolvimento do Conselho Gestor de PPPs e sua Secretaria Executiva, da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho e das Secretarias Municipais relacionadas ao projeto. Eventualmente, o município pode contratar consultorias especializadas para realizar ou apoiar a realização desta estruturação. Esta solução costuma ser mais rápida e mais flexível, embora normalmente exija complementação das competências das equipes da prefeitura com consultorias, o que implica em maior custo.
- **Segunda decisão:** O projeto do Centro Administrativo não tem potencial de geração de receitas para a concessionária por meio da cobrança de taxas dos
-

usuários finais, de modo que está, a princípio, descartada a possibilidade de enquadramento como Concessão por Outorga. Desta forma, os enquadramentos mais prováveis são o de PPP Administrativa ou o “*Built to Suit*” situações nas quais o município precisará realizar contraprestações públicas ao projeto (ou pagamento de aluguel, no caso do “*Built to Suit*”) para viabilizar a sua implantação. É possível que os atuais valores de aluguel pagos pela Prefeitura de Porto Velho, complementados pelas receitas acessórias geradas por meio da exploração de praça de alimentação e estacionamento sejam suficientes para viabilizar o empreendimento. No entanto, com o nível de informação atual, não é possível confirmar de forma definitiva esta possibilidade, sendo necessários estudos aprofundados. Caso os estudos detalhados indiquem a necessidade de aportes da Prefeitura de Porto Velho acima dos atuais valores de aluguel pagos pela Prefeitura, ela estará disposta a despender recursos adicionais para viabilizar o projeto? Qual é o limite para esta contraprestação pública?

É fundamental que a Prefeitura de Porto Velho defina as suas prioridades para uso das concessões e PPPs como meio para alcançar a melhoria da prestação de serviços de infraestrutura. Esta definição de prioridades deve envolver o pipeline completo dos projetos em consideração no município e também os planos para desenvolvimento de novos projetos.

A definição de prioridades pode incluir a escolha de setores prioritários em que se espera que as concessões e PPPs sejam utilizadas.

Neste processo, é fundamental a percepção de que o processo de amadurecimento de um projeto de concessão e PPP é longo, envolve diversas etapas e, portanto, implica em custos para a prefeitura, que precisam ser dimensionados.

As etapas pelas quais os projetos prosseguem para que o empreendimento seja entregue incluem: identificar projetos, realizar estudos preliminares, estruturar o projeto detalhadamente, avaliar a melhor opção de contratação (contrato convencional, concessão, PPP, etc.), projetar o contrato, conduzir a licitação e gerenciar o contrato, durante construção e operação. O presente relatório contempla apenas a etapa de

“estudos preliminares”, de modo que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelo projeto para que ele seja contratado.

16. RECOMENDAÇÕES

As recomendações da Fundação Ezute são apresentadas no Anexo C.



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

PROJETO CEASA

28/11/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
2. OBJETIVO	2
3. ESCOPO	3
4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES	4
4.1 Histórico do Projeto	4
4.2 Benchmark Nacional	7
5. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP	15
6. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO	16
7. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS	17
8. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS	18
9. ESTIMATIVA PRELIMINAR DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO	21
10. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	23
11. INTERESSE DO MERCADO	25
12. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO	26
13. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL	27
14. ASPECTOS JURÍDICOS	28
15. CONCLUSÃO	30
16. RECOMENDAÇÕES	34

1. HISTÓRICO

A Agência de Desenvolvimento do Município de Porto Velho – ADPVH e a Fundação Ezute firmaram Contrato 006/2017, em 06 de setembro de 2017, que tem como objeto a prestação de serviços técnicos especializados para o desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas do Município de Porto Velho / RO.

Após a emissão de Ordem de Serviço 02/2017 foi autorizado o início da execução contratual.

2. OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, incluindo o apoio à gestão de mudanças e o apoio à contratação, coordenação e integração de fornecedores diversos para o lançamento do Programa.

3. ESCOPO

Este relatório tem como escopo cumprir o previsto no item 3 do Contrato 06/2017, especificamente no que diz respeito aos estudos preliminares dos projetos de concessão ou PPP em andamento em Porto Velho, incluindo:

- Identificação detalhada do objeto da Concessão ou PPP (Escopo);
- Análise do enquadramento da modalidade de Concessão (Comum, Patrocinada ou Administrativa);
- Análise da estrutura de garantias;
- Análise da matriz de riscos;
- Estimativa de custos de investimento e operação (CAPEX e OPEX);
- Análise dos indicadores de desempenho (QID);
- Interesse do mercado;
- Benefícios, vantagens para a administração;
- Análise preliminar de impacto socioambiental;
- Aspectos jurídicos.

4. INFORMAÇÕES PRELIMINARES

4.1 Histórico do Projeto

De acordo com o Ofício nº. 63/GP/CGP-PVH/2017, recebido pelo Presidente da ADPVH, Marcello Thomé da Silva de Almeida, em 31/08/2017, encaminhado pelo Secretário Executivo do CGP/PVH, Thiago dos Santos Tezzari, o projeto da nova Central de Abastecimento de Porto Velho teve origem na “*Solicitação de Estudo Técnico e posterior inclusão no objeto do programa*”, encaminhado em 21/06/2016 pelo então Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento, João Leonel Bertolim, ao então Presidente do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas, Gilson Nasif Rasul, por meio do Ofício nº. 545/2016/ASTEC/GAB/SEMAGRIC.

O referido ofício mencionava: “*O Objeto a ser por nós adicionado é um Centro de Distribuição de Alimentos – CEASA que teria como finalidade maior, centralizar o recebimento e melhorar a logística de distribuição de alimentos no município de Porto Velho.*”

O projeto foi objeto de Procedimento de Manifestação de Interesse, lançado em 09/09/2016, na gestão municipal anterior, sob identificação PMI n.º 003/2016. Este PMI encontra-se atualmente suspenso.

O escopo do PMI era: Estudos técnicos para concessão da implantação, gestão, operação, manutenção, exploração e expansão dos serviços públicos da Central de Abastecimento e Distribuição de alimentos do Município, modelo Ceasa.

A empresa Constru-Fran Construções e Montagens Ltda. chegou a ser autorizada a realizar estudos.

Abaixo é apresentado o histórico de acontecimentos referentes ao PMI:

- **10/02/2017:** Publicação, em 10/02/2017, da Ata da 75ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 25/01/2017, para avaliação e deliberação do PMI n.º 003/2016, na qual diante da

sugestão do Secretário Executivo, o Conselho deliberou pela suspensão do edital do PMI n.º 003/2016.

- **19/01/2017:** Publicação, em 19/01/2017, do Decreto Municipal n.º 14.382, de 19/01/2017, que resolve retificar o inciso X do art. 1º do Decreto Municipal n.º 14.377, de 09/01/2017, que nomeia membros para composição da Secretaria Executiva e do Conselho Gestor de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho.
- **17/01/2017:** Publicação, em 17/01/2017, do Decreto Municipal n.º 14.377, de 09/01/2017, que nomeia membros para composição da Secretaria Executiva e do Conselho Gestor de Parceria Público-Privada do Município de Porto Velho.
- **24/10/2016:** Publicação, em 24/10/2016, da Ata da 65ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 06/10/2016, para deliberação dos Termos de Autorização para realização de estudos no âmbito dos PMIs n.º 002/2016 e n.º 003/2016, na qual o Conselho, em acolhimento à sugestão do Secretário Executivo, deliberou, por unanimidade: 1) pela aprovação dos Termos de Autorização para realização dos Estudos Técnicos relativos ao PMI n.º 002/2016 e PMI n.º 003/2016; 2) pela publicação dos Termos de Autorização no Diário Oficial do Município; 3) pelo acolhimento da sugestão de encaminhamento dos Termos ao endereço eletrônico da empresa autorizada.
- **24/10/2016:** Publicação, em 24/10/2016, da Ata da 64ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 04/10/2016, para análise das solicitações de Autorização para realização de estudos no âmbito dos PMIs n.º 002/2016 e n.º 003/2016, na qual o Assessor Técnico informou sobre o recebimento de pedidos da empresa Constru-Fran Construções e Montagens Ltda. O Conselho, em acolhimento à sugestão do Secretário Executivo, deliberou, por unanimidade, pela realização de análise quanto ao cumprimento das normas previamente definidas nos editais e elaboração de eventual autorização para deliberação pelo Conselho.

- **06/10/2016:** Publicação, em 06/10/2016, de Autorização para realização dos estudos à empresa Constru-Fran Construções e Montagens Ltda. A data limite para entrega dos estudos é 06/12/2016.
 - **05/10/2016:** Publicação, em 05/10/2016, da Ata da 57ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 09/09/2016, na qual o Conselho deliberou, por unanimidade, pela aprovação do PMI n.º 003/2016 e pelo acolhimento de sugestão do Secretário Executivo em constituir grupo técnico responsável pelos procedimentos inerentes ao PMI, bem como a aprovação dos membros sugeridos para sua composição.
 - **05/10/2016:** Publicação, em 05/10/2016, da Ata da 56ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 08/09/2016, na qual o Conselho deliberou pela aprovação do estudo técnico do Projeto de da Central de abastecimento e Distribuição de Alimentos de Porto Velho, no modelo Ceasa, e pela concessão de prazo de vinte e quatro horas para a elaboração do PMI n.º 003/2016
 - **05/10/2016:** Publicação, em 05/10/2016, da Ata da 53ª Reunião do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público Privada do Município de Porto Velho, realizada em 01/09/2016, na qual o Conselho deliberou, por unanimidade, pela concessão de prazo improrrogável de 8 (oito) dias para apresentação do estudo técnico referente à implantação da Central de abastecimento e Distribuição de Alimentos de Porto Velho, no modelo Ceasa.
 - **04/10/2016:** Publicação, em 04/10/2016, da Resolução n.º 05/2016, de 09/09/2016, do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada, que cria Grupo Técnico responsável pela análise do conteúdo das Propostas de Manifestação de Interesse, decorrentes do PMI n.º 003/2016, exame dos estudos técnicos e julgamento de acordo com o sistema de pontuação disposto no PMI.
 - **09/09/2016:** Publicação do PMI n.º 003/2016 em 09/09/2016. Há necessidade da manifestação prévia de interesse em participar, que deve ser encaminhada até
-

03/10/2016. O prazo limite para entrega dos estudos é de 2 (dois) meses contados da Autorização para sua realização.

4.2 Benchmark Nacional

Devido à falta de informações detalhadas a respeito da produção agrícola do município de Porto Velho e da conseqüente definição da capacidade da nova Central de Abastecimento de Porto Velho, definiu-se por seguir uma linha de paralelismo com outras cidades/estados de portes similares, tanto em termos de população e de seu poder aquisitivo, como da produção agrícola de cereais, leguminosas e oleaginosas, lavoura permanente e lavoura temporária.

Também foram pesquisadas iniciativas similares no Brasil, de modo que o projeto da CEASA de Porto Velho pudesse estabelecer um *benchmark* orientativo.

Foram encontrados 13 empreendimentos similares, no segmento de logística dos quais, observa-se que apenas 1 deles já se encontra em operação, com contrato assinado: Central de Abastecimento do Piauí – CEAPI, nova CEASA/PI.

Desta forma, o caso de Teresina/PI foi escolhido como *benchmark*. Trata-se de um caso recente de concessão de uso do CEASA/PI, ocorrido durante o primeiro semestre de 2017 pelo Governo do Estado do PI, tendo como objeto revitalizar por completo o CEASA existente, em estado bastante precário.

Dessa forma, foi possível avançar no estudo do projeto, podendo demonstrar como um projeto dessa natureza pode seguir adiante, quais seus benefícios para a cidade e, eventualmente todo o estado de RO, bem como para os produtores, os comerciantes e para a própria população Rondoniense.

Abaixo, alguns números que colaboraram com a seleção de Teresina como base para este estudo. Todos os números abaixo têm como fonte o site do IBGE, <https://cidades.ibge.gov.br/>.

DADOS	TERESINA/PI	PORTO VELHO/RO
Área territorial (km ²)	1.391.981,00	34.090.962,00
População estimada (hab)	850.198,00	519.436,00
Densidade demográfica (hab/km ²)	584,94	12,57
PIB (R\$)	17.762.266.000,00	12.609.918.000,00
Agropecuária	47.358.000,00	358.785.000,00
Indústria	3.618.379.000,00	2.851.521.000,00
Serviços (incluindo serviços públicos)	8.946.076.000,00	5.266.861.000,00
Impostos	2.285.336.000,00	1.630.698.000,00
PIB per capita (R\$)	21.130,46	25.525,48
IDHM (2010)	0,751	0,736
Salário médio trabalhador formal (salário mínimo)	2,80	3,50
População ocupada (pessoas)	312.137,00 (37%)	182.782,00 (36,4%)

Abaixo, números referentes à produção agroalimentar, que indicam que Porto Velho tem um volume de comercialização bem superior ao de Teresina (quase 13 vezes a mais, em R\$).

Produção agrícola - Cereais, leguminosas e oleaginosas	TERESINA/PI	PORTO VELHO/RO
Amendoim		
Área colhida (ha)	-	3,00
Quantidade produzida (t)	-	2,00
Rendimento (kg/ha)	-	666,00
Valor produzido (R\$)	-	4.000,00
Arroz		
Área colhida (ha)	1.800,00	1.010,00
Quantidade produzida (t)	1.080,00	1.515,00
Rendimento (kg/ha)	600,00	1.500,00
Valor produzido (R\$)	540.000,00	667.000,00
Feijão		
Área colhida (ha)	755,00	660,00
Quantidade produzida (t)	167,00	192,00
Rendimento (kg/ha)	221,00	290,00
Valor produzido (R\$)	200.000,00	250.000,00
Milho		
Área colhida (ha)	1.926,00	1.837,00
Quantidade produzida (t)	963,00	2.491,00
Rendimento (kg/ha)	500,00	1.356,00
Valor produzido (R\$)	385.000,00	822.000,00
Soja		
Área colhida (ha)	-	300,00
Quantidade produzida (t)	-	810,00
Rendimento (kg/ha)	-	2.700,00
Valor produzido (R\$)	-	316.000,00
	1.125.000,00	2.059.000,00

Produção agrícola - Lavoura temporária	TERESINA/PI	PORTO VELHO/RO
Arroz		
Quantidade produzida (t)	264,00	44.200,00
Valor produzido (R\$)	211.000,00	30.450.000,00
Área colhida (ha)	1.100,00	9.225,00
Rendimento (kg/ha)	240,00	4.800,00
Abacaxi		
Quantidade produzida (t)	-	3.040,00
Valor produzido (R\$)	-	5.816.000,00
Área colhida (ha)	-	152,00
Rendimento (kg/ha)	-	20.000,00
Amendoim		
Quantidade produzida (t)	-	10,00
Valor produzido (R\$)	-	23.000,00
Área colhida (ha)	-	10,00
Rendimento (kg/ha)	-	1.000,00
Batata doce		
Quantidade produzida (t)	20,00	-
Valor produzido (R\$)	26.000,00	-
Área colhida (ha)	4,00	-
Rendimento (kg/ha)	5.000,00	-
Cana de açúcar		
Quantidade produzida (t)	159.121,00	10.715,00
Valor produzido (R\$)	16.549.000,00	1.894.000,00
Área colhida (ha)	2.548,00	155,00
Rendimento (kg/ha)	62.449,00	65.000,00
Fava		
Quantidade produzida (t)	1,00	-
Valor produzido (R\$)	7.000,00	-
Área colhida (ha)	8,00	-
Rendimento (kg/ha)	125,00	-
Feijão		
Quantidade produzida (t)	37,00	241,00
Valor produzido (R\$)	104.000,00	795.000,00
Área colhida (ha)	500,00	336,00
Rendimento (kg/ha)	74,00	717,00
Mandioca		
Quantidade produzida (t)	840,00	133.884,00
Valor produzido (R\$)	210.000,00	121.624.000,00
Área colhida (ha)	210,00	7.673,00
Rendimento (kg/ha)	4.000,00	17.449,00
Melancia		
Quantidade produzida (t)	550,00	4.280,00
Valor produzido (R\$)	330.000,00	11.466.000,00
Área colhida (ha)	25,00	330,00
Rendimento (kg/ha)	22.000,00	12.970,00
Milho		
Quantidade produzida (t)	-	24.320,00
Valor produzido (R\$)	-	29.792.000,00
Área colhida (ha)	-	7.600,00
Rendimento (kg/ha)	-	3.200,00
Tomate		
Quantidade produzida (t)	-	90,00
Valor produzido (R\$)	-	222.000,00
Área colhida (ha)	-	5,00
Rendimento (kg/ha)	-	18.000,00
	17.437.000,00	202.082.000,00

Produção agrícola - Lavoura permanente	TERESINA/PI	PORTO VELHO/RO
Banana		
Quantidade produzida (t)	588,00	18.648,00
Valor produzido (R\$)	706.000,00	27.972.000,00
Área colhida (ha)	42,00	2.095,00
Rendimento (kg/ha)	14.000,00	8.901,00
Cacau		
Quantidade produzida (t)	-	223,00
Valor produzido (R\$)	-	1.896.000,00
Área colhida (ha)	-	5.314,00
Rendimento (kg/ha)	-	1.200,00
Castanha de cajú		
Quantidade produzida (t)	59,00	-
Valor produzido (R\$)	153.000,00	-
Área colhida (ha)	280,00	-
Rendimento (kg/ha)	211,00	-
Café		
Quantidade produzida (t)	-	6.376,00
Valor produzido (R\$)	-	29.648.000,00
Área colhida (ha)	-	1.500,00
Rendimento (kg/ha)	-	667.000,00
Coco da Bahia		
Quantidade produzida (t)	660,00	368,00
Valor produzido (R\$)	568.000,00	227.000,00
Área colhida (ha)	55,00	54,00
Rendimento (kg/ha)	12.000,00	7.667,00
Goiaba		
Quantidade produzida (t)	120,00	111,00
Valor produzido (R\$)	168.000,00	321.000,00
Área colhida (ha)	10,00	18,00
Rendimento (kg/ha)	12.000,00	6.167,00
Laranja		
Quantidade produzida (t)	605,00	1.320,00
Valor produzido (R\$)	496.000,00	3.047.000,00
Área colhida (ha)	55,00	96,00
Rendimento (kg/ha)	11.000,00	15.000,00
Limão		
Quantidade produzida (t)	144,00	401,00
Valor produzido (R\$)	173.000,00	512.000,00
Área colhida (ha)	12,00	88,00
Rendimento (kg/ha)	12.000,00	4.557,00

Mamão		
Quantidade produzida (t)	315,00	1.666,00
Valor produzido (R\$)	347.000,00	2.324.000,00
Área colhida (ha)	18,00	49,00
Rendimento (kg/ha)	17.500,00	34.000,00
Manga		
Quantidade produzida (t)	320,00	-
Valor produzido (R\$)	208.000,00	-
Área colhida (ha)	40,00	-
Rendimento (kg/ha)	8.000,00	-
Maracujá		
Quantidade produzida (t)	-	1.296,00
Valor produzido (R\$)	-	3.466.000,00
Área colhida (ha)	-	108,00
Rendimento (kg/ha)	-	12.000,00
Palmito		
Quantidade produzida (t)	-	933,00
Valor produzido (R\$)	-	1.922.000,00
Área colhida (ha)	-	894,00
Rendimento (kg/ha)	-	1.044,00
Pimenta do Reino		
Quantidade produzida (t)	-	3,00
Valor produzido (R\$)	-	96.000,00
Área colhida (ha)	-	2,00
Rendimento (kg/ha)	-	1.500,00
Tangerina		
Quantidade produzida (t)	-	30,00
Valor produzido (R\$)	-	46.000,00
Área colhida (ha)	-	5,00
Rendimento (kg/ha)	-	6.000,00
Urucum		
Quantidade produzida (t)	-	24,00
Valor produzido (R\$)	-	61.000,00
Área colhida (ha)	-	25,00
Rendimento (kg/ha)	-	960,00
	2.819.000,00	71.538.000,00
	TERESINA/PI	PORTO VELHO/RO
TOTAIS	21.381.000,00	275.679.000,00

Por outro lado, os números no âmbito estadual (vide os totais abaixo, em R\$), mostram um cenário diferente, sendo que o estado do Piauí possui um volume de comercialização da produção agroalimentar 80% maior do que o estado de Rondônia.

PIAUI	RONDONIA
2.093.424.905,00	1.170.767.722,00

Obviamente que o desenho de uma Central de Abastecimento depende do volume de produtos a ser comercializado. Portanto, é fundamental que o município de Porto Velho se defina pelo perfil de CEASA que quer ter: se para atender a si próprio ou de ser a Central de Abastecimento para atender a todo o estado, apesar de estar sob a tutela de uma administração municipal.

Para fins de continuidade deste estudo, tomou-se a liberdade de definir a CEASA para atender a todo o estado de Rondônia. Um ponto a ser alertado com relação a esta decisão é que a extensão do estado de Rondônia é similar ao estado do Piauí. No entanto, para se confirmar esta opção, é fundamental que se realize uma análise logística com relação às áreas produtivas, suas distâncias até Porto Velho, quais os modais utilizados, os custos envolvidos, bem como o estado dessa infraestrutura (estradas, ferrovias, etc) e os atuais mercados consumidores das produções regionais.

Para efeito de estudo comparativo, o estado do Piauí pode ser uma referência quantitativa interessante para Rondônia, visto que o mesmo iniciou recentemente a primeira concessão de CEASA no Brasil, conforme citado anteriormente.

Um primeiro ponto a se destacar nesta comparação é que não será considerado o mercado varejista fazendo parte do CEASA de Porto Velho, diferentemente da realidade do Piauí, que inclui em seu projeto a construção de um edifício exclusivo para o mercado de varejo, pela característica do CEASA atual de ter o comércio varejista funcionando no mesmo ambiente do atacadista, por possuir vários pequenos comerciantes entre os comerciantes atacadistas. Devido a não haver a mesma realidade no município de Porto Velho (não há um CEASA em funcionamento em todo o estado de Rondônia), o mercado varejista não entrará nesse contexto.

Apesar do exercício numérico acima apresentado ter suficiente embasamento para prover um grau adequado de segurança, é fundamental ressaltar, uma vez mais, que se trata de um resultado ainda preliminar que deve ser detalhado e aprimorado a partir do levantamento das informações e respostas aos questionamentos realizados através dos Ofícios apresentados nos anexos deste relatório.

5. IDENTIFICAÇÃO DETALHADA DO OBJETO DA CONCESSÃO OU PPP

De mesma forma que a nova CEASA/PI, a concessionária responsável pela CEASA de Porto Velho gerará receita através da cobrança de aluguéis de áreas de comercialização, taxas condominiais, pedágio/estacionamento para veículos de carga, além de outras potenciais receitas acessórias, tais como comercialização de espaços de publicidade e serviços de suporte aos comerciantes/permissionários (manutenção predial das áreas locadas, manutenção de equipamentos dos permissionários, segurança privada, limpeza especializada, consultorias de gestão, etc).

Não deverá ser considerada nenhuma receita da concessionária baseada no volume de comercialização da nova CEASA.

Como ideia preliminar do objeto, consideram-se os seguintes pontos:

- Aquisição de terreno urbanística e logisticamente bem localizado, com área disponível adequada para abrigar o novo CEASA;
- Construção de edificações e de infraestrutura suficiente para atender à demanda do município;
- Prestação de serviços de apoio e de infraestrutura, tais como de limpeza, controle de pragas, manutenção predial, segurança patrimonial, oferta de alternativas de alimentação, de higiene pessoal e da saúde dos usuários do novo CEASA (lanchonetes, restaurantes, sanitários, vestiários, estacionamentos, áreas de descanso, consultórios clínicos e odontológicos, etc);
- Gestão administrativa, incluindo o monitoramento da comercialização de produtos do novo CEASA, serviços de operação de mercado para acompanhamento do dia a dia do novo CEASA e de sua evolução mercadológica, serviços de “gestão de condomínio” dos permissionários/comerciantes, por meio da geração de receitas provenientes de aluguéis de áreas, taxas condominiais, receitas publicitárias, tarifas de estacionamento e circulação dentro da área interna da nova CEASA, entre outros.

6. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE DE CONCESSÃO

Tendo como *benchmark* o projeto da nova CEASA/PI, sugere-se que se busque a análise da viabilidade do objeto deste projeto na modalidade de Concessão de Outorga. O prazo desta Concessão deverá ser definido como o prazo necessário ao adequado retorno do investimento do parceiro privado, normalmente não menor do que 20 anos. Também é recomendável que haja uma carência do pagamento da outorga durante o tempo para construção e implantação da nova CEASA, geralmente entre 2 e 3 anos, que é o prazo em que ocorre o investimento inicial por parte da concessionária.

No entanto, somente será possível uma definição mais clara deste modelo após realização de estudos detalhados, com o levantamento dos números efetivos envolvidos no projeto, tais como os níveis de produção e comercialização de produtos agroalimentares da nova CEASA de Porto Velho. Estes números serão a base para o adequado dimensionamento do projeto, bem como a base para estimativas de receitas da concessionária.

As estimativas de receitas serão utilizadas para compor o fluxo de caixa do projeto, que demonstrará a viabilidade, ou não, de se empregar a modalidade de Concessão de Outorga, e do valor da respectiva outorga, caso esta modalidade se confirme viável.

Caso não se demonstre viabilidade do empreendimento na modalidade de Concessão de Outorga, o projeto será avaliado como uma PPP Patrocinada, situação na qual a respectiva contraprestação pública necessária para suprir o gap de viabilidade do projeto será determinada.

7. ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GARANTIAS

Caso seja confirmada a viabilidade do empreendimento na modalidade de Concessão por Outorga, não será necessário estruturar um modelo de garantias públicas para este projeto.

Caso seja necessário enquadrar o projeto como uma PPP Patrocinada, as possíveis estruturas de garantias públicas a serem oferecidas são indicadas no relatório EZUTE.10856.01.004/b:

- Vinculação de receitas:
 - Advindas de fontes específicas;
 - Advindas do Fundo de Participação dos Municípios;
 - Advindos dos *royalties*.
- Fundo Garantidor de Praxerías Público-Privadas, ou Fundo Específico para o projeto, integralizado com recursos:
 - Advindos do orçamento municipal;
 - Advindas do Fundo de Participação dos Municípios;
 - Advindos dos *royalties*.

Neste caso, estas alternativas de estruturação de garantias públicas deverão ser estudadas de forma aprofundada, de modo a selecionar a estrutura mais adequada para o projeto.

8. ANÁLISE DA MATRIZ DE RISCOS

A matriz de riscos decorrerá da matriz de responsabilidades entre público e privado.

A matriz abaixo expõe quais as responsabilidades deverão ser assumidas pelo poder público e quais responsabilidades deverão ser assumidas pela concessionária (privado) na implantação e operação da Nova CEASA de Porto Velho.

RESPONSABILIDADES	PÚBLICO	PRIVADO
INVESTIMENTOS (CAPEX)		
Aquisição e adequação do terreno		X
Construção de infraestrutura e urbanização (vias de acesso, iluminação, sistemas de água e esgoto, sistemas de energia elétrica, reservatórios de água, grupos geradores, usinas de processamento de resíduos, etc)		X
Construção de estrutura operacional (galpões, portarias, prédios administrativos, restaurantes, lanchonetes, sanitários, estacionamentos, etc) sistemas de gestão, monitoramento, segurança, etc)		X
Aquisição de equipamentos (sistemas de gestão, de monitoramento de vídeo, controle de acesso, sistemas de alarme, mobiliários, sistemas de telefonia e de TI, etc)		X
OPERAÇÃO (OPEX)		
Manutenção predial e conservação		X
Vigilância e controle de acesso		X
Bombeiros civis		X
Limpeza		X
Controle de pragas urbanas		X
Coleta de resíduos		X
Tratamento de água		X
Gestão de estacionamento		X
Serviços administrativos		X
Gestão operacional da CEASA (custeio)		X
Gestão comercial da CEASA (receitas)		X
Serviço de Atendimento ao Usuário (permissionários e clientes)		X
Gestão condominial/Locação dos espaços		X
Comercialização de espaços publicitários		X
Fiscalização operacional	X	
Verificação e avaliação da eficiência e qualidade dos serviços	X	

Abaixo é apresentado um resumo de fatores que representam potenciais riscos de gestão de uma central de abastecimento, ou seja, riscos da futura concessionária (parceiro privado):

- Área Administrativa:
 - Dificuldade na Gestão de Contratos devido à falta de Capacitação de fiscais e gestores de contratos.
 - Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):
 - Necessidade de atualização do Manual de Operação da Conab (MOC) e elaboração das Normas de Organização da Conab (NOC);
 - Necessidade de implantar um Plano Nacional de Fiscalização do PAA;
 - Revitalizar o Plano Nacional de Supervisão do PAA.
 - Área de Armazenagem:
 - Equipamentos ultrapassados ou que não funcionam / dificuldade para adquirir equipamentos;
 - Falta de pessoal qualificado;
 - Restrição orçamentária e financeira;
 - Má conservação do produto por equipamento que não funciona ou falta de aplicação de inseticida.
 - Área de Fiscalização:
 - Produto com qualidade e quantidade inferior à armazenada devido a vários fatores como: tempo do produto em depósito, limpeza e higienização, qualidade das instalações, histórico do agente armazenador, etc.;
 - Potencial incidência de acidentes que os fiscais estão sujeitos nos armazéns, como: estruturas enferrujadas/antigas, armazéns/silos de altura elevada, acidente rodoviário em viagens, intoxicação por agrotóxicos, etc.;
 - Não aplicação das penalidades devidas, flexibilização dos normativos, ausência ou lentidão de providências para administrar adequadamente os estoques, adoção de medidas preventivas que evitem perdas e avarias;
-

- Nas vendas e subvenções: extravio de recurso do erário, cumprimento dos objetivos dos programas, continuidade das operações apesar das irregularidades, não pagamento do preço mínimo ao produtor rural;
- Medidas de recuperação do prejuízo pouco eficiente; perda de prazo para efetuar a cobrança, petição judicial e realização da *notitia criminis*.
- Programa Vendas em Balcão:
 - Baixos estoques reguladores e estratégicos nas áreas de produção, consumo e dificuldade na realocação dos estoques governamentais para atendimento ao criador de pequeno porte, logística do transporte, armazenagem, estiva e braçagem e as deficiências da Conab (pessoal, material, etc) e nas Unidade Armazenadoras.
- Demandas Operacionais
 - Na administração de condomínio / locação de espaços, com a baixa procura pelas áreas a serem locadas por permissionários / comerciantes;
 - Dificuldade na geração de receitas acessórias, resultando numa somatória onde não se alcance o break-even operacional.
- Levantamento de Safras:
 - Metodologia utilizada na avaliação de safra (subjetiva) traz os riscos inerentes ao próprio método. As informações colhidas das fontes principal e secundária são relevantes para o resultado final. Esse tipo de risco pode ser caracterizado como técnico e estratégico, pois o resultado do processo pode comprometer a imagem da Conab.

9. ESTIMATIVA PRELIMINAR DE CUSTOS DE INVESTIMENTO E OPERAÇÃO

Custos de Investimento (CAPEX):

- Custo do terreno:
 - Considerando um terreno de 120.000 m² (CEASA-PI tem um terreno de 200.000 m²);
 - Considerando o custo do terreno de R\$ 70/m² (valor encontrado em pesquisas pela internet);
 - Valor do terreno: **R\$ 8.400.000,00**
- Outros investimentos:
 - Considerando que o investimento da CEASA-PI previsto é de R\$ 46.000.000, não incluso o custo do terreno, que já existe e está disponível;
 - Considerando que o investimento na CEASA-PVH não incluirá o shopping de varejo (que está incluso na CEASA-PI) e que vale R\$ 8.400.000;
 - Chega-se, portanto, um investimento equivalente da CEASA-PI no valor de R\$ 37.600.000 (46.000.000-8.400.000);
 - Fazendo um cálculo de proporcionalidade, utilizando o fator de relação baseado no valor da produção de agroalimentares dos 2 estados, obtém-se um valor preliminar de investimento estimado para PVH como sendo 60% do da CEASA-PI, ou seja, de **R\$ 27.600.000**
- Portanto, se a concessionária for a responsável pela aquisição do terreno, seu CAPEX total estimado seria de **R\$ 36.000.000,00**

Importante observar que o CAPEX considera investimentos em projetos, obras de infraestrutura, obra civil, mobiliário, equipamentos e sistemas de TI, telecomunicações, etc.

Custos Operacionais (OPEX):

- O cálculo dos custos operacionais foi efetuado utilizando-se da mesma proporcionalidade do cálculo do CAPEX:
 - Considerando o OPEX da CEASA-PI de valor de R\$ 10.800.000,00/ano,
 - O OPEX da CEASA-PVH seria de **R\$ 6.480.000/ano** (10.800.000*60%), isto considerando a equipe completa.

Os custos operacionais incluem os seguintes serviços:

- Serviços administrativos - englobam todas as atividades gerenciais, administrativas, financeiras, jurídicas, mercadológicas, estatísticas, cadastrais e de recursos humanos;
- Outros serviços - englobam as atividades relacionadas à creche e aos consultórios odontológico e médico;
- Serviços de limpeza – englobam todas as atividades de limpeza e conservação das áreas “indoor” e “outdoor” da CEASA-PVH, inclusive os produtos, materiais e equipamentos de limpeza, bem como descartáveis ao longo da operação;
- Serviços de controle de pragas – englobam desinsetização (insetos rasteiros e voadores) e desratização (ratos, ratazanas e camundongos) de toda a área da CEASA-PVH (de aproximadamente 120.000 m²);
- Serviços de tratamento de água – englobam limpeza e desinfecção de reservatórios de água;
- Serviços de coleta de resíduos sólidos – englobam a coleta e destinação de resíduos produzidos pela CEASA-PVH (valor estimado);
- Serviços de vigilância e controle de acesso – englobam a segurança e o controle de acesso de permissionários, funcionários, comerciantes e visitantes às dependências da CEASA-PVH;
- Serviços de manutenção – englobam os serviços de manutenção elétrica, hidráulica, civil, mecânica e de ar condicionado das dependências da CEASA-PVH;
- Serviços de Brigada de Incêndio – englobam equipe de bombeiros civis adequadamente dimensionadas de acordo com o tipo de ambiente, com o nível de visitação diária no local e ao nível de risco de incêndio, conforme normas da Polícia Militar;
- Serviços de Controle de Pombos – englobam a captura e a soltura dos pombos em local adequado, conforme regulamentação do IBAMA.

10. ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Abaixo é apresentada uma sugestão de Quadro de Indicadores de Desempenho (QID). Estes indicadores de desempenho estão baseados nos principais pontos de atenção de uma Central de Abastecimento.

Pode-se dividir em 5 diferentes grupos de QID:

- Desempenho operacional
- Higiene e conservação
- Segurança e organização
- Facilidade de acesso
- Reciclagem / reaproveitamento

Boa parte dos indicadores abaixo sugeridos estão baseados em pesquisas feitas em unidades de CEASA em funcionamento, principalmente os que se referem à satisfação dos seus usuários.

O último grupo de indicadores de desempenho, “Reciclagem / reaproveitamento”, baseia-se em dois pilares, cada vez mais utilizados, que são:

- Reciclagem de resíduos orgânicos, através do processamento dos resíduos de alimentos através de biodigestores, para geração de energia elétrica, por exemplo, que poderá ser utilizada pelo próprio empreendimento da CEASA,
 - Aproveitamento de alimentos que não estão mais em condições de venda, mas que ainda estão em condições de consumo. Através do banco de alimentos, a CEASA doa esses alimentos a instituições sociais tais como creches, escolas, asilos, etc.
-

TIPO	ÍNDICE	FÓRMULA DE CÁLCULO/MÉTODO DE MEDIÇÃO	META	NOTA	FREQUÊNCIA
1	Índice de ocupação de área locável disponível	= Área ocupada total / Área disponível para locação	95%	Se $I \geq 95\% \Rightarrow 1,0$ Se $I < 95\% \leq 93\% \Rightarrow 0,9$ Se $I < 93\% \Rightarrow 0,7$	Semestral
	Índice de volume por ocupação	= Média do volume comercializado (ton) / Área ocupada (m ²)	98%	Se $I > 98\% \Rightarrow 1,0$ Se $I < 98\% \leq 95\% \Rightarrow 0,9$ Se $I < 95\% \Rightarrow 0,8$	Semestral
	Relação custo fixo X receita	= Custo fixo total / Receita total	40%	Se $I < 40\% \Rightarrow 1,0$ Se $I > 40\% \leq 45\% \Rightarrow 0,9$ Se $I > 45\% \Rightarrow 0,8$	Anual
2	Percepção de limpeza da CEASA	Pesquisa com clientes internos e externos, questionando sobre o índice de satisfação a respeito da limpeza. Quatro níveis: Muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito e insatisfeito	1	Muito satisfeito $\Rightarrow 1$ Satisfeito $\Rightarrow 1$ Pouco satisfeito $\Rightarrow 0,8$ Insatisfeito $\Rightarrow 0,6$	Trimestral
	Percepção de higiene dos sanitários e vestiários da CEASA	Pesquisa com clientes internos e externos, questionando sobre o índice de satisfação a respeito da limpeza. Quatro níveis: Muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito e insatisfeito	1	Muito satisfeito $\Rightarrow 1$ Satisfeito $\Rightarrow 1$ Pouco satisfeito $\Rightarrow 0,8$ Insatisfeito $\Rightarrow 0,6$	Trimestral
3	Percepção de segurança da CEASA	Pesquisa com clientes internos e externos, questionando sobre o índice de satisfação a respeito da limpeza. Quatro níveis: Muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito e insatisfeito	1	Muito satisfeito $\Rightarrow 1$ Satisfeito $\Rightarrow 1$ Pouco satisfeito $\Rightarrow 0,8$ Insatisfeito $\Rightarrow 0,6$	Trimestral
	Percepção de organização da administração	Pesquisa com clientes internos e externos, questionando sobre o índice de satisfação a respeito da limpeza. Quatro níveis: Muito satisfeito, satisfeito, pouco satisfeito e insatisfeito	1	Muito satisfeito $\Rightarrow 1$ Satisfeito $\Rightarrow 1$ Pouco satisfeito $\Rightarrow 0,9$ Insatisfeito $\Rightarrow 0,8$	Trimestral
4	Tempo de espera de acesso de veículos de carga	Tempo que veículos de carga levam para acessar a CEASA, contados a partir do momento que se posicionam na fila de entrada. Este tempo será medido por amostragem, pelos controladores de acesso da portaria.	≤ 40 min	Se $I \leq 40$ min $\Rightarrow 1,0$ Se 40 min $< I \leq 60$ min $\Rightarrow 0,9$ Se $I > 60$ min $\Rightarrow 0,8$	Trimestral
5	Índice de Reciclagem de resíduos	Índice de reciclagem de resíduos orgânicos gerados pela CEASA. ID = Volume de resíduos reciclados / Volume de resíduos gerados	$\geq 60\%$	Se $I \geq 70\% \Rightarrow 1,1$ Se $70\% > I \geq 60\% \Rightarrow 1,0$ Se $60\% > I > 50\% \Rightarrow 0,9$ Se $I \leq 50\% \Rightarrow 0,8$	Semestral
	Índice de reaproveitamento de alimentos	Índice de reaproveitamento de alimentos através de banco de alimentos, que não podem mais ser comercializados, mas que ainda estão em condições adequadas de consumo. ID = Volume de alimentos não vendáveis, reaproveitados por banco de alimentos / Volume de alimentos não vendáveis	$\geq 75\%$	Se $I \geq 80\% \Rightarrow 1,1$ Se $80\% > I > 75\% \Rightarrow 1,0$ Se $75\% \geq I > 65\% \Rightarrow 0,9$ Se $I \leq 65\% \Rightarrow 0,8$	Semestral

A quantidade de certa forma limitada de indicadores de desempenho é proposital pois eles devem ser indicadores de resultados e não de meios. Os indicadores de meio normalmente são internamente utilizados pelos próprios operadores de serviços, para que alcancem os resultados exigidos pelo contrato. Mas estes não precisam (e não devem) fazer parte do QID.

11. INTERESSE DO MERCADO

De forma a constituir uma lista preliminar de empresas e organizações potencialmente interessadas no projeto, seja no PMI, seja na licitação, foi realizado um levantamento das empresas participantes nas diversas etapas de projetos similares no país.

Estas organizações são listadas no Anexo A.

12. BENEFÍCIOS, VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO

Abaixo, alguns potenciais benefícios proporcionados pela implantação de um novo CEASA:

- Reduzir custos de comercialização (menores perdas, otimização de mão de obra, embalagens, transporte interno, circulação interna);
- Promover maior transparência do volume de comercialização e destinação de hortifrutigranjeiros, possibilitando uma melhor gestão a nível municipal e até mesmo estadual;
- Reduzir custos das organizações (Economia de Escala);
- Melhorar a qualidade dos produtos e serviços de classificação e padronização;
- Reduzir os custos para o varejo e estimular supermercados e comerciantes em geral;
- Reduzir a flutuação da oferta, através da prática periódica de monitoramento e comparação de preços;
- Oferecer melhores condições de armazenamento e condicionamento de produtos;
- Facilitar a vida dos transportadores, que terão um local central de abastecimento, com maior segurança, higiene e conforto;
- Aperfeiçoar o mecanismo de formação de preços e elevar o nível de renda das empresas agrícolas, dos permissionários/comerciantes;
- Eliminar os problemas urbanísticos e diminuir custos e problemas logísticos.

13. ANÁLISE PRELIMINAR DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL

De acordo com o apresentado no item 10 deste relatório devem ser consideradas no projeto questões relativas à Reciclagem e ao reaproveitamento.

- Reciclagem de resíduos orgânicos, através do processamento dos resíduos de alimentos através de biodigestores, para geração de energia elétrica, por exemplo, que poderá ser utilizada pelo próprio empreendimento da CEASA,
- Aproveitamento de alimentos que não estão mais em condições de venda, mas que ainda estão em condições de consumo. Através do banco de alimentos, a CEASA doa esses alimentos a instituições sociais tais como creches, escolas, asilos, etc.

Estas duas iniciativas participam do impacto ambiental, já que ambas são ações que reduzem o volume de resíduos destinados a aterros sanitários, por exemplo. Além disso, o reaproveitamento com o banco de alimentos tem também sua função social (doação de alimentos a entidades carentes ou que não tem recursos), além da função ambiental de redução de destinação de resíduos orgânicos, pois se não houvesse essa ação social, esses alimentos seriam descartados, gerando resíduos.

No que se refere aos impactos ambientais da construção da nova CEASA de Porto Velho, como o local da construção ainda está indefinido, e como não existe ainda projeto básico da obra, não é possível realizar a análise de impacto ambiental.

14. ASPECTOS JURÍDICOS

Somente será possível uma avaliação detalhada dos aspectos jurídicos do projeto após uma definição mais clara do modelo de concessão a ser empregado, após realização de estudos detalhados. Estes estudos serão a base para o adequado dimensionamento do projeto, bem como a base para estimativas de receitas da concessionária.

Conforme apresentado no documento EZUTE.2017.10856.01.003/a, que trata da avaliação do quadro jurídico, institucional e regulatório do Município de Porto Velho, a concessão simples (ou concessão de obra ou serviço público) é tratada pela Lei Geral de Concessões, a Lei 8.987/95, que disciplina seus aspectos fundamentais, como os direitos e obrigações dos usuários do serviço público concedido, os encargos do poder concedente e do concessionário, as premissas do regime tarifário, as exigências referentes à licitação de concessão, dentre outros aspectos. Adicionalmente, a Lei 9.074/95 estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, disciplinando a reestruturação dos serviços concedidos e regulamentando especificamente os serviços de energia elétrica. As leis mencionadas contem normas gerais que se aplicam à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

As PPPs são tratadas na Lei Geral de PPP, a Lei 11.079/04, que define normas gerais, vinculantes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também regras aplicáveis exclusivamente à Administração Federal. Os principais aspectos tratados nesta lei são as diretrizes para a contratação de PPPs, cláusulas contratuais obrigatórias, mecanismos de garantia pública, normas para o processamento da licitação e controle orçamentário envolvido nos compromissos financeiros assumidos nos programas de PPP.

De acordo com as definições legais do art. 2º da Lei 11.079/04, as parcerias público-privadas (PPPs) são estabelecidas mediante contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A primeira modalidade refere-se à da concessão de serviços públicos ou de obras públicas (Lei 8.987 de 13/02/95) quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A segunda modalidade refere-se aos contratos de prestação de serviços de que a

administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Desta forma, enquanto não for realizado um estudo detalhado que oriente o projeto para uma concessão comum ou PPP, é prematuro avançar na avaliação de aspectos jurídicos específicos para este projeto, sendo recomendados os procedimentos gerais relativos ao Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho apresentados no EZUTE.2017.10856.01.003/a.

15. CONCLUSÃO

O presente relatório orienta, de forma preliminar, a elaboração do projeto da nova CEASA de Porto Velho, com base nas informações disponibilizadas e nas necessidades e objetivos levantados em reuniões com diversos integrantes da Prefeitura de Porto Velho.

Diversas informações importantes para o avanço do projeto não foram disponibilizadas. Resta saber se estas informações existem de fato, ou se a indisponibilidade é causada pela ausência das informações. De qualquer forma, para permitir a estruturação preliminar do projeto, foram adotadas algumas referências nacionais (notadamente a nova CEASA/PI) e foram adotadas algumas premissas, que poderão ser confirmadas ou ajustadas, na etapa de estudo detalhado, quando as informações necessárias para evolução do projeto deverão ser disponibilizadas (seja por meio da compilação e integração destas informações, que podem estar “espalhadas” nas diversas secretarias, caso existam, seja por meio da realização de atividades de levantamento de dados).

De qualquer forma, este estudo preliminar permitiu identificar decisões importantes a serem tomadas pela prefeitura que confirmarão o interesse no projeto e definirão a sua prioridade no Programa de Concessões e PPPs de Porto Velho:

- Primeira decisão: A CEASA a ser implantada deverá se restringir ao município de Porto Velho, ou deverá ser um empreendimento mais ousado, que busque integração com os demais municípios do Estado de Rondônia e municípios próximos de outros estados? Caso a opção seja por um empreendimento estadual/regional, será necessário realizar os devidos alinhamentos políticos com o Governo do Estado e, eventualmente, com as demais prefeituras envolvidas.
- Segunda decisão: A CEASA será instalada em terreno doado pela prefeitura (neste caso o terreno precisa ser determinado), ou fará parte do investimento da concessionária a aquisição de um terreno em local adequado ao empreendimento? É importante destacar que o Plano Diretor Municipal de 2008 indicava uma região favorável à instalação de empreendimentos como a CEASA. No entanto, como este

plano está desatualizado, recomenda-se a elaboração de um novo Plano Diretor, que atualize esta avaliação.

- Terceira decisão: No que se refere ao aprofundamento dos estudos do projeto, é necessário que o Município de Porto Velho realize investimentos adicionais na estruturação deste projeto, seja por meio da alocação de servidores municipais, seja por meio de contratações. É importante que o município defina o volume de recursos que está disposto a investir na estruturação deste projeto. O município tem três opções:
 - Publicar um novo PMI, revisando o PMI anterior com as análises complementares providas por este estudo preliminar. Esta alternativa implica em maior envolvimento de servidores municipais, sendo opcional a contratação de consultorias especializadas para acompanhamento do processo de PMI. Esta alternativa tem a vantagem de envolver a iniciativa privada no projeto (o que é interessante para avaliar o interesse privado no projeto, em uma etapa bastante anterior à licitação). Neste caso, é fundamental que o município oriente adequadamente o PMI, para evitar divergências e também é fundamental que o município tenha capacidade de avaliar adequadamente os estudos recebidos, para corrigir eventuais parciais incorporadas nos estudos pela iniciativa privada.
 - Buscar junto à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL assessoramento para estruturação do projeto. Embora o foco principal de atuação da CAIXA sejam os segmentos de Iluminação Pública, Saneamento, Mobilidade Urbana e Resíduos Sólidos, como a situação fiscal do Município de Porto Velho é favorável, é possível que o projeto da nova CEASA de Porto Velho ganhe prioridade. Neste caso, a CAIXA oferece diversas alternativas de contratação, existindo a possibilidade de financiamento com carência de até 2 anos. No entanto, a CAIXA exige alguns compromissos do município, impondo penalidades para eventual desistência do empreendimento.

- Realizar a estruturação do projeto internamente, com envolvimento do Conselho Gestor de PPPs e sua Secretaria Executiva, da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho e das Secretarias Municipais relacionadas ao projeto. Eventualmente, o município pode contratar consultorias especializadas para realizar ou apoiar a realização desta estruturação. Esta solução costuma ser mais rápida e mais flexível, embora normalmente exija complementação das competências das equipes da prefeitura com consultorias, o que implica em maior custo.

- Quarta decisão: Embora seja bastante provável que o projeto da nova CEASA de Porto Velho seja viável na modalidade de uma Concessão por Outorga, situação na qual o município não precisará realizar contraprestações públicas ao projeto – pelo contrário, poderá gerar receitas adicionais ao município na forma de pagamento de outorga – a viabilidade do projeto nesta modalidade ainda não está comprovada. No caso dos estudos detalhados indicarem a existência de um gap de viabilidade, o projeto se enquadrará como uma PPP Patrocinada. A Prefeitura de Porto Velho estará disposta a realizar contraprestações públicas ao projeto para suprir este eventual gap de viabilidade? Qual é o limite para esta contraprestação pública?

É fundamental que a Prefeitura de Porto Velho defina as suas prioridades para uso das concessões e PPPs como meio para alcançar a melhoria da prestação de serviços de infraestrutura. Esta definição de prioridades deve envolver o pipeline completo dos projetos em consideração no município e também os planos para desenvolvimento de novos projetos.

A definição de prioridades pode incluir a escolha de setores prioritários em que se espera que as concessões e PPPs sejam utilizadas.

Neste processo, é fundamental a percepção de que o processo de amadurecimento de um projeto de concessão e PPP é longo, envolve diversas etapas e, portanto, implica em custos para a prefeitura, que precisam ser dimensionados.

As etapas pelas quais os projetos prosseguem para que o empreendimento seja entregue incluem: identificar projetos, realizar estudos preliminares, estruturar o projeto detalhadamente, avaliar a melhor opção de contratação (contrato convencional, concessão, PPP, etc.), projetar o contrato, conduzir a licitação e gerenciar o contrato, durante construção e operação. O presente relatório contempla apenas a etapa de “estudos preliminares”, de modo que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelo projeto para que ele seja contratado.

16. RECOMENDAÇÕES

As recomendações da Fundação Ezute são apresentadas no Anexo B.



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

CADASTRO DE ATIVOS – PARTE 1

28/11/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
1.1 OBJETIVO	1
1.2 ESCOPO DO PRESENTE RELATÓRIO	1
1.3 INFORMAÇÕES PRELIMINARES	2
2. OS PROJETOS PRIORITÁRIOS	3
3. METODOLOGIA UTILIZADA NAS AÇÕES DA CONSULTORIA	4
3.1 PROPRIEDADES DAS COMUNICAÇÕES ADMINISTRATIVAS	4
3.2 DETALHAMENTO DAS COMUNICAÇÕES ADMINISTRATIVAS	5
4. RESULTADOS OBTIDOS	20
5. CONCLUSÃO	21

1. HISTÓRICO

Trata-se de entrega parcial para validação de seus termos e proposições referente ao Produto nº 1 – LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO ATUAL, Subproduto nº 1.1 – CADASTRO DE ATIVOS DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO: RELATÓRIO TÉCNICO DE CADASTRO DE ATIVOS DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO, do Parágrafo Único da CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO, do CONTRATO Nº 006/2017 – ADPVH, celebrado entre a AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – ADPVH e a FUNDAÇÃO EZUTE.

1.1 OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, o que inclui o levantamento e análise dos documentos e informações relacionados aos projetos prioritários do Programa em desenvolvimento, para avaliar a existência, necessidade e a situação dos ativos municipais vocacionados aos projetos prioritários.

A análise destes documentos, associada à realização de visitas aos espaços objeto de intervenção, resulta na avaliação das condições físicas e econômicas dos ativos, tais como: idade e vida útil, retorno financeiro, demanda (receita), custos de operação e manutenção e da documentação legal, bem como, e principalmente, sobre a existência de ativos aderentes aos projetos e da necessidade destes pensada a partir da viabilidade dos projetos.

1.2 ESCOPO DO PRESENTE RELATÓRIO

Apresentar o RELATÓRIO TÉCNICO DO CADASTRO DE ATIVOS DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO RELACIONADOS AOS PROJETOS PRIORITÁRIOS DO PROGRAMA, elaborado a partir da análise das informações fornecidas pelas Secretarias Municipais de Porto Velho, a fim de apoiar a avaliação dos ativos municipais aderentes aos projetos prioritários para o Desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Município de Porto Velho/RO.

1.3 INFORMAÇÕES PRELIMINARES

Em primeira mão, o que se pretende é avaliar a situação dos ativos municipais com vocação para a implementação do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas naqueles projetos considerados prioritários, em conformidade com o seu diploma legal Lei Complementar nº 592, de 23 de dezembro de 2015, que institui o PROGRAMA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA no âmbito da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA do município de PORTO VELHO.

Constitui regra geral para o sucesso das Parcerias Público-Privadas no Brasil que o parceiro público ofereça o máximo de condições disponíveis para estruturar o projeto, tocante a viabilizar a redução dos custos de operação da PPP, o que resulta na minimização dos dispêndios públicos e privados, e a maximização da possibilidade de sucesso do empreendimento, culminando na realização do interesse público.

Destarte, a existência de ativos a serem ofertados para a operacionalização dos projetos está no rol dos principais aspectos em relevância para avaliação da capacidade do ente subnacional em instituir e consolidar de forma exitosa um Programa de Concessões e PPPs.

2. OS PROJETOS PRIORITÁRIOS

Os projetos considerados prioritários pela Administração Municipal de Porto Velho, para fins da execução do Contrato nº 006/2017 – ADPVH e consequente entrega do Produto nº 3 “Desenvolvimento de Estudos Preliminares nos Projetos em Andamento” e de produto análogo resultante de iminente aditivo contratual de majoração do quantitativo do Produto 3, são:

- a) Saneamento Básico;
- b) Implantação do Centro Político Administrativo Municipal;
- c) Implantação da Central de abastecimento e distribuição de alimentos, modelo CEASA;
- d) Implantação do Shopping Popular;
- e) Revitalização do Complexo Estrada de Ferro Madeira-Mamoré para torna-lo Espaço de Lazer, Cultura, História e Turismo; e
- f) Implantação de Estacionamento Rotativo nas Vias Urbanas, modelo Zona Azul.

3. METODOLOGIA UTILIZADA NAS AÇÕES DA CONSULTORIA

A primeira ação realizada pela consultoria junto à Agência de Desenvolvimento de Porto Velho foi avaliar o rol de documentos e informações existentes acerca dos ativos.

Constatada a inexistência dos documentos e informações necessários à avaliação, análise e elaboração do Subproduto nº 1.1 e Produto nº 3 definiu-se a estratégia de busca junto aos órgãos da Administração Municipal com a seguinte linha de atuação sequencial:

- a) Contato, conhecimento, explicação do objeto e tratativa para solicitação da informação;
- b) Elaboração da minuta da comunicação administrativa;
- c) Envio da comunicação administrativa pela ADPVH;
- d) Contato para explicação da demanda contida na comunicação administrativa;
- e) Contato para coleta das informações.

3.1 PROPRIEDADES DAS COMUNICAÇÕES ADMINISTRATIVAS

As comunicações administrativas minutadas desde o início da Consultoria até o presente momento buscam extrair da Administração Municipal diversas características e peculiaridades da gestão municipal e da sociedade civil Porto-Velhense, associadas diretamente aos projetos prioritários, com a principal função de coletar relevantes informações que serão consideradas em análise multissetorial e multidisciplinar.

O que se pretende com a diversidade de solicitações, perguntas e questionários é conhecer o universo de características e peculiaridades do município diretamente relacionadas a cada projeto prioritário, inclusive para se aferir se o município possui as propriedades essenciais ao desenvolvimento de tais empreendimentos, portanto, a elaboração de relatório contendo o cadastro de ativos municipais vocacionados aos projetos prioritários não se restringe a indagações aos órgãos gestores municipais acerca da existência pura e simples de imóveis e mobiliários disponíveis, sem que considerações holísticas acerca dos projetos sejam feitas e muito bem apuradas, o que nos permite afirmar com toda assertividade que a disponibilidade de ativos apropriados aos projetos prioritários não garante a viabilidade e sucesso dos empreendimentos.

3.2 DETALHAMENTO DAS COMUNICAÇÕES ADMINISTRATIVAS

A seguir, serão listados os ofícios minutados, os órgãos destinatários e as principais informações solicitadas e indagações realizadas:

- a) Ao Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada de Porto Velho – CGP/PVH:
- a. Ofício 1: Informa a contratação da Consultoria e solicita documentos e informações produzidos no âmbito do Programa de Concessões e PPPs [ANEXO A];
 - b. Ofício 2: Solicita os seguintes documentos e informações [ANEXO B]:
 - i. PMI 001/2016: Implantação do sistema de esgotamento sanitário; Implantação de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e disposição final dos resíduos sólidos urbanos (todos os documentos informados no Ofício nº 63/GP/CGP-PVH/2017);
 - ii. PMI 003/2016: Implantação, gestão, operação, manutenção, exploração e expansão dos serviços públicos da Central de Abastecimento e Distribuição de Alimentos do Município de Porto Velho, modelo CEASA (todos os documentos informados no Ofício nº 63/GP/CGP-PVH/2017);
 - iii. PMI 004/2016: Projetos de engenharia, arquitetura e urbanismo, viabilidade técnica, ambiental, econômico-financeira e jurídica, em nível de detalhamento suficiente para a consolidação do projeto de construção, implantação, operação e manutenção do Centro Administrativo Municipal (todos os documentos informados no Ofício nº 63/GP/CGP-PVH/2017);
 - iv. Documentos, estudos, relatórios porventura existentes acerca das iniciativas de Concessão ou Parceria Público-Privada dos seguintes objetos:
 - 1. Shopping Popular;
 - 2. Estrada de Ferro Madeira-Mamoré.

- v. Normatização/Regulamentação do funcionamento, atuação, composição e/ou competências do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privada do Município de Porto Velho - CGP/PVH, ou, na ausência, informações complementares;
 - vi. Normatização/Regulamentação do Fundo Garantidor, ou, na ausência, informações complementares;
 - vii. Informar se há atualmente Parceria Público-Privada ou Concessão celebrada no âmbito da gestão municipal (Secretarias, Fundação, Empresa, Superintendências etc.).
- c. Ofício 3: Solicita os seguintes documentos e informações e respostas à questionário [ANEXO C]:
- i. Central de Abastecimento e Distribuição de Alimentos (modelo CEASA):
 - 1. Projeto Conceitual que já tenha sido executado e projetos em desenvolvimento, incluindo as plantas e os descritivos técnicos;
 - 2. Informações referentes às potenciais áreas que estejam sendo consideradas como para implantação do CEASA, tais como endereços, áreas disponíveis para construção, estudos de condições de solo que tenham sido elaborados para viabilização de obras deste porte, licenças que já tenham sido conseguidas;
 - 3. Apresentar respostas ao questionário anexo a este ofício;
 - 4. Demais documentos porventura existentes e não mencionados.
- d. Ofício 4: Solicita os seguintes documentos e informações e respostas à questionário [ANEXO D]:
- i. Centro Político Administrativo – CPA:
 - 1. Projeto Conceitual já executado e projetos em desenvolvimento, incluindo as plantas;

2. Informações referentes às potenciais áreas que estejam sendo consideradas como para implantação do novo CPA, tais como endereços, áreas disponíveis para construção, estudos de condições de solo que tenham sido elaborados para viabilização de obras deste porte, licenças que já tenham sido conseguidas;
 3. Todos os estudos já realizados ou em andamento e que contenham informações tais como: 1) quantidade média de visitas mensais ao complexo atual; 2) estimativa de potencial de aumento de visitação com a implantação do novo projeto; 3) estimativa de receitas a serem geradas pelo complexo através de atrações hoje existentes e que sejam melhoradas/ampliadas e para novas atrações com tarifa a ser cobrada do visitante;
 4. Dados referentes aos atuais custos dos serviços de apoio de todos os prédios hoje utilizados pelos órgãos municipais, incluindo os da atual sede da prefeitura, tais como serviços de jardinagem, limpeza, manutenção predial, recepção, controle de acesso, segurança patrimonial, custos administrativos e, se possível, disponibilizando dos contratos vigentes, em caso dos serviços prestados por terceiros;
 5. Contas das concessionárias de água, energia elétrica, gás, coleta de lixo de todos os endereços dos prédios dos órgãos públicos, dos últimos 12 meses (pelo menos);
 6. Apresentar respostas ao questionário anexo a este ofício;
 7. Demais documentos porventura existentes e não mencionados.
- e. Ofício 5: Solicita os seguintes documentos e informações e respostas à questionário [ANEXO E]:
- i. Shopping Popular:
 1. Projeto Conceitual já tenha sido executado e projetos em desenvolvimento, incluindo as plantas, perspectivas, descritivos técnicos, etc.;

2. Informações referentes às potenciais áreas que estejam sendo consideradas como para implantação do Shopping Popular, tais como endereços, áreas disponíveis para construção, estudos de condições de solo que tenham sido elaborados para viabilização de obras deste porte, estudos urbanísticos e logísticos, licenças que já tenham sido conseguidas;
3. Todos os estudos já realizados ou em andamento e que contenham informações tais como: 1) quantidade de comerciantes ambulantes a migrarem para o novo shopping popular; 2) quantidade média mensal de visitantes ao shopping popular;
4. Estimativa qualitativa e quantitativa do impacto a ser proporcionado ao município, com a futura migração dos comerciantes de rua para um espaço adequado;
5. Apresentar respostas ao questionário anexo a este ofício;
6. Demais documentos porventura existentes e não mencionados.

b) À Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEMPOG:

- a. Ofício 6: Informa a contratação da Consultoria e solicita documentos e informações que possam subsidiar o Desenvolvimento do Programa de Concessões e PPPs, objeto da Consultoria [ANEXO F];

c) À Secretaria Municipal de Fazenda - SEMFAZ:

- a. Ofício 7: Informa a contratação da Consultoria e solicita os seguintes documentos e informações [ANEXO G]:
 - i. Relatório Consolidado de Receitas e Despesas (com totais e percentuais) do Município no atual exercício, no qual deverão ser evidenciados os seguintes compromissos assumidos:
 1. Despesas referentes a serviços ou aquisições de materiais durante o exercício;
 2. Previsão de novas contratações futuras, que incorporem despesas que não constem no atual quadro orçamentário;

3. Previsão de restos a pagar;
 4. Relatório contendo todas as obrigações assumidas relacionadas à Financiamentos e Empréstimos de qualquer natureza, de forma a evidenciar claramente as necessárias Amortizações na linha do tempo até a extinção da(s) dívida(s), concernente ao previsto nos limites máximos de endividamento previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ii. Informar se existe comprometimento de receita com o pagamento de despesas relativas a contratos de Parceria Público-Privada ou Concessão celebrada no âmbito da gestão municipal (Secretarias, Fundação, Empresa, Superintendências etc.).
- a.1. **INFORMAÇÃO:** O recebimento das informações contábeis e financeiras contemplou a informação contábil acerca dos ativos municipais, mobiliário e imobiliário, os quais não constam, até o momento, cadastrados na escrituração contábil do município.
- d) À Secretaria Municipal de Administração – SEMAD:
- a. Ofício 8: Informa a contratação da Consultoria e solicita os seguintes documentos e informações [ANEXO H]:
 - i. Estrada de Ferro Madeira-Mamoré:
 1. Documentos patrimoniais e de registros imobiliários (Matrícula, Averbação e Registro) das terras que compõem a área denominada Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, o que inclui, igualmente, fornecer documentos de todas as instalações e benfeitorias construídas e realizadas naquela área, e ainda, os comprovantes dos respectivos registros contábeis no Plano de Contas do Município;
 2. Documentos e registros patrimoniais dos bens móveis contidos na área denominada Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, o que inclui as locomotivas, vagões, ferramentais e demais mobiliários existentes, e ainda, os

comprovantes dos respectivos registros contábeis;

3. Planta baixa (ou documento equivalente: planta de localização de logradouro público, planta de geolocalização, georreferenciamento etc.) da área denominada Estrada de Ferro Madeira-Mamoré com indicação das parcelas de propriedade do Município, do Estado e/ou da União;
 4. Havendo parcelas de propriedade do Estado e/ou da União, fornecer os respectivos contratos ou termos de cessão ou de concessão, ou de outra modalidade porventura celebrada, juntamente com os documentos de comprovação da propriedade (Matrícula, Averbação, Registro), bem como aqueles documentos já mencionados acerca da geolocalização, georreferenciamento.
- ii. Shopping Popular:
1. Documentos patrimoniais e de registros imobiliários (Matrícula, Averbação e Registro) do imóvel que compõe a área do “Antigo Terminal de Integração”, o que inclui, igualmente, fornecer documentos de todas as instalações e benfeitorias construídas e realizadas naquela área, e ainda, os comprovantes dos respectivos registros contábeis;
 2. Documentos e registros patrimoniais dos bens móveis contidos na área do “Antigo Terminal de Integração”, e ainda, os comprovantes dos respectivos registros contábeis;
 3. Planta baixa (ou documento equivalente: planta de localização de logradouro público, planta de
-

geolocalização, georreferenciamento etc.) da área do “Antigo Terminal de Integração”, com indicação das parcelas de propriedade do Município, do Estado e/ou da União;

4. Havendo parcelas de propriedade do Estado e/ou da União, fornecer os respectivos contratos ou termos de cessão ou de concessão, ou de outra modalidade porventura celebrada, juntamente com os documentos de comprovação da propriedade (Matrícula, Averbação, Registro), bem assim aqueles documentos referentes à geolocalização, georreferenciamento.

iii. Centro Administrativo Municipal:

1. Informar a disponibilidade de área, imóvel, terreno de propriedade do município com capacidade para abrigar um Complexo Administrativo Municipal composto por todas as unidades da estrutura organizacional do Governo Municipal;
2. Havendo a disponibilidade de imóvel ou terreno com tais características, solicitamos fornecer os documentos comprobatórios da propriedade e da localização na forma solicitada nos itens anteriores.

iv. Central de Abastecimento e Distribuição de Alimentos (modelo CEASA):

1. Informar a disponibilidade de área, imóvel, terreno de propriedade do município com capacidade para abrigar uma Central de Abastecimento e Distribuição de Alimentos (modelo CEASA);
 2. Havendo a disponibilidade de imóvel ou terreno com tais características, solicitamos fornecer os documentos comprobatórios da propriedade e da localização na forma
-

igualmente solicitada nos itens anteriores.

v. Saneamento:

1. Informar a disponibilidade de áreas, imóveis, terrenos de propriedade do município com capacidade e características para abrigarem estruturas de sistemas de esgotamento sanitário, de manejo de águas pluviais e de disposição final dos resíduos sólidos urbanos.
2. Havendo a disponibilidade de imóveis, terrenos ou áreas com tais características, solicitamos fornecer os documentos comprobatórios da propriedade e da localização na forma solicitada nos itens anteriores;
3. Pede-se ainda, fornecer os documentos, na forma solicitada nos itens anteriores, das estruturas já existentes destinadas aos atuais sistemas de esgotamento sanitário, de manejo de águas pluviais e de disposição final dos resíduos sólidos urbanos.

e) À Fundação Cultural de Porto Velho – FUNCULTURAL:

- a. Ofício 9: Informa a contratação da Consultoria e solicita os seguintes documentos e informações [ANEXO I];
 - i. Estrada de Ferro Madeira-Mamoré:
 1. Documentos:
 - a. Que comprovem a posse/propriedade da área;
 - b. Referentes à cessão de uso:
 - i. A suspensão por decisão judicial;
 - ii. A minuta da nova cessão em andamento para vigência de 50 anos;
 - c. Que comprovem a existência dos recursos condicionantes e o extrato da conta bancária, ou documento equivalente, para comprovação do

- valor atualmente disponível;
- d. Que comprovem as obrigações das partes em relação ao uso dos recursos de condicionantes: Prefeitura e Hidrelétricas;
2. Projeto Conceitual e projetos em desenvolvimento;
 3. Estudos realizados;
 4. Demais documentos porventura existentes e não mencionados.
- b. Ofício 10: Informa a contratação da Consultoria e solicita os seguintes documentos e informações [ANEXO J];
- i. Estrada de Ferro Madeira-Mamoré:
 1. Documentos:
 - a. Que comprovem a posse/propriedade da área;
 - b. Referentes à cessão de uso:
 - i. A suspensão por decisão judicial;
 - ii. A minuta da nova cessão em andamento para vigência de 50 anos;
 - c. Que comprovam a existência dos recursos condicionantes e o extrato da conta bancária, ou documento equivalente, para comprovação do valor atualmente disponível;
 - d. Que comprove as obrigações das partes em relação ao uso dos recursos de condicionantes: Prefeitura e Hidrelétricas;
 2. Projeto Conceitual e projetos em desenvolvimento, incluindo as plantas do novo complexo;
 3. Todos os estudos já realizados ou em andamento e que contenham informações tais como: 1) quantidade média de visitas mensais ao complexo atual; 2) estimativa de

potencial de aumento de visitação com a implantação do novo projeto; 3) estimativa de receitas a serem geradas pelo complexo através de atrações hoje existentes e que sejam melhoradas/ampliadas e para novas atrações com tarifa a ser cobrada do visitante;

4. Dados referentes aos atuais custos dos serviços de conservação do complexo, tais como serviços de conservação do verde, limpeza, manutenção predial, segurança patrimonial, custos administrativos e, se possível, a disponibilização dos contratos vigentes, em caso de serviços contratados de terceiros;
5. Dados dos últimos 12 meses (pelo menos) referentes aos custos de energia elétrica, água, coleta e destinação de lixo do complexo atual;
6. Disponibilização dos contratos/acordos, caso existam ou, ao menos, dos seus valores, validades e condições operacionais e comerciais hoje vigentes junto às empresas que hoje tenham a autorização para exploração turística e comercial do complexo (tais como empresas de embarcações, comerciantes da feira de artesanato, etc.);
7. Demais documentos porventura existentes e não mencionados.

f) À Secretaria Municipal de Integração – SEMI:

- a. Ofício 11: Informa a contratação da Consultoria e solicita os seguintes documentos e informações [ANEXO K]:
 - i. Central de abastecimento e distribuição de alimentos, modelo CEASA:
 1. Relação dos Produtores Rurais e Produtos, indicando:
 - a. A quantidade produzida por mês, ano ou por safra,

- conforme o produto;
- b. Se constitui agricultura familiar ou agronegócio;
 - c. A riqueza produzida em cada cultura;
2. Relação dos locais utilizados atualmente para armazenagem e distribuição da produção, indicando a forma como os produtores rurais se relacionam com os proprietários destes locais, se existentes;
 3. Consumo total e por habitante da produção agrícola do Município;
 4. Produtos, quantidades e valores da produção agrícola do nosso município direcionados ao comércio com outros municípios;
 5. Produtos, quantidades e valores da produção agrícola de outros municípios absorvidos por nosso município;
 6. Receita municipal produzida pela atividade;
 7. Possíveis estudos existentes acerca da necessidade/demanda municipal de uma Central de Abastecimento no modelo CEASA, e ainda, opinativo sobre o tema;
 8. Demais documentos e informações existentes e não mencionados, julgados relevantes ao projeto.
- ii. Revitalização do Complexo Estrada de Ferro Madeira-Mamoré:
1. Quantidade de visitantes ao nosso Município, indicando a natureza da visita: trabalho, turismo, estudo etc. e a riqueza produzida;
 2. Visitações mês a mês ao Complexo Estrada de Ferro Madeira-Mamoré;
 3. Quantidade de pessoas transportadas e passeios realizados pelas embarcações que utilizam aquele píer, indicando, inclusive se as embarcações realizam
-

transporte de pessoas, cargas em geral e produtos agrícolas e as linhas regulares ou não regulares, e ainda, a estimativa de riqueza produzida mês a mês pela atividade;

4. Receita municipal produzida pelo turismo e pela atividade comercial das embarcações;
5. Demais documentos e informações existentes e não mencionados, julgados relevantes ao projeto.

iii. Implantação do Shopping Popular:

1. Quantidade de vendedores ambulantes cadastrados;
2. Quantidade estimada de vendedores ambulantes não cadastrados;
3. Quantidade estimada de consumidores dos produtos/serviços fornecidos/prestados pelos vendedores ambulantes;
4. Percentual estimado de aumento do número de ambulantes, considerado o crescimento anual apurado;
5. Estimativa qualitativa e quantitativa do impacto a ser proporcionado ao município, com a possível futura migração dos vendedores ambulantes/comerciantes de rua para um espaço adequado denominado Shopping Popular;
6. Receita municipal produzida pela atividade, exemplo: taxa proveniente do cadastro;
7. Demais documentos e informações existentes e não mencionados, julgados relevantes ao projeto.

g) À Secretaria Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transporte – SEMTRAN:

- a. Ofício 12: Informa a contratação da Consultoria e solicita documentos e informações sobre a implantação de estacionamento rotativo nas vias urbanas e a gestão de exploração de publicidade nos mobiliários e equipamentos urbanos, modelo Zona Azul [ANEXO L].

h) À Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos – SGGP:

- a. Ofício 13: Informa a contratação da Consultoria e solicita documentos e informações e respostas a questionário [ANEXO M];
 - i. Centro Político Administrativo – CPA:
 - 1. Projeto Conceitual já executado e projetos em desenvolvimento, incluindo as plantas;
 - 2. Informações referentes às potenciais áreas que estejam sendo consideradas como para implantação do novo CPA, tais como endereços, áreas disponíveis para construção, estudos de condições de solo que tenham sido elaborados para viabilização de obras deste porte, licenças que já tenham sido conseguidas;
 - 3. Todos os estudos já realizados ou em andamento e que contenham informações tais como: 1) quantidade média de visitas mensais ao complexo atual; 2) estimativa de potencial de aumento de visita com a implantação do novo projeto; 3) estimativa de receitas a serem geradas pelo complexo através de atrações hoje existentes e que sejam melhoradas/ampliadas e para novas atrações com tarifa a ser cobrada do visitante;
 - 4. Dados referentes aos atuais custos dos serviços de apoio de todos os prédios hoje utilizados pelos órgãos municipais, incluindo os da atual sede da prefeitura, tais como serviços de jardinagem, limpeza, manutenção predial, recepção, controle de acesso, segurança patrimonial, custos administrativos e, se

possível, disponibilizando dos contratos vigentes, em caso dos serviços prestados por terceiros;

5. Contas das concessionárias de água, energia elétrica, gás, coleta de lixo de todos os endereços dos prédios dos órgãos públicos, dos últimos 12 meses (pelo menos);
6. Apresentar respostas ao questionário anexo a este ofício;
7. Demais documentos porventura existentes e não mencionados.

i) Ao Assessor do Prefeito, Sr. Santana:

a. Ofício 14: Informa a contratação da Consultoria e solicita documentos e informações e respostas a questionário [ANEXO N];

i. Shopping Popular:

1. Projeto Conceitual já tenha sido executado e projetos em desenvolvimento, incluindo as plantas, perspectivas, descritivos técnicos, etc.;
 2. Informações referentes às potenciais áreas que estejam sendo consideradas como para implantação do Shopping Popular, tais como endereços, áreas disponíveis para construção, estudos de condições de solo que tenham sido elaborados para viabilização de obras deste porte, estudos urbanísticos e logísticos, licenças que já tenham sido conseguidas;
 3. Todos os estudos já realizados ou em andamento e que contenham informações tais como: 1) quantidade de comerciantes ambulantes a migrarem para o novo shopping popular; 2) quantidade média mensal de visitantes ao shopping popular;
 4. Estimativa qualitativa e quantitativa do impacto a ser proporcionado ao município, com a futura migração dos comerciantes de rua para um espaço adequado;
-

5. Apresentar respostas ao questionário anexo a este ofício;
6. Demais documentos porventura existentes e não mencionados.

4. RESULTADOS OBTIDOS

Os resultados obtidos são apresentados no ANEXO O.

O trâmite do Ofício 8 à Secretaria de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo - SEMUR, inicialmente enviado à Secretaria Municipal de Administração, decorreu da inexistência das informações solicitadas na SEMAD, a qual informou possuir tão somente as informações solicitadas por meio do E-mail 1 [ANEXO P], enviado por orientação do Secretário Adjunto, Sr. Álvaro Mendonça.

5. CONCLUSÃO

5.1 O Subproduto nº 1.1 objetiva o fornecimento das seguintes informações à Agência de Desenvolvimento de Porto Velho:

5.1.1. Relatório Técnico de Cadastro de Ativos do Município de Porto Velho que compreende as seguintes atividades:

- a) Avaliação das condições físicas e econômicas dos ativos, tais como: idade e vida útil, retorno financeiro, demanda (receita), custos de operação e manutenção e documentação legal;
- b) Realização de visitas aos espaços objeto de intervenção.

5.2 Dos resultados obtidos, acerca dos ativos constam somente as seguintes informações verbais acerca dos projetos prioritários:

- a) Revitalização do Complexo Estrada de Ferro Madeira-Mamoré para torna-lo Espaço de Lazer, Cultura, História e Turismo:
 - a. Em princípio, constituem bens públicos de propriedade da União, cedido ao município, cujo instrumento legal encontra-se vencido, em processo de renovação para uma vigência de 50 anos em novo instrumento legal com regras autorizativas do uso em Concessão ou Parceria Público-Privada.
- b) Implantação da Central de Abastecimento e Distribuição de Alimentos, modelo CEASA:
 - a. Não foram obtidas informações consistentes indicativas da existência de ativos para este projeto prioritário. De outro enfoque, o atendimento à consulta à Secretaria Municipal de Integração – SEMI é que encaminhará o estudo à determinação do local ideal, bem como se tal empreendimento é viável dadas as peculiaridades do município, da sociedade civil envolvida e do mercado como se encontra atualmente estruturado.
- c) Implantação do Shopping Popular:
 - a. Há informações verbais que indicam para a possível implantação no espaço utilizado atualmente como Feira do Produtor Rural, contudo, o não

atendimento à consulta realizada à SEMAD que a tramitou para a SEMUR inviabiliza, até o momento, maiores considerações.

d) Implantação do Centro Político Administrativo Municipal:

- a. Há informações verbais, orientadas pelo Assessor do Prefeito, Sr. Santana, para a manutenção de sigilo, de que há indicação precisa da área a ser disponibilizada para a construção do CPA, entretanto, em processo de tratativas com a União para a cessão do imóvel, portanto, até o momento, não foi possível tratar o tema de forma a constituir o presente Subproduto 1.1 e conseqüentemente o futuro Produto 3 da Consultoria.

e) Saneamento Básico:

- a. Os documentos produzidos até o momento, concernentes ao PMI nº 001/2016, fornecidos pelo Conselho Gestor de PPPs do Município, não contemplam os documentos necessários à identificação da posse ou propriedade dos ativos existentes, senão tão somente daqueles naturalmente dispensados de tal comprovação por razões definidas na legislação brasileira, conceituados como *bens públicos*, como o faz o artigo 98 do Código Civil Brasileiro, segundo o qual:

“São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. ”

- b. Portanto, em vista da complexidade deste projeto prioritário é imprescindível a obtenção das informações solicitadas na minuta do Ofício 8, originalmente encaminhado à SEMAD e atualmente em trâmite na SEMUR.

f) Implantação de Estacionamento Rotativo nas Vias Urbanas, modelo Zona Azul:

- a. Este é o projeto prioritário que abarca ativos exclusivamente conceituados como *bens públicos*, logo, dispensados de tal comprovação por qualquer tipo de documento conhecido como comprovante de posse ou propriedade, pois o Código Civil assim os definiram:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

- b. Já o Código de Trânsito Brasileiro, em seu Anexo I, traz o conceito normativo de calçada, definindo-a como “parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins”.
- c. Logo, a combinação entre ambos os marcos regulatórios exprime a natureza dos ativos correlacionados ao presente projeto prioritário como *bens públicos*.

5.3 PROPOSIÇÕES À ADPVH

5.3.1. Realizar gestões junto aos órgãos e autoridades municipais a fim de que apresentem as respostas aos ofícios, em atenção ao quadro contido no item 4.1 supra;

5.3.1.1. Esta participação da ADPVH junto aos órgãos e autoridades municipais poderá ser acompanhada de técnicos da Consultoria com o objetivo de dirimir possíveis dúvidas e definição do nível de incremento das respostas;

5.3.1.1.1. Avaliar junto à Contratada se a hipótese incorrerá em desequilíbrio econômico-financeiro contratual;

5.3.2. No caso da hipótese do item 5.3.1, revisar a vigência contratual, haja vistas a dilação do lapso temporal para a apresentação dos documentos e informações imprescindíveis à realização da Consultoria;

A seguir, o quadro resumo dos ofícios pendentes de respostas das áreas técnicas do Município:

ITEM	ÓRGÃO MUNICIPAL	Nº OFÍCIO	ANEXO
1	Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privada de Porto Velho – CGP/PVH	Ofício 3	ANEXO C
		Ofício 4	ANEXO D
		Ofício 5	ANEXO F
2	Secretaria de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo – SEMUR (Inicialmente tramitado para a Secretaria Municipal de Administração – SEMAD)	Ofício 8	ANEXO H
3	Secretaria Municipal de Administração – SEMAD	E-mail 1	ANEXO O

ITEM	ÓRGÃO MUNICIPAL	Nº OFÍCIO	ANEXO
4	Fundação Cultural de Porto Velho – FUNCULTURAL	Ofício 9	ANEXO I
		Ofício 10	ANEXO J
5	Secretaria Municipal de Integração – SEMI	Ofício 11	ANEXO K
6	Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos – SGGP	Ofício 13	ANEXO M
7	Assessor do Prefeito, Sr. Santana	Ofício 14	ANEXO N



**Agência de
Desenvolvimento**
de Porto Velho

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE PORTO VELHO

**CONSULTORIA ESPECIALIZADA
PARA O DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE
DESENVOLVIMENTO DE PORTO
VELHO, POR MEIO DO
DESENVOLVIMENTO DO
PROGRAMA DE CONCESSÕES E
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO**

CADASTRO DE ATIVOS – PARTE 2

23/02/2017



**FUNDAÇÃO
EZUTE**

SUMÁRIO

1. HISTÓRICO	1
1.1 OBJETIVO	1
1.2 ESCOPO DO PRESENTE RELATÓRIO	1
1.3 INFORMAÇÕES PRELIMINARES	2
2. OS PROJETOS PRIORITÁRIOS	3
3. METODOLOGIA UTILIZADA NAS AÇÕES DA CONSULTORIA	4
4. AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS DOS ATIVOS	5

1. HISTÓRICO

Trata-se de entrega final para validação de seus termos e proposições, referente ao Produto nº 1 – LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO ATUAL, Subproduto nº 1.1 – CADASTRO DE ATIVOS DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO: RELATÓRIO TÉCNICO DE CADASTRO DE ATIVOS DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO, do Parágrafo Único da CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO, do CONTRATO Nº 006/2017 – ADPVH, celebrado entre a AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO – ADPVH e a FUNDAÇÃO EZUTE.

Este documento oferece complementação ao Produto entregue à ADPVH por meio do documento EZUTE.10856.01.001A_CADASTRO_ATIVOS e conclui o Subproduto 1.1.

1.1 OBJETIVO

Oferecer complementação de competências, por meio de consultoria especializada com atuação nacional, a fim de promover o desenvolvimento institucional da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho (ADPVH), por meio do planejamento e desenvolvimento de um Programa de Concessões e PPPs para o Município de Porto Velho, o que inclui o levantamento e análise dos documentos e informações relacionados aos projetos prioritários do Programa em desenvolvimento, para avaliar a existência, necessidade e a situação dos ativos municipais vocacionados aos projetos prioritários.

A análise destes documentos, associada à realização de visitas aos espaços objeto de intervenção, resulta na avaliação das condições físicas e econômicas dos ativos e, principalmente, sobre a existência de ativos aderentes aos projetos e da necessidade destes pensada a partir da viabilidade dos projetos.

O documento EZUTE.10856.01.001A_CADASTRO_ATIVOS, constituído a título da entrega preliminar deste Subproduto 1.1, apresentou os documentos produzidos para o recebimento das informações necessárias à elaboração do Relatório da Situação dos Ativos. O presente documento fornece à ADPVH a conclusão do estudo e as orientações para as futuras ações da Agência com vistas à obtenção e compilação das informações e documentos indispensáveis à confirmação dos ativos vocacionados aos projetos prioritários da gestão municipal.

1.2 ESCOPO DO PRESENTE RELATÓRIO

Apresentar o RELATÓRIO TÉCNICO FINAL DO CADASTRO DE ATIVOS DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO RELACIONADOS AOS PROJETOS PRIORITÁRIOS DO PROGRAMA DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE PORTO VELHO, elaborado a

partir da análise das informações fornecidas pelas Secretarias Municipais de Porto Velho, a fim de apoiar a avaliação dos ativos municipais aderentes aos projetos prioritários para o Desenvolvimento do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Município de Porto Velho/RO, fornecendo orientações indispensáveis aos estudos preliminares e às modelagens futuras daqueles projetos prioritários que se mostrarem aptos e valiosos ao interesse público da população porto-velhense.

1.3 INFORMAÇÕES PRELIMINARES

Em primeira mão, o que se pretende é avaliar a situação dos ativos municipais com vocação para a implementação do Programa de Concessões e Parcerias Público Privadas naqueles projetos considerados prioritários, em conformidade com o seu diploma legal Lei Complementar nº 592, de 23 de dezembro de 2015, que institui o PROGRAMA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA no âmbito da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA do município de PORTO VELHO.

Constitui regra geral para o sucesso das Parcerias Público-Privadas no Brasil que o parceiro público ofereça o máximo de condições disponíveis para estruturar o projeto, tocante a viabilizar a redução dos custos de operação da PPP, o que resulta na minimização dos dispêndios públicos e privados, e a maximização da possibilidade de sucesso do empreendimento, o que inclui a existência de ativos públicos para a implementação dos projetos.

Destarte, a existência de ativos a serem ofertados para a operacionalização dos projetos está no rol dos principais aspectos em relevância para avaliação da capacidade do ente subnacional em instituir e consolidar de forma exitosa um Programa de Concessões e PPPs. Por este motivo basilar é imprescindível que a ADPVH, ou órgão designado para tal, empregue todos os seus esforços para compilar as informações existentes ou promover a produção das informações inexistentes com vistas à confirmação dos ativos existentes como apropriados aos projetos prioritários e viabilizar a implementação destes, a partir da análise preliminar oferecida por esta Consultoria.

2. OS PROJETOS PRIORITÁRIOS

Conforme explicitamos no documento EZUTE.10856.01.001A_CADASTRO_ATIVOS os projetos considerados prioritários pela Administração Municipal de Porto Velho, para fins do desenvolvimento do Programa de Concessões e PPPs, conseqüentemente, da execução do Contrato nº 006/2017 – ADPVH, são os seguintes:

- a) Revitalização do Complexo Estrada de Ferro Madeira-Mamoré para torna-lo Espaço de Lazer, Cultura, História e Turismo;
- b) Implantação da Central de abastecimento e distribuição de alimentos, modelo CEASA;
- c) Implantação do Shopping Popular;
- d) Implantação do Centro Político Administrativo Municipal;
- e) Saneamento Básico;
- f) Implantação de Estacionamento Rotativo nas Vias Urbanas, modelo Zona Azul.

3. METODOLOGIA UTILIZADA NAS AÇÕES DA CONSULTORIA

A primeira ação realizada pela Consultoria junto à Agência de Desenvolvimento de Porto Velho foi avaliar o rol de documentos e informações existentes acerca dos ativos públicos municipais.

Constatada a inexistência dos documentos e informações necessários à avaliação, análise e elaboração do Subproduto nº 1.1 para apoio ao Produto nº 3 definiu-se a estratégia de busca junto aos órgãos da Administração Municipal com a seguinte linha de atuação sequencial:

Fase 1:

- a) Contato, conhecimento, explicação do objeto e tratativa para solicitação da informação;
- b) Elaboração da minuta da comunicação administrativa;
- c) Envio da comunicação administrativa pela ADPVH;
- d) Contato para explicação da demanda contida na comunicação administrativa;
- e) Contato para coleta das informações;
- f) Contatos complementares para coletas das informações;
- g) Elaboração de Relatório Técnico Preliminar.

Fase 2:

- a) Elaboração do Relatório Técnico Final contendo o diagnóstico realizado e as instruções para execução futura pela ADPVH.

4. AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS DOS ATIVOS

4.1. PROJETO PRIORITÁRIOS:

4.1.1. Revitalização do Complexo Estrada de Ferro Madeira-Mamoré para torná-lo Espaço de Lazer, Cultura, História e Turismo:

4.1.1.1. Resultados Obtidos:

- a) Documentos Físicos Fornecidos pela Senhora Diretora do Departamento de Gestão Urbana da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo – SEMUR:
 - a. Portaria IPHAN nº 231, de 13 de julho de 2007: Define os critérios para controle de intervenções sobre o conjunto Histórico, Arquitetônico e Paisagístico do Pátio Ferroviário da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, na Cidade de Porto Velho/RO, tombado pelo IPHAN nos termos do Decreto-Lei nº 25/37, e dá outras providências. Anexo A;
 - b. Relatório do Serviço Geológico do Brasil – CPRM sobre a Ação Emergencial para Delimitação de Áreas em Alto e Muito Risco à Enchentes, Inundações e Movimentações de Massa, que trata especificamente da enchente do Rio Madeira ocorrida em 2014. Anexo B;
 - c. Relatório do Serviço Geológico do Brasil – CPRM sobre o Deslizamento em Talude Fluvial no Porto JP no Bairro Triângulo, ocorrido em 2016. Anexo C;
 - d. Três plantas/pranchas cadastrais da região do Complexo Madeira-Mamoré que demonstram os perímetros de tombamento e as regiões de entorno. Anexo D.
- b) A Portaria IPHAN nº 231/2007 constitui documento normativo que define os parâmetros autorizativos para intervenção na área e os dois Relatórios apresentam os estudos sobre os dois acontecimentos na região do Complexo, a enchente e o deslizamento de terra, contendo as constatações dos efeitos destes eventos e as medidas necessárias para a mitigação dos efeitos e para o monitoramento da área, visto serem Áreas em Alto e Muito Risco à Enchentes, Inundações e Movimentações de Massa, características que deverão ser observadas no estudo preliminar, modelagem e projeto final;
- c) Informações Verbais Não Comprovadas: Segundo informações obtidas durante os contatos realizados, os ativos vocacionados para este projeto são bens públicos de

propriedade da União, cedidos ao município por meio de Contrato de Cessão atualmente vencido, em processo de renovação para uma vigência de 50 anos em novo instrumento legal com regras autorizativas do uso em Concessão ou Parceria Público-Privada;

4.1.1.2. Providências a serem tomadas pela ADPVH:

- a) Acompanhar o processo de renovação do Contrato de Cessão da União para o Município, de modo a viabilizar o emprego de Concessão ou Parceria Público-Privada para revitalização do Complexo.

4.1.2. Implantação da Central de Abastecimento e Distribuição de Alimentos, modelo CEASA:

4.1.2.1. Resultados Obtidos:

- a) Nenhum Documento Físico Fornecido pela gestão municipal;
- b) Nenhuma informação consistente foi obtida durante os contatos realizados com a gestão municipal.
- c) Em contato estabelecido com o responsável por projeto similar no âmbito do Estado de Rondônia, verificou-se que, naquele projeto, há uma definição de terreno para a implantação do CEASA. Trata-se de uma área particular, cuja cessão para o Estado de Rondônia está sendo negociada.

4.1.2.2. Providências a serem tomadas pela ADPVH:

- a) Promover a adesão do Município ao projeto atualmente em elaboração pelo Estado de Rondônia, de modo a viabilizar a iniciativa em conjunto com o Estado;
- b) Acompanhar o processo de cessão do terreno particular para o Governo de Rondônia (preferencialmente intervir para que a cessão seja feita ao Município), de modo a viabilizar o emprego de Concessão para a implantação do CEASA.

4.1.3. Implantação do Shopping Popular:

4.1.3.1. Resultados Obtidos:

- a) Nenhum Documento Físico Fornecido;
-

-
- b) Informações Verbais Não Comprovadas: Segundo as informações obtidas nos contatos realizados, há previsão de implantação do empreendimento no espaço utilizado atualmente como Feira do Produtor Rural, ao lado do terminal rodoviário urbano;
- a. O Galpão da Feira do Produtor é de propriedade da União, contudo, somente as informações existentes na SEMUR e ainda não disponibilizadas poderão confirmar esta informação e a situação documental do imóvel.
- c) Segundo reuniões recentes, ventilou-se a possibilidade de implantar o Shopping Popular em outra área, eventualmente associando o projeto à revitalização da Rodoviária de Porto Velho. A indefinição do local impede o avanço do cadastro de ativos.

4.1.3.2. Providências a serem tomadas pela ADPVH:

- a) Definir o local para implantação do empreendimento. A recomendação é que se empregue o mecanismo do PMI para avaliar as possibilidades atualmente existentes (e eventualmente outras que sejam propostas pela iniciativa privada), para a definição do melhor local para implantação do Shopping Popular.
- b) Uma vez definido o local, providenciar eventual cessão do terreno da União, estado ou particular ao Município de Porto Velho, ou considerar no estudo detalhado do projeto a eventual aquisição, pelo parceiro privado, do terreno escolhido, de modo a viabilizar a implantação da Concessão.

4.1.4. Implantação do Centro Político Administrativo Municipal:

4.1.4.1. Resultados Obtidos:

- a) Nenhum Documento Físico Fornecido;
- b) Informações Verbais Não Comprovadas: Segundo informações verbais, a construção do CPA está prevista para ser realizada em um terreno localizado próximo ao aeroporto, em frente ao Parque da Cidade. Trata-se de um terreno de propriedade da União, cuja cessão ao Município encontra-se em estágio avançado de negociação.

4.1.4.2. Providências a serem tomadas pela ADPVH:

-
- a) Acompanhar o processo de Cessão do terreno da União para o Município, de modo a viabilizar o emprego de Parceria Público-Privada ou do modelo *Built to Suit* para viabilização do CPA.

4.1.5. Saneamento Básico:

4.1.5.1. Resultados Obtidos:

- a) Documento Físico Fornecido: Os documentos produzidos até o momento, referentes ao PMI nº 001/2016, fornecidos pelo Conselho Gestor de PPPs do Município, não contemplam os documentos necessários à identificação da posse ou propriedade dos ativos existentes, senão tão somente daqueles naturalmente dispensados de tal comprovação por razões definidas na legislação brasileira, conceituados como *bens públicos*, como o faz o artigo 98 do Código Civil Brasileiro, segundo o qual:

“São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.”

- a. Portanto, em vista da complexidade deste projeto prioritário é imprescindível a obtenção das informações solicitadas na minuta do Ofício 8 mencionado no **Quadro 1**, originalmente encaminhado à SEMAD e atualmente em trâmite na SEMUR.
- b. De qualquer forma, como os principais ativos a serem considerados no projeto são atualmente de propriedade da empresa estadual de saneamento, a Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia – CAERD, é necessário negociar a cessão destes ativos ao Município. Trata-se de um item importante a ser tratado na renegociação do modelo de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário atualmente em curso entre A Prefeitura de Porto Velho e a CAERD.

4.1.5.2. Providências a serem tomadas pela ADPVH:

- a. Acompanhar as negociações junto à CAERD, de modo a avaliar o modelo de cessão dos ativos desta companhia à Prefeitura de Porto Velho.

4.1.5.3. Orientação para futura observação pela ADPVH:

- a) É necessário considerar que, neste caso específico, que o Plano Municipal de Saneamento Básico, a ser elaborado, indicará a eventual necessidade de outros ativos - além daqueles bens públicos como ruas e calçadas, sob os quais serão

instalados certos equipamentos de saneamento básico – que permitirão implementar os quatro pilares do Saneamento Básico (Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Resíduos Sólidos e Drenagem).

4.1.6. Implantação de Estacionamento Rotativo nas Vias Urbanas, modelo Zona Azul:

4.1.6.1. Resultados Obtidos:

- a) Este é o projeto prioritário que abarca ativos exclusivamente conceituados como *bens públicos*, logo, dispensados de tal comprovação por qualquer tipo de documento conhecido como comprovante de posse ou propriedade, pois o Código Civil assim os definiram:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

- a. Já o Código de Trânsito Brasileiro, em seu Anexo I, traz o conceito normativo de calçada, definindo-a como “parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins”.
- b. Logo, a combinação entre ambos os marcos regulatórios exprime a natureza dos ativos correlacionados ao presente projeto prioritário como *bens públicos*;

4.1.6.2. Orientação para futura observação pela ADPVH:

- a) Como a Prefeitura de Porto Velho optou por não empregar parquímetros na solução tecnológica para o projeto de Estacionamento Rotativo, será minimizado o volume de ativos envolvidos no projeto, restringindo-se à sinalização.