

VOLUME 1

Diretrizes de Projeto

ORGÃO RESPONSÁVEL:
SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL DO CENTRO – PMF

SUPERVISÃO:
UNIDADE DE PPP DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

ELABORAÇÃO:
NORMATEL ENGENHARIA

1. Introdução

Os projetos de prestação de serviços públicos realizados em regime de Parceria Público-Privada possuem obrigatoriamente objetos que conciliam o atendimento de necessidades da sociedade e o negócio capaz de atrair o interesse da iniciativa privada.

O documento de diretrizes de projeto se justifica pela necessidade de orientar a preparação do projeto de PPP quanto às premissas que norteiam a preparação de todos os demais documentos que compõem a modelagem e tem por objetivo declarar de forma consistente os seguintes tópicos:

- a. A necessidade da sociedade dos serviços públicos objeto do projeto de PPP;
- b. Os negócios associados ao projeto que o tornam capaz de gerar receitas suficientes para recuperar o investimento privado e remunerar o capital investido dentro dos parâmetros de mercado;
- c. Os produtos do projeto capazes de atrair interesse de clientes ou usuários;
- d. Estratégias para alcançar o sucesso do projeto, ou seja, prestar os serviços dentro de padrões de qualidade e disponibilidade de forma satisfatória, remunerando adequadamente o investimento privado;
- e. Os envolvidos e interessados no projeto e sua participação desde o processo de preparação da PPP, passando pela prestação dos serviços até o encerramento do projeto; e
- f. Os benefícios esperados pelo poder concedente como resultado do projeto e o retorno mínimo esperado pelo investidor privado.

2. Contextualização

A Prefeitura Municipal de Fortaleza, através da Secretaria Executiva Regional do Centro, realizou procedimento de solicitação pública de manifestação de interesse para seleção de interessado da iniciativa privada para estudar por conta e risco a viabilidade de um projeto de concessão administrativa para construção, operação e manutenção de unidades de estacionamentos públicos e centros populares de comércio no centro da cidade de Fortaleza, amparado na legislação federal, estadual e municipal.

No diário oficial do município, publicado em 15 de junho de 2011, através de Decreto Municipal a Prefeitura de Fortaleza autorizou a empresa NORMATEL Engenharia a realizar os estudos por conta e risco em um prazo de 150 dias.

Este relatório é componente da documentação de preparação do projeto entregue pela NORMATEL Engenharia à Prefeitura de Fortaleza.

3. Metodologia aplicada

No dia 08 de Julho de 2011 foi realizado um Workshop no Hotel Luzeiros em Fortaleza com a presença dos representantes da empresa autorizada, consultores responsáveis pelos estudos e modelagem, representantes da Secretaria Executiva Regional do Centro, da Unidade de Parcerias Público-Privadas do Município e da Procuradoria Geral do Município. O workshop teve por finalidade o nivelamento de todos os envolvidos sobre conceitos relevantes sobre projetos de Parceria Público-Privada, apresentação do procedimento de preparação do projeto de PPP, programação das macro-atividades com previsão de datas para entrega dos estudos e delineamento dos pressupostos do projeto.

A consultoria responsável pela coordenação geral dos trabalhos de preparação elaborou estrutura para o determinação das diretrizes de projetos.

Em 15 de julho de 2011 foi realizada reunião na sede da Unidade de PPP da Prefeitura de Fortaleza para discussão orientada das diretrizes de projeto. A reunião foi registrada em ajuda memória.

Com base na ajuda memória da reunião, a consultoria elaborou o relatório das diretrizes de projeto e encaminhou para os envolvidos em 20 de julho e solicitou que fossem feitos comentários para que em 25 de julho, em reunião na sede da Unidade de PPP da Prefeitura de Fortaleza o relatório fosse submetido a validação.

A. Necessidades da Sociedade

O Centro da Cidade de Fortaleza vivencia ao longo das últimas décadas um processo de desvalorização imobiliária e progressiva degradação da sua infraestrutura. Todavia, por ser ponto de encontro das principais vias troncais do transporte público da capital, é local de forte comércio popular dos mais diversos gêneros.

A renovação do centro de Fortaleza passa por entre outras ações pela solução do conforto de acesso e mobilidade pedestre para moradores, trabalhadores e visitantes na região, contribuindo para reversão da tendência de desvalorização pela atração de demanda melhor qualificada e conseqüentemente, a valorização imobiliária e acréscimo de arrecadação tributária.

Estacionamentos irregulares oferecem um volume de vagas, insuficiente quando considerada a quantidade de veículos estacionados ao longo das vias, resultando em um trânsito confuso e desagradável na região o que inibe o interesse de

atividades de maior valor agregado para a economia da região pelo centro de Fortaleza.

Ainda, pela falta de local adequado e estimulado pela classe de visitantes atual do Centro de Fortaleza, uma cadeia econômica informal de comércio popular se estabeleceu ao longo dos passeios e praças do centro da cidade. O descontrole desta atividade em locais não apropriados, além de comprometerem o valor da região, desestimulam outras atividades que resultariam em melhor aproveitamento do seu potencial.

Portanto, a Cidade de Fortaleza necessita:

- Oferecer um número de vagas de estacionamentos no quadrilátero do Centro da Cidade suficiente para atender à totalidade da demanda atual e projetada em substituição inclusive dos estabelecimentos irregulares – oferecendo serviços convenientes, funcionais, seguros e financeiramente acessíveis;
- De estacionamentos localizados a uma distância máxima de 300 metros de caminhada do local de destino do visitante do centro;
- Oferecer um número de bancas de comércio popular em galerias térreas dentro da poligonal de interesse dos vendedores, suficiente para atender à demanda atual e projetada de modo a não permitir a presença de vendedores ambulantes nos locais de circulação pública como calçadas, praças e vias;
- Apoio à fiscalização da prefeitura para identificação de irregularidades para dar celeridade às providências de penalização dos contraventores; e
- Comprometer o mínimo de esforço financeiro da Administração da Prefeitura de Fortaleza.

B. Negócios Associados

Para a iniciativa privada, o negócio da prestação de serviços públicos é buscar uma taxa de remuneração sobre os serviços de construir, reformar, operar e manter infraestrutura de interesse público, incluindo custos tributários e financeiros, superior às alternativas de aplicações financeiras em nível suficiente para justificar os riscos do negócio e o esforço despendido para o realizar.

Portanto, para realizar o programa de investimentos do projeto de concessão em estudo e suportar os custos relacionados à fase operacional, e ainda reduzir o comprometimento financeiro da administração pública, será necessário que o projeto proporcione oportunidades para que o agente privado realize receitas complementares que serão compartilhadas com o poder público, e o agente privado sintá-se motivado para isto.

Portanto, o interesse do concessionário privado está condicionado à oportunidade de auferir receitas de:

- bilhetes de estacionamentos, avulsos, mensalistas e conveniados;
- locação de boxes para comerciantes populares;
- locação de imóveis comerciais ou residenciais;

- comercialização de espaços publicitários;
- serviços complementares como: serviço de manobrista, lavagem de veículos, lojas de conveniências, bancas de jornais e revistas, etc;
- levar o Zona Azul para áreas periféricas da poligonal do centro; e
- contraprestação pecuniária que garanta o equilíbrio financeiro do projeto.

Adicionalmente, é preciso elaborar um arranjo de garantias que ofereça segurança ao concessionário e aos agentes financiadores do projeto para reduzir os custos financeiros e assegurar a continuidade da prestação dos serviços.

C. Produtos para os Usuários

Estacionamentos - soluções criadas para atender aos usuários, que tinham de se submeter à estacionamentos irregulares sediados na área da poligonal do projeto. Serão capazes de abrigar veículos com conforto e segurança, proporcionados pelo correto dimensionamento de áreas de circulação e cobertas por vaga, devidamente divididas por categorias.

Centro de Comércio Populares - edifícios concebidos para abrigar e sediar um novo conceito de pequenos comércios, receptor dos conhecidos ambulantes (comerciantes informais) do centro da cidade de Fortaleza. Os CCPS são soluções de engenharia capazes de receber, em seus boxes, devidamente divididos por gênero de mercadorias, os cidadãos que revendem mercadorias em calçadas e vias públicas na área da poligonal do projeto.

D. Estratégias

O processo de formulação das estratégias do projeto teve início com a fase de Diagnóstico, a partir dos trabalhos de elaboração do produto da modelagem denominado “Matriz de riscos” que, posteriormente, serviria de partida para a “Matriz SWOT”, resultando em um PLANO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS.

No dia 12 de agosto de 2011 foi realizada uma reunião na Sede da Unidade de PPP da Prefeitura de Fortaleza com a presença dos consultores responsáveis pelos estudos e modelagem, representante da Unidade de Parcerias Público-Privadas do Município e da Procuradoria Geral do Município. A reunião teve por finalidade a apresentação de lista dos prováveis riscos do projeto. Na oportunidade foi solicitada a revisão e acréscimo de eventuais riscos para posterior validação. No dia 19 de agosto de 2011 foi realizada uma reunião, no mesmo local, onde foi apresentado o resultado destas correções. No dia 26 de agosto de 2011 foi realizada outra reunião, no mesmo local, onde foi apresentada e validada a Matriz de risco deste projeto.

Ainda no dia 26 de agosto, foi realizada oficina de apresentação e preenchimento do quadrante “ameaças” da tabela SWOT. Foi estabelecido prazo para inserção de contribuições e marcada reunião de fechamento da matriz. No dia 02 de setembro, houve reunião, no mesmo local, onde foi apresentado a Matriz SWOT preenchida em seus quatro quadrantes: Fortaleza, Oportunidade, Fraqueza e Ameaça, havendo na oportunidade a validação desta. Finalmente, no dia 09 de

setembro foi apresentado o cruzamento das informações, em função da matriz SWOT, apresentadas as ações que deveriam ser tratadas e foram classificadas fazendo uso das técnicas GUT e B.A.S.I.C.O. e estabelecendo os encaminhamentos para o tratamento de cada ação definida anteriormente. Foram atribuídos ainda o prazo, os responsáveis e os recursos para execução de cada encaminhamento. Estas ações estão devidamente citadas no documento anexo a este texto.

Com base nas análises SWOT, GUT e B.A.S.I.C.O. identificou-se estratégias essenciais para o sucesso do projeto:

- Explorar a experiência do ente privado na administração dos seus empreendimentos;
- Vincular o pagamento da contraprestação aos critérios de desempenho, o que garante a qualidade e disponibilidade do serviço;
- Promover a ordenação do trânsito do Centro de Fortaleza, através da fiscalização das calçadas e ruas do Centro de Fortaleza, informando aos agentes especializados da prefeitura;
- Arrecadar receita para pagamento de parte dos custos da contraprestação;
- Gerar receitas acessórias através da exploração de espaços para divulgação de mídia visual;
- Garantir que os estacionamentos tenham uma distância máxima de 600m um do outro para que o visitante, proprietário de veículo, não tenha que percorrer um longo caminho para o seu destino;
- Assegurar que os Centros de Comércio Populares estejam localizados em uma área de bastante movimento de pedestre;

E. Envolvidos e interessados

As seguintes instituições podem ser classificadas como interessadas:

Instituição	Setorial	Interesse
Prefeitura Municipal de Fortaleza	Unidade de PPP	Conhecer, fortalecer a equipe, zelar pelo bom processo dos trabalhos
	SERCENTRO	Responder as demandas da sociedade pela viabilização deste projeto
	SEMAM	Garantir que o projeto seja executado atendendo as normas ambientais
	SEINF	Garantir que o planejamento da Cidade de Fortaleza seja obedecido

Sociedade de Propósito Específico	Financiadores	Construir negócios que assegurem margens de remuneração devidas
	Patrocinadores	Construir projeto que renda taxa mínima de atratividade do negócio
	Operadores	Prestação de serviço que prevejam o mínimo de retrabalho e contenção dos custos operacionais
Sociedade	CDL	Regularização dos comerciantes irregulares e equilíbrio de competição de mercado. Ordenamento dos espaços físicos do centro da cidade
	Associação de Camelôs	Provimento de local apropriado para desempenho das atividades comerciais
	Estacionamentos Irregulares	Valorização imobiliária, de forma a criar novas possibilidades de negócios para o proprietário do terreno
	Taxistas	Reduzir o volume de circulação de carros particulares nas vias do centro, aumentando com isso o número de corridas
Usuários Diretos	Visitantes Eventuais proprietários de veículos	Estacionar em locais seguros e próximos ao destino
	Residentes proprietários de veículos	Melhoria de acesso as suas residências
	Visitantes Diários/ Comerciantes proprietários de veículos	Reduzir o volume de circulação de carros particulares nas vias do centro, trazendo mais rapidez, conforto e segurança ao trafegar na região. Estacionar em locais seguros, próximos ao destino, com maior conforto, qualidade e preço acessível
	Usuários em veículos comerciais de carga leve	Ampliação da área de circulação, facilitando o deslocamento dentro do Centro de Fortaleza
	Usuários de transporte público	Melhoria na acessibilidade ao transporte público

F. Benefícios Esperados

Com vista a uma melhoria nos acessos e um reordenamento da área, a Prefeitura de Fortaleza resolveu contratar uma concessionária para construir e operar um conjunto de Centros de Comércios Populares e Estacionamentos, cujos benefícios esperados são:

- Fomentar o comércio na região através do maior conforto e segurança para os proprietários de veículos que por lá circulam;
- Atração de novos negócios e investimentos;
- Opções seguras de comercialização;
- Desafogar as ruas e calçadas do Centro;
- Garantia de um serviço de qualidade;
- Redução de tempo de percurso dentro da poligonal do projeto;
- Aumento da receita dos comércios formais;
- Valorização imobiliária na área da poligonal e entorno;
- Atração de novos visitantes e usuários regulares dentro da área da poligonal do projeto;
- Aumento da arrecadação com impostos pela Prefeitura municipal (IPTU e ISS);
- Melhoria da mobilidade e acessibilidade urbana.

G. Matriz SWOT

Ordenação do trânsito PONTOS FORTES	PONTES FRACOS
O projeto quando realizado, através da PPP, tende a ofertar a infraestrutura contratada pelo poder público com maior celeridade;	O agente público nem sempre conhece o parceiro, ainda que existam requisitos necessários para sua escolha.
O projeto, quando realizado através da PPP, possibilita ao ente público programar um fluxo contínuo de pagamentos do serviço ao longo do contrato ao invés de realizar um grande dispêndio de capital no início do contrato.	Qualquer empreendedor privado tem o direito de questionar o processo de seleção do parceiro privado selecionado.
A PPP como política pública permite que os projetos possam avançar, mesmo quando a disponibilidade de capital público é limitada.	O processo tradicional de financiamento, dimensionamento e desenvolvimento de um projeto típico é significativamente diferente de um processo necessário para estruturar uma PPP
A delegação da concepção e construção da infraestrutura contratada para o setor privado, em função de pagamentos realizados à cada prestação de serviço, oferece importantes incentivos para que	A estabilidade política pode gerar expectativas incompatíveis com as práticas de mercado por parte do setor privado.

o setor privado entregue os projetos no mais curto intervalo de tempo.	
Redução do custo, no ciclo de vida do projeto, quando comparado ao modelo tradicional de contratação no setor público, em função dos fortes incentivos que a iniciativa privada tem para para minimizar os seus custos ao longo do projeto;	Existe a possibilidade do parceiro privado ter o direito de vender o projeto a um terceiro, desconhecido do parceiro público
A distribuição dos riscos com a iniciativa privada deve gerar melhores condições para a gestão da infraestrutura pelo menos custo;	Retorno econômico para o parceiro público por investimento financeiro ou não financeiro é frequentemente dependente da performance do parceiro privado e da gestão operacional.
Os desembolsos para o consórcio contratado só deve ocorrer em conformidade com o contrato firmado se os padrões de qualidade ao longo da implantação e operacionalização do serviços estiverem de acordo com as exigências programadas junto ao setor público.	
Os riscos para o setor privado são reduzidos, o que gera maior certeza na aplicação de investimentos em contratações desta modalidade de parceria, além da atração de outros interessados, como investidores, empreiteiras, construtoras, fornecedores de bens de capital e usuários dos serviços.	
O setor público realiza os desembolsos mediante acordos previamente definidos, condicionados ao cumprimento de metas. Estes devem ser cumpridos não só pelo ente público, mas também pelo privado.	
Essa modalidade de contratação proporciona uma gestão empresarial dos serviços públicos	
A opção de contratação através da PPP deverá justificar o value for money, isto é, evidenciar as vantagens acrescidas, em relação à opção tradicional de financiamento direto	
O setor privado fica responsável pelo financiamento total do serviço, incluindo as obras necessárias e só após a disponibilização desse serviço é que começa a receber a remuneração,	

O setor público especifica o serviço e a iniciativa privada desenha, financia, constrói, explora e disponibiliza o serviço para a utilidade pública.	
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Reordenar as praças e vias públicas do centro da cidade, hoje ocupadas de forma irregular, por microempreendedores.	Ausência de edifícios e terrenos, nas localizações desejadas e/ou Indisponibilidade de desapropriações destes, pela Prefeitura de Fortaleza, que atendam a demanda de vagas para Estacionamento e número de boxes para os Centros de Comércio Populares.
Revitalizar o comércio localizado no centro da cidade.	Dos camelôs não terem disposição para irem aos camelódromos.
Melhorar o tráfego de veículos em função do reordenamento de vias e calçadas.	De dificuldade em contratar mão de obra com o perfil adequado para a implantação das obras.
Formalizar os camelos e ambulantes que circulam no centro da cidade através da legalização dos seus negócios.	Entrega das obras com qualidade inferior ao previsto por falta de qualificação dos fornecedores.
Ampliar o número de vagas de estacionamento para aqueles que frequentam o centro da cidade.	Prazo de execução das obras ser insuficiente
Proporcionar educação empreendedora para os microempreendimentos envolvidos no projeto.	De risco de acidentes ou furtos dentro dos estacionamentos e centros comerciais, com danos materiais e humanos ou de destruição ou depredação do patrimônio.
Proporcionar apoio técnico para o desenvolvimento dos microempreendimentos envolvidos no projeto.	Risco de insolvência por parte de algum sócio da SPE
Proporcionar apoio técnico para a legalização dos microempreendimentos envolvidos no projeto.	Interferências governamentais na política de preços (estacionamentos e alugueis) ou imposição de obrigações desproporcionais e inapropriadas.
Fomentar centros de economia popular através da geração de centros de comércio popular.	Pressão de segmentos da sociedade, durante ou depois da implantação dos projetos, pela liberação das praças para comércio público e/ou permissão de estacionamento nas vias públicas.
Minimizar os efeitos do intenso tráfego de veículos no centro da cidade, através liberação das vias e ruas, que hoje estão cogestionadas, em função dos estacionamentos irregulares.	Ingerência política na gestão do negócio
Melhorar o tráfego de pedestres em função da liberação das calçadas.	Risco de haver lentidão na tomada de decisão por parte do poder concedente.
Ampliação da seguridade social em função da legalização dos microempreendedores irregulares, cadastrados no projeto, que trabalham	Alterações significantes no ordenamento do centro da cidade com impacto no fluxo de carros em locais próximos aos estacionamentos.

no centro da cidade	
	Risco de não confirmação da demanda esperada de locação de boxes.
	O risco de antes do término do projeto haja aumento das taxas de remuneração dos títulos públicos
	Risco dos valores estipulados para taxas de estacionamentos não serem acessíveis à população
	Efeitos do rebaixamento do lençol freático nos terrenos onde haverá construção de estacionamentos no subsolo.
	Alteração ou criação de novos impostos por parte das esferas federais, municipais ou estaduais por interesse público; Decisão Unilateral do governo.
	Existência de mecanismos falhos para garantir a preservação da atualidade da prestação de serviços, avaliação do Parceiro Privado, para definição da boa governança corporativa da SPE.
	Falta do estabelecer de gatilhos para discussão de reequilíbrio
	Risco de mudanças dos requisitos do projeto pelo poder concedente
	Ameaça de não fechamento dos estacionamentos populares
	Ameaça de recessão econômica
	Ameaça de mudança na legislação tributária, havendo oneração ou barateamento dos custos
	Modificação da Política Tarifária por entendimento unilateral do Poder Concedente
	Impugnação pelo Tribunal de Contas, Ministério Público e Terceiros
	Deficiente detalhamento dos procedimentos de Governança, Auditoria e Controle do Contrato
	Não haver repartição não equânime dos riscos entre as partes
	A não definição de um contrato com os ambulantes/permissionários sobre o que é permitido comercializar nos boxes a partir da elaboração de minuta padrão.