



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

Relatório de Análise Técnica – PPPs e Concessões Comuns

Análise Técnica do processo de Concessão da gestão do Complexo da Rodoviária do Plano Piloto do Distrito Federal incluindo sua recuperação, modernização, operação, manutenção, conservação e exploração.

(Processo nº 00600-00000291/2021-09)



Fonte: Semob

Brasília, 2021



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

Sumário

I.	APRESENTAÇÃO	3
II.	ANÁLISE.....	4
1.	Da Concessão.....	5
2.	Objeto da Concessão.....	7
	Cenário Base.....	8
	Cenário 1.....	8
	Cenário 2.....	9
3.	Investimentos (Capex)	10
	Bonificações e Despesas Indiretas – BDI	11
	Obras Cíveis.....	12
	Recuperação Estrutural	13
	Cronograma de Desembolso	15
4.	Despesas e custos operacionais (Opex)	17
	Mão de obra	18
	Consumo e demais despesas operacionais.....	18
5.	Receitas	18
	Receita de Acostagem.....	19
	Receita de Estacionamento	20
	Receita de Aluguel.....	21
	Receita de Mídia.....	23
6.	Modelagem Econômico-Financeira	24
	Custo Médio Ponderado de Capital (WACC)	25
	Custo de Capital de Terceiros.....	25
	Custo de Capital Próprio.....	26
	Cálculo do WACC.....	28
7.	Impacto das irregularidades na modelagem	29
8.	Minuta de Edital	30
	Habilitação.....	30
9.	Minuta de Contrato.....	31
	Transferência Operacional.....	31
	Certificadora	31
	Receitas da Exploração de Estacionamentos e Painéis de Mídia	32
	Receitas Alternativas.....	33
	Repartição de Riscos.....	34
	Indicadores de Desempenho	36
III.	CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	38
1.	Da Concessão.....	38
2.	Investimentos (Capex)	39
3.	Despesas e custos operacionais (Opex)	40
4.	Receitas	41
5.	Modelagem Econômico-Financeira	42
6.	Minuta de Edital	42
7.	Minuta de Contrato.....	42
8.	Benefícios da atuação do Tribunal	44
9.	Conclusão	44



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

I. APRESENTAÇÃO

Tratam os autos da análise da Concorrência Nacional a ser realizada pela Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob, do tipo maior oferta de outorga, cujo objeto é a concessão da gestão do complexo da Rodoviária do Plano Piloto – RPP do Distrito Federal e áreas adjacentes, incluindo sua recuperação, modernização, operação, manutenção, conservação e exploração pelo prazo de 20 anos.

2. Para a análise prévia, foram encaminhados documentos relativos ao ato justificativo, estudos, levantamentos diversos, edital e anexos. Os documentos referem-se aos dois primeiros estágios do controle prévio de Concessões Comuns, conforme o art. 8º da Resolução¹ n. 290/2016-TCDF.

3. A realização de estudos prévios à concessão foi autorizada em 11.04.2019.

4. No PT 03 estão compilados os principais atos do processo administrativo relativo à concessão. Para o início do Procedimento de Manifestação de Interesse² – PMI n. 05/2019 da Concessão da RPP, em 24.09.2019, foi publicado o edital de chamamento. A autorização para o desenvolvimento e apresentação dos estudos foi publicada em 27.11.2019, com um prazo de até 120 dias após a publicação. O aviso de Consulta e Audiências Públicas, foi publicado no DODF de 23.10.2020. A Consulta Pública ocorreu durante o período de 23.10.2020 a 24.11.2020, com disponibilização dos estudos realizados e das minutas de edital e Contrato no *site* da jurisdição. A Audiência Pública foi realizada em 10.11.2020. A participação na audiência ocorreu de modo presencial, no auditório do Departamento de Estradas de Rodagem do DF – DER/DF, bem como de modo virtual, por meio do aplicativo Whatsapp, e-mail e transmissão por canal no Youtube³.

5. Segundo o Termo de Autorização, publicado em 27.11.2019, seis empresas⁴ foram autorizadas a desenvolver os projetos relativos ao PMI nº

¹ RES 290/2016 - Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

² Decreto n. 39.613/2019 - Estabelece regras sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP).

³ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=6ekj1RG9Y4U>>

⁴ Segundo o Termo de Autorização, as seis empresas autorizadas a apresentarem projetos foram as seguintes:

- a) AURB- ASSOCIAÇÃO DE USUÁRIOS DA RODOVIÁRIA DE BRASÍLIA;
- b) CENTRAL ENGENHARIA E CONSTRUTORA LTDA / CONCREPOXI ENGENHARIA LTDA/ CONSTRUTORA ARTEC S.A / META SERVIÇOS E PROJETOS / RELUS ENGENHARIA LTDAME;
- c) COMPANHIA DE PARTICIPAÇÕES EM CONCESSÃO / HP TRANSPORTES COLETIVOS LTDA;
- d) JE ADMINISTRAÇÃO DE BENS MOVEIS E IMOVEIS EIRELLI / MELLYCOM SERVIÇOS EM TECNOLOGIA E TELECOM LTDA / ADSUMMUS MARKETING E SERVIÇOS EIRELLI ME;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

05/2019. O projeto escolhido pertence ao consórcio formado pelas empresas Central Engenharia e Construtora Ltda, Concrepoxi Engenharia Ltda, Construtora Artec S.A, Meta Serviços e Projetos e Relus Engenharia Ltda/ME.

6. Por meio do Ofício nº 437/2021/PGJ/MPDFT (peça 18), de 16.03.2021, foram encaminhadas propostas da sociedade civil acerca da concessão da gestão do Complexo da Rodoviária do DF (PMI n. 05/2019), bem como questionamentos sobre a modelagem econômico-financeira. Os questionamentos sobre a modelagem serão considerados nesta análise. Quanto as sugestões, receia-se que o prazo para apresentação tenha se encerrado em 24.11.2020 (fim da consulta pública).

7. Informa-se que, em 17.03.2021, a Associação de Rodoviários da Rodoviária de Brasília – AURB, apresentou Representação em desfavor do Edital de PMI nº 05/2019-Semob/DF. A entidade alega infringência aos Princípios da transparência, da publicidade e da supremacia do interesse público, em especial, pela ausência de preferência aos comerciantes que atualmente ocupam o espaço a ser concedido, bem como pela previsão de aumento no valor da taxa de ocupação. A referida representação está sendo tratada no Processo n. 00600-00002307/2021-18.

II. ANÁLISE

8. O objetivo da presente instrução compreende a avaliação das informações apresentadas pela Semob para a realização da Concorrência nacional, tendo por objeto a concessão da gestão do complexo da rodoviária do plano piloto do distrito federal, composta⁵ dos seguintes documentos (aba associados):

- a) Estudos de viabilidade: composto por 9 Cadernos Técnicos e as planilhas de modelagem financeira e investimentos;
- b) Edital, Contrato e anexos: minuta do edital, minuta do Contrato e 7 pastas de anexos contendo memórias de estudos;
- c) Planilhas contendo o detalhamento orçamentário e a modelagem econômico-financeira;
- d) Arquivos .dwg encaminhados por e-mail⁶ contendo projetos arquitetônicos;

e) RNGD - CONSULTORIA DE NEGÓCIOS/ PLANEX S/A- CONSULTORIA DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO;

f) SOCICAM ADMINISTRAÇÃO, PROJETOS E REPRESENTAÇÕES LTDA / GRANDPARK INFORMÁTICA E GESTÃO DE ESTACIONAMENTO 145DF LTDA.

⁵ Documentos encaminhados pelos Ofícios nº 002/2021 (e nº 127/2021, de conteúdo idêntico àquele) e nº 293/2021 (peças 4, 6 e 15), por meio de links.

⁶ E-mail encaminhado em 12/02/2021, por Bruna Pinheiro de Melo (Coordenadora de Projetos Especiais SUPAR/SEMOB/GDF).



1. Da Concessão

9. Os estudos propostos visam a gestão do complexo da RPP e áreas adjacentes, incluindo a recuperação, modernização, operação manutenção, conservação e exploração. Nesse contexto, o modelo jurídico adequado para o caso em questão seria de uma concessão comum, por um período de 20 anos, em prejuízo de uma Parceria Público-Privada ou um Contrato administrativo.

10. A jurisdicionada argumenta que não será necessário a contrapartida do parceiro público ao parceiro privado, pois o empreendimento será financiado pela própria exploração da operação, das áreas comerciais, toaletes, guarda volumes, publicidade, estacionamento nas áreas que serão constituídas pelo concessionário, acostagem e outras vinculantes à exploração comercial. Também defendeu o modelo de concessão afirmando sobre a possibilidade de extrapolar a limitação temporal dos Contratos comuns de 60 meses (art. 57, II, Lei n. 8.666/1993) e de escalar os serviços.

11. A princípio, verifica-se das informações apresentadas que a espécie de Contrato administrativo adotada (concessão simples) está alinhada com as condições do caso em estudo, tendo em vista que não há contrapartida do poder público ao privado e a maior parte do risco do negócio será assumido pela Concessionária.

12. Uma dúvida que poderia surgir seria quanto à natureza do serviço prestado, tendo em vista que não será fornecido o serviço de transporte diretamente, mas o apoio ao embarque e desembarque de passageiros do STPC que utilizarem a RPP. Observa-se que esse tipo de serviço está alinhado aos princípios⁷ da Lei n. 4566/2011 (Plano Diretor de Transporte e Mobilidade do DF – PDTU), portanto tem natureza pública.

13. No caso em análise, contudo, não há Lei (autorização legislativa⁸) para a concessão do serviço de apoio ao embarque e desembarque de passageiros do STPC — o que, provavelmente, também englobaria a exploração comercial do aluguel das lojas e dos painéis de mídia. Em que pese a Lei n. 4011/2007 dispor sobre os serviços de transporte público coletivo integrantes do Sistema de Transporte do DF, não há menção sobre o objeto do serviço que será delegado na presente concessão. Por outro lado, a exploração dos estacionamentos já está prevista na Lei Complementar n. 692/2004, conforme o art. 1º da norma⁹.

⁷ Artigos 16 a 18 do Capítulo V da Lei n. 4566/2011. Este capítulo trata de diretrizes do transporte público coletivo do DF.

⁸ Lei n. 9074/1995: [...]

Art. 2º - **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 n. 8987, de 1995.

⁹ Lei Complementar n. 692/2004: [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

14. O Caderno 8 (Modelagem Jurídica), em sua sessão 8.8, trata da *“Avaliação da necessidade e eventual proposição de legislação ou regulamentação complementar ou substitutiva (ANEXO I)”*. Observa-se que as ponderações levantadas são pertinentes ao caso. Foi demonstrada, por exemplo, a desnecessidade de lei autorizativa para exploração dos estacionamentos, tendo em vista o art. 1º da Lei Complementar nº 692/2004, que supre a exigência.

15. Sabe-se que a Região Central do DF, conforme definição do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009), está inserida na Zona Urbana do Conjunto Tombado, possuindo limitações legais específicas quanto ao coeficiente de aproveitamento e o gabarito construtivo das edificações, o que deve ser observado quando da proposição de intervenções na edificação que compõe a interligação Norte-Sul e a Rodoviária do Plano Piloto.

16. Para o cenário 2, que está sendo projetado e considerado nos cálculos de viabilidade econômica, serão construídos aproximadamente 6.137m² de edificações para exploração comercial, além de uma marquise que fará a cobertura da área comercial. Não se trata, por conseguinte, apenas da reforma das edificações atuais, mas da construção de novas.

17. Em que pese a necessidade de modernização do equipamento público para acompanhar a evolução da cidade, entende-se que a Plataforma da RPP é uma área *non aedificandi*, como também é toda região do Eixo Monumental¹⁰, por se tratar de área tombada.

18. O art. 38 da Lei n. 3751/1960 estabelece que qualquer alteração no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, depende de autorização em lei federal. O Decreto Distrital n. 10829/1987 regulamenta esse dispositivo. O inciso I, do art. 8º do decreto é claro ao estabelecer que a plataforma da RPP **“será preservada em sua integridade estrutural e arquitetônica original”**.

19. Sobre a proposta de edificação de espaços comerciais na plataforma da RPP, não há qualquer referência sobre consulta que tenha sido feita ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN¹¹, o qual

Art. 1º - Fica o **Poder Executivo do Distrito Federal autorizado**, nos termos dos arts. 24, X, e 25 do Código Brasileiro de Trânsito, aprovado pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, **a explorar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, o serviço público de estacionamento de veículos automotores de passageiros ou cargas**, em logradouros públicos e em áreas pertencentes ao Distrito Federal, podendo cobrar tarifas dos usuários.

¹⁰ Portaria 166/18-IPHAN:

Art. 7º - As características essenciais da escala monumental se configuram nos seguintes elementos:

[...] III. conjunto arquitetônico e urbanístico da Esplanada dos Ministérios, incluindo Palácio do Itamaraty, Palácio da Justiça, edifícios ministeriais e a Catedral Metropolitana, e a **configuração viária do Eixo Monumental, com o canteiro central como área livre pública**, gramada, vegetação rarefeita e *non aedificandi*;

¹¹ Tombamento e Intervenções. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/df/pagina/detalhes/618>>. Acessado em: 29 de Abr. de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

tem a competência de se pronunciar sobre a viabilidade da intervenção arquitetônica e estrutural no Patrimônio do DF.

20. Pelo apresentado, diante de impossibilidade de edificar na área que está tombada, qual seja, a plataforma da rodoviária, avalia-se que a jurisdição deve buscar alteração da Lei n. 3751/1960, bem como do Decreto n. 10829/1987, antes de prosseguir com o processo de concessão. Em adição, o risco de o procedimento ir adiante sem o saneamento dessa pendência legal será imputado ao Poder Público ensejando o reequilíbrio econômico-financeiro, conforme alínea 17.2.1.E¹² da minuta de Contrato.

2. Objeto da Concessão

21. Nos termos da minuta de Edital apresentada, o objeto da presente Concorrência Nacional é a concessão da gestão do Complexo da Rodoviária do Plano Piloto do Distrito Federal, da Galeria dos Estados e Áreas Adjacentes, incluindo sua recuperação, modernização, operação, manutenção, conservação e exploração.

22. Será adotado, para fins de julgamento, o critério de maior oferta de valor de outorga anual, a ser paga ao poder concedente observados os parâmetros definidos no edital, conforme o disposto no artigo 12, inciso II, da Lei Distrital nº 3.792/2006 e artigo 15, inciso II, da Lei Federal nº 8.987/1995.

23. Os estudos de mobilidade visaram o nível inferior (Plataforma Inferior) da rodoviária que assume a função de terminal intermodal de integração do STPC. Propuseram-se soluções para reduzir os conflitos entre o tráfego geral e o tráfego de operação, bem como o conflito entre o tráfego de circulação de pedestres com a presença de filas para embarque nas plataformas.

24. Conforme apontado no Caderno 1, o estudo elaborado analisou o Sistema de Transporte Público Coletivo do DF – STPC e a Rodoviária, bem como realizou diagnóstico sobre a mobilidade na RPP, apresentando a metodologia para tanto. O planejamento realizado também descreve o cenário base (situação atual). Em seguida, apresenta proposta para os cenários 1 e 2 e a análise comparativa entre eles.

25. Neste tópico, as obras, as propostas de requalificação, os serviços operacionais e a geração de receita estão organizados por cenários, conforme segue.

¹² 17.2 - RISCOS DO PODER CONCEDENTE

1. Não são riscos da CONCESSIONÁRIA, dando ensejo ao procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro nas hipóteses de incremento ou redução dos custos por ela incorridos na execução do OBJETO, nos termos deste CONTRATO: [...]

E. o risco de restrições urbanísticas e/ou alterações legislativas que prejudiquem e/ou inviabilizem a implantação do projeto no todo ou em parte;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

Cenário Base

26. É apresentado a situação da rodoviária no ano de 2020. Analisa o sistema viário, a sinalização e os sentidos de circulação existentes, com o intento de representar a movimentação de ônibus, de passageiros e pedestres para cálculo da eficiência das intervenções proposta para os cenários 1 e 2.

Cenário 1

27. A proposta para o cenário 1 considera a requalificação da Plataforma Inferior, englobando as seguintes modificações:

- recuperação estrutural da Plataforma Superior (viaduto);
- recuperação do Reservatório de água (abastecimento da rodoviária e do sistema de reserva do Sistema de Combate a Incêndio);
- o realinhamento da geometria dos acessos e retornos da plataforma inferior, com implantação de semáforos sincronizados ao tráfego dos eixos viários (vias S1 e N1);
- a retirada dos estacionamentos de ônibus nas vias de acesso às plataformas A e E, bem como a retirada de ônibus e veículos estacionados na área central do terminal, junto a trincheira da passagem subterrânea de veículos;
- construção de uma nova plataforma de embarque e desembarque de passageiros somente para os sistemas de BRT's, denominada Plataforma G;
- reforma de 2902 vagas de estacionamento situadas na plataforma superior e nas áreas adjacentes ao Conjunto Nacional e ao Conic.

28. Quanto aos aspectos de modernização e operacionalização, verificam-se as seguintes ações:

- retirada do comércio informal da rodoviária em todos os espaços de circulação de pedestres;
- modernização do terminal com o reaparelhamento tecnológico para apoio à operação, bem como a atualização tecnológica (renovação) ao longo do prazo contratual;
- Implantação do Centro de Controle Operacional – CCO;
- operação do terminal, compreendendo o apoio ao embarque e desembarque de passageiros dos serviços de transporte coletivo, o provimento de equipamentos de controle de tráfego, inclusive sinalização de trânsito e controle de acostagem de ônibus e metrô, apoio à fiscalização de operação de transporte coletivo e segurança pública, operação dos sistemas fixos de controle de instalações prediais de água potável, esgotamento sanitário, energia, detecção e combate de incêndio, ar condicionado, telemática, CFTV, conforme especificações do Caderno de Estudos de Engenharia;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

- recuperação das instalações elétricas e eletrônicas;
- operacionalização dos sistemas de prevenção e combate a incêndio;
- recuperação dos banheiros e instalações hidrossanitários;
- reforma nas áreas internas do complexo e fachada das lojas;
- instalações mecânicas (sistema de ar-condicionado, escadas rolantes e elevadores);
- conservação e manutenção das estruturas arquitetônicas e instalações prediais, inclusive no que diz respeito ao sistema estrutural objeto das obras de recuperação;

29. Quanto à geração de receitas, verifica-se o seguinte:

- exploração da operação, das áreas comerciais, toaletes, guarda volumes, publicidade, estacionamento nas áreas que serão constituídas pelo concessionário, acostagem e quaisquer outras vinculantes a exploração comercial.

Cenário 2

30. O cenário 2 incorpora as modificações do cenário 1 (intervenções na Plataforma Inferior) e propõe a requalificação urbana da Plataforma Superior. Quanto a parte de obras e reformas, temos as seguintes ações:

- a implantação de uma passagem de pedestres subterrânea para acesso dos passageiros a Plataforma G, interligando as Plataformas B e C;
- readequação viária do nível superior com retirada de três faixas de tráfego no sentido sul e o remanejamento das faixas de tráfego no sentido norte, com a inversão de uma delas para o sentido sul, mantendo-se duas para o sentido norte;
- reformulação das áreas verdes atuais e a criação de novas áreas verdes;
- construção de calçadão, ligando o Conjunto Nacional ao Conic;
- aplicação de piso pré-moldado na Plataforma Superior em área situada entre o Conjunto Nacional e o Conic;
- construção de marquise na plataforma superior na área entre o Conjunto Nacional e o Conic onde hoje é ocupada por estacionamento;
- serão edificadas 6.180m² para exploração comercial (atualmente existem 6.097m², incluindo a área ocupada pelas lojas da Galeria dos Estados);
- a redução da disponibilidade de 250 vagas na plataforma superior (em função da ampliação da área comercial e da construção da marquise);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

3. Investimentos (Capex)

31. De início, esclarece-se que todos os desembolsos, incluindo o investimento, serão feitos com base nas propostas previstas para o cenário 2.

32. Os investimentos — também conhecidos como Capex (*Capital Expenditure*) —, no caso em análise, referem-se basicamente a obras civis, a recuperação estrutural da RPP e a obras de implantação dos estacionamentos nas adjacências do Conic, Conjunto Nacional e na Plataforma Superior.

33. Os preços referenciais adotados para as obras civis foram baseados em duas fontes, quais sejam: SICRO/DNIT (relativo às obras do Sistema Viário – data base Dez/19); e SINAPI, ORSE e PINI (referente às obras das Edificações – data base Dez/19).

34. Nesta concessão, foram identificados os investimentos listados abaixo.

TABELA 1 – Capex Rodoviária

Investimentos	Custo Total (R\$ mil) (Sem BDI)	BDI (%)	Preço Total (R\$ mil) (Com BDI)	%
Obras Civis	83.627	25%	104.531	57%
Recuperação Estrutural	51.596	30%	67.076	37%
Equipamentos e Sistemas	6.790	25%	8.487	5%
Reinvestimento Equipamentos e Sistemas	3.051	-	3.051	2%
Ambiental	324	25%	404	0%
Total Previsto	145.387		183.550	100%

Fonte: Planilha A15, aba CAPEX

TABELA 2 – Capex Estacionamentos Rotativos

Investimentos	Valores (R\$ mil)	%
Implantação Infraestrutura	2.369	33%
Implantação de Sist. e Reinvestimento	4.710	67%
Total	7.079	100%

Fonte: Planilha A15, aba Premissas.

35. Na presente análise, como critério de amostragem, optou-se por analisar os investimentos mais relevantes, quais sejam, Obras Civis (Reforma) e Recuperação Estrutural, os quais correspondem a mais de 93% do total de gastos com investimentos previstos. Com isso, analisou-se 80% do custo total previsto para cada um destes investimentos, por meio da avaliação dos custos unitários e dos quantitativos dos serviços mais relevantes eleitos por meio de Curva ABC. Os custos apresentados pela Semob apresentam data de referência de 12/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

Bonificações e Despesas Indiretas – BDI

36. As taxas de BDI adotadas pela Semob nos investimentos previstos — de 25% (Obras Civas, inclusive Equipamentos e Sistemas) e de 30% (Recuperação Estrutural) —, encontram-se em patamares superiores aos previstos nos regramentos técnicos atualizados, bem como em desacordo com a legislação tributária distrital.

37. O Acórdão nº 2622/2013 – Plenário – TCU estabelece limites dos parâmetros que compõem o BDI para cada espécie de obra, devendo-se adotar, para o caso em tela, a tipologia “Construção de Edifícios”.

38. Especificamente em relação ao parâmetro Despesas Financeiras, cabe salientar que os valores constantes nesse acórdão, em virtude do cenário econômico atual, com taxa Selic em patamares bem inferiores daquelas verificadas no período de sua elaboração, necessitam de atualização. Com isso, na presente análise adotou-se o valor médio da Selic¹³, prevista para o final do ano, para o período de 2021-2030, que resultou em uma taxa mensal de 0,52%.

39. A alíquota de ISS utilizada nos orçamentos em análise, de 2,5%, encontra-se em desacordo com a legislação tributária distrital¹⁴, que prevê alíquota de 2,0% para os serviços em tela.

40. No tocante às Obras Civas, por tratar-se de obra nova e reforma, de complexidade baixa (instalações comerciais), entende-se adequada a utilização dos valores médios previstos no citado acórdão, com exceção do item Despesa Financeira.

41. No tocante à Recuperação Estrutural, por tratar-se de obra com elevada complexidade, sujeita a maiores variações no curso de sua execução, entende-se adequada a utilização dos valores do 3º quartil (limites máximos) previstos no citado acórdão, com exceção do valor referente ao item Despesa Financeira.

42. Relativamente a Equipamentos e Sistemas, os custos alocados no orçamento de Obras Civas para este item, referem-se, majoritariamente, à aquisição/fornecimento de equipamentos/sistemas, devendo-se adotar a orientação constante no Acórdão nº 2622/2013 – TCU – PLENÁRIO, referente ao fornecimento de materiais e equipamentos, adotando-se os valores percentuais médios propostos pelo TCU.

¹³ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acesso em: 5 Mai. 2021. A média anual prevista para a taxa Selic, no decênio 2021-2030 é de 6,38%, transformada para valores mensais resulta em 0,52%.

¹⁴ Decreto Distrital nº 25.508/2005: “Art. 38. As alíquotas do imposto são as seguintes: I - 2% (dois por cento) para os serviços listados: [...] 7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

43. A tabela abaixo apresenta os resultados obtidos com os ajustes realizados nesta análise, comparativamente aos valores propostos pela Semob.

TABELA 3 – Cálculo da Taxa de BDI – Capex – RPP

Item	Discriminação	Obras Civas		Recuperação Estrutural		Equipamentos e Sistema	
		Semob	Unidade Técnica	Semob	Unidade Técnica	Semob	Unidade Técnica
1	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	4,67%	4,00%	5,50%	5,50%	4,67%	3,45%
2	SEGUROS	0,36%	0,40%	0,36%	0,50%	0,36%	0,24%
3	TAXA DE RISCO	2,46%	1,27%	5,49%	1,27%	2,46%	0,85%
4	GARANTIAS	0,38%	0,40%	0,64%	0,50%	0,38%	0,24%
5	DESPESAS FINANCEIRAS	1,21%	0,52%	1,39%	0,52%	1,21%	0,52%
6	TAXA DE LUCRO	7,30%	7,40%	7,11%	8,96%	7,30%	5,11%
7	IMPOSTOS	6,15%	5,65%	6,15%	5,65%	6,15%	5,65%
	ISS	2,50%	2,00%	2,50%	2,00%	2,50%	2,00%
	PIS	0,65%	0,65%	0,65%	0,65%	0,65%	0,65%
	Cofins	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
BDI CALCULADO		25,00%	21,46%	30,00%	25,25%	25,00%	17,39%
BDI ADOTADO		25,00%	21,50%	30,00%	25,50%	25,00%	17,50%

FONTE: Elaboração própria.

44. A partir das diferenças entre as taxas de BDI's da Semob e obtidas na presente análise foi possível **identificar um sobrepreço de R\$ 5.756.982,08**, conforme demonstrado na tabela abaixo.

TABELA 4 – Sobrepreço – Taxa de BDI – Investimentos – Rodoviária do Plano Piloto

Investimento	Semob	Unidade Técnica	Diferença %	Custo Total (R\$)	Sobrepreço (R\$)
Obras Civas	25,00%	21,50%	3,50%	83.626.799,71	2.924.736,84
Recuperação Estrutural	30,00%	25,50%	4,50%	51.595.909,91	2.323.175,04
Equipamentos e Sistemas	25,00%	17,50%	7,50%	6.789.985,45	509.070,19
Sobrepreço Total (R\$)					5.756.982,08

FONTE: Elaboração própria.

Obras Civas

45. O custo total previsto é de R\$ 83.626.799,71 (sem BDI). Com aplicação de BDI de 25%, resulta em um total de R\$ 104.531.298,50.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

46. Da análise realizada, identificaram-se diversas impropriedades as quais são listadas abaixo:

- a. Utilização de unidade de custo genérica sem o detalhamento devido: Os serviços *Sistemas (sem código)* e *Drenagem do Sistema Viário Rodoviária do Plano Piloto (05.03.500.11U)*, ante a magnitude dos valores destes serviços, devem ser orçados detalhadamente, com composição de custos unitários para os serviços relacionados;
- b. Ausência de memória de cálculo dos quantitativos: Os serviços *Estrutura Metálica Em Aço Estrutural Perfil "I" 12" X 5 1/4" (73970/1U)*, *Sistemas (sem código)* e *Drenagem do Sistema Viário Rodoviária do Plano Piloto (05.03.500.11U)*, não apresentam memória de cálculo, nem projetos detalhados que permitam a obtenção dos quantitativos. Ante a magnitude dos valores destes serviços, a Semob deve promover o detalhamento mais apurado deste quantitativo, mediante apresentação de memória de cálculo específica para cada serviço;
- c. Sobrepço: Os serviços *Revestimento de Piso de Alta Resistência 40x40x3cm, TECNOGRAN (0.01.510.50U)*, *Custo Edificação Comercial Rodoviária PP Plataforma Superior (04.07.300.10U)* e *Custo direto de Estação e Terminal de BRT (04.07.100.01UE)*, resultaram em sobrepreços, conforme análise realizada;
- d. Superestimativas de Quantidades: *Revestimento de Piso de Alta Resistência 40x40x3cm, TECNOGRAN (0.01.510.50U)*, *Custo Edificação Comercial Rodoviária PP Plataforma Superior (04.07.300.10U)* e *Custo direto de Estação e Terminal de BRT (04.07.100.01UE)*, resultaram em elevadas superestimativas, conforme análise realizada;
- e. Projeto Executivo (01.01.000): O percentual adotado, de 4,5%, é adequado para a magnitude dos investimentos, devendo o valor do custo total ser reduzido das impropriedades apontadas.

47. Da análise realizada foi possível **identificar uma diferença decorrente de sobrepreço e superestimativa de R\$ 13.634.828,06 para os investimentos em Obras Cíveis**, conforme detalhado no PT 04 – Análise Capex.

Recuperação Estrutural

48. O custo total previsto é de R\$ 51.595.909,91 (sem BDI). Com aplicação de BDI de 25%, resulta em um total de R\$ 67.076.041,98.

49. Da análise realizada, identificaram-se diversas impropriedades as quais são listadas abaixo:

- a. Ausência de memória de cálculo dos quantitativos: Dos 15 (quinze) serviços selecionados por Curva ABC na presente análise, 14

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

(quatorze), com exceção de Projeto Executivo¹⁵, não apresentam memória de cálculo, nem projetos detalhados que permitam a obtenção dos quantitativos. Ante a magnitude dos valores destes serviços, a Semob deve promover o detalhamento mais apurado deste quantitativo, mediante apresentação de memória de cálculo específica para cada serviço;

- b. Ausência de justificativa técnica para coeficiente de mão de obra: Os serviços *Manta de Fibra de Carbono D=300g/m², E=0,166mm, inclusive resinas adesivas e de saturação - a partir da 2a. camada (03.02.105.06U)* e *Manta de Fibra de Carbono D=300g/m², E=0,166mm, inclusive resinas adesivas e de saturação - 1a. camada (03.02.105.05U)*, apresentam coeficientes de mão de obra aparentemente superestimados para execução dos serviços em tela (4 horas de Impermeabilizador e 4 horas de Servente para execução de 1 m² do serviço). Com isso, a Semob/DF deve apresentar justificativa técnica que comprove a utilização dos coeficientes de mão de obra adotado;
- c. Sobrepço: Na análise realizada, os seguintes serviços resultaram em sobrepreço:
- i. *Protensão com cordoalhas engraxadas de aço CP190 12,7mm, fornecimento e colocação (03.02.106.53U);*
 - ii. *Restauração das paredes e fundo de vigas com aplicação de Graute Penetron FcK=30 MPA (03.02.106.55U);*
 - iii. *Recuperação de Estruturas de Concreto (03.02.107.05U);*
 - iv. *Nivelamento de superfície de concreto com adesivo estrutural à base de resina epóxi, e=5mm, fornecimento e aplicação (03.02.105.02U);*
 - v. *Escarificação manual, corte de concreto até 3 cm de profundidade (05.108.000270.SER);*
 - vi. *Reforço de Solo com injeção de calda de cimento com controle de pressão e resistência (04954ORSE).*
- d. Projeto Executivo (01.01.000): O percentual adotado, de 4,5%, é adequado para a magnitude dos investimentos, devendo o valor do custo total ser reduzido das impropriedades apontadas.

50. Da análise realizada foi possível **identificar uma diferença decorrente de sobrepreço de R\$ 14.276.757,92 para os investimentos em Recuperação Estrutural**, conforme detalhado no PT 04 – Análise Capex.

¹⁵ Utilizada taxa de 4,5% incidente sobre os custos diretos da obra.

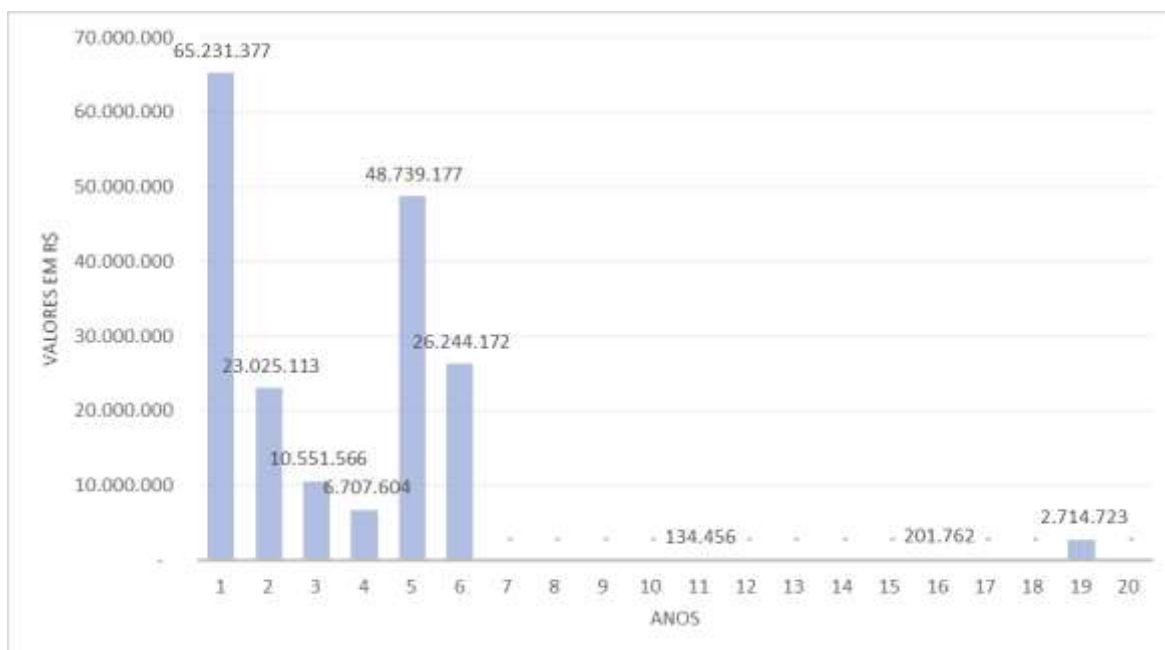


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

Cronograma de Desembolso

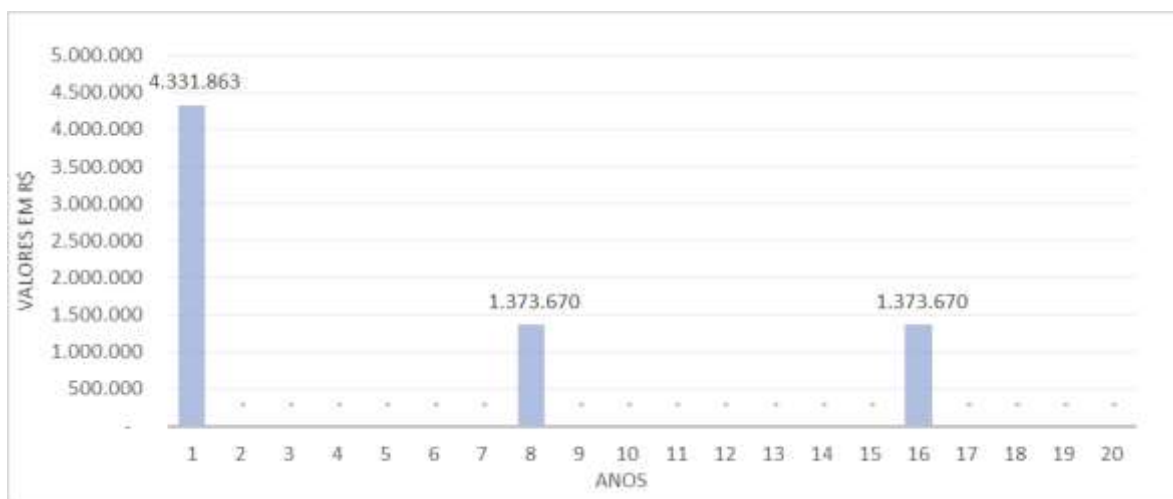
51. Quanto ao cronograma de desembolso, temos os seguintes gráficos:

GRÁFICO 1 – Cronograma de Desembolso RPP



Fonte: Planilha A15, aba CAPEX.

GRÁFICO 2 – Cronograma de Desembolso Estacionamentos



Fonte: Planilha A15, aba CAPEX.

52. Observa-se dos gráficos que a maior parte dos dispêndios serão realizados nos primeiros 4 anos, que correspondem à recuperação estrutural da RPP e à implantação dos estacionamentos rotativos (fase 1, conforme Anexo 1 da minuta de Contrato). Nos anos 5 e 6 são previstas as intervenções na

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

plataforma superior que envolvem novo montante expressivo (fase 2, conforme Anexo 1 da minuta de Contrato). Após esse período, são previstos reinvestimentos nos anos 11, 16 e 19.

53. Os desembolsos propostos mostram-se coerentes com as fases de implantação do negócio, **exceto o reinvestimento do ano 19.**

54. Não há justificativa para o reinvestimento referente ao ano 19. Do total de reinvestimento programado para os anos 11, 16 e 19 (R\$ 3,05 milhões, vide Tabela 1), aproximadamente 90% (R\$ 2,71 milhões) será desembolsado no penúltimo ano da concessão, e será majoritariamente relativo à reposição de sistemas (R\$ 2,58 milhões). O termo “sistemas”¹⁶ nesse contexto significa equipamentos e respectivos aplicativos (vide planilha A5-Investimentos, aba equipamentos). Verifica-se que a atualização de sistemas e equipamentos no período final do contrato pode gerar prejuízos para a próxima concessionária — ou para o Governo do Distrito Federal — caso mude de fornecedor de sistemas e equipamentos, pois a migração de sistemas incorre em custos. Ressalte-se que os bens vinculados à concessão, incluindo os sistemas¹⁷, deverão estar totalmente depreciados até o final da concessão, conforme cláusula 8.9¹⁸, o que reforça a precariedade de um reinvestimento feito no penúltimo ano da concessão.

¹⁶ Os sistemas são os seguintes: Sistema de Comunicação Fixa – SCF (Telefonia); Sistema de Monitoramento Eletrônico (SME); Sistema de Monitoramento Eletrônico (SME) com reconhecimento facial e Análise comportamental de movimento NEC NeoFace; Sistema de Controle de Acesso (SCA); Sistemas de Transmissão de Dados, Voz e Imagem (STD); Sistema de Multimídia (SMM) – Sonorização e Painéis informativos (PIS); Sistema de Energia – Alta e Baixa Tensão; Sistema de Monitoramento e Gerenciamento das Escadas Rolantes e Elevadores; Sistema de Combate a Incêndio; Sistema Informativo nas Baías com Grade Horária dos ônibus e Exploração Comercial; Centro de Controle Operacional.

¹⁷ Cláusula 8.1.3 - BENS VINCULADOS À OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO COMPLEXO DA RODOVIÁRIA DO PLANO PILOTO [...]

1. Transferidos à Concessionária (2 sistemas)

A. Circuito Fechado de Televisão (CFTV) - parcial;

B. Sistema de Sonorização.

2. Adquiridos, arrendados ou locados pela Concessionária, ao longo do Prazo da Concessão, que sejam utilizados na Gestão do Complexo.

A. Centro de Controle Operacional (CCO);

B. Sistema de Detecção e Combate a Incêndio;

C. Sistema de Controle de Acesso (SCA);

D. Sistema de Comunicação Móvel de Voz e Dados (SCMVD);

E. Rede de Transmissão de Dados (STD);

F. Sistema de Comunicação Fixa (SCF);

G. Sistema de Multimídia (SMM) e Sistema de Informações aos Passageiros (SIP);

H. Sistema Supervisório do Sistema de Controle Centralizado (SCC).

I. Sistema web para apoio a fiscalização do PODER CONCEDENTE

3. Todos os materiais, equipamentos e sistemas utilizados diretamente para a prestação do SERVIÇOS de OPERAÇÃO.

4. A propriedade intelectual sobre marcas relacionadas ao OBJETO.

¹⁸ Cláusula 8.9:

“Todos os BENS VINCULADOS À CONCESSÃO ou investimentos neles realizados **deverão ser integralmente depreciados ou amortizados contabilmente pela CONCESSIONÁRIA no prazo da CONCESSÃO**, nos termos da legislação vigente, não cabendo qualquer pleito de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

55. Deve a Semob justificar os gastos com reinvestimentos no ano 19 da concessão e a divergência do valor total do reinvestimento no sistema de reconhecimento facial.

4. Despesas e custos operacionais (Opex)

56. Os estudos relativos às despesas com operação e manutenção — também conhecidas como Opex (*Operating Expenditure*) —, são tratados no Caderno 4. A planilha A7 (Custos Operacionais) contém detalhamento do orçamento relativo à manutenção e conservação da RPP. A planilha A8 (Investimentos – Estacionamentos), o detalhamento relativo aos estacionamentos rotativos.

57. As tabelas a seguir sintetizam os custos a serem realizados:

TABELA 5 – Opex da Rodoviária (em 20 anos)

Custos e Despesas	Valores (R\$ mil)	%
Mão de Obra	244.638	63%
Despesas Operacionais	146.000	37%
Total	390.638	100%

Fonte: Planilha A15, aba Premissas.

TABELA 6 – Opex dos Estacionamentos (em 20 anos)

Custos e Despesas	Valores (R\$ mil)	%
Custo de Operação	4.926	21%
Custo Operação Sistemas	5.639	24%
Mão de Obra	10.039	43%
Meio Ambiente	2.946	13%
Total	23.550	100%

Fonte: Planilha A15, aba Premissas.

58. Os custos dos projetos básicos e executivos foram estimados em 4,5% dos custos diretos de obras civis, dividido em 0,9% para o Projeto Básico e 3,6% para o Projeto Executivo. A estimativa é baseada na indicação do Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINACENCO, com referência no valor da obra convertido em dólar (aproximadamente US\$ 50 milhões).

59. A análise concentrou-se nos custos operacionais relativos à manutenção e conservação da RPP, haja vista corresponde à maior parte dos desembolsos (aproximadamente R\$ 400 milhões).

reequilíbrio econômico-financeiro ou indenização ao final do prazo do CONTRATO à CONCESSIONÁRIA.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

Mão de obra

60. Conforme planilha A7 (Custos Operacionais da RPP) são previstas 36 funções para a operacionalização dos serviços que serão oferecidos pela Sociedade de Propósito Específico – SPE na operacionalização da RPP. O total anual do gasto com mão de obra ficou em R\$ 12.231.916,20.

61. Evidencia-se a falta de clareza quanto à origem dos salários, ou seja, não foram apresentadas as Convenções Coletivas ou outras fontes referenciais que fundamentassem o valor dos salários apresentados na planilha A7. Deve a Semob apresentar as bases legais para o valor de salário das respectivas funções.

62. Quanto ao adicional de insalubridade/periculosidade, não ficou claro o fundamento que embasou a escolha dos percentuais, sendo necessário o esclarecimento quanto a classificação de cada função quanto ao tipo de adicional (se insalubridade ou periculosidade) bem como o fundamento para o percentual de insalubridade.

63. Também não foi esclarecido o quantitativo utilizado de pessoal (RPP e Estacionamentos rotativos). A jurisdicionada terá de justificar o quantitativo de funções, de postos de trabalho e de efetivo total, apresentando os fundamentos legais/técnicos.

64. É necessário que se determine à Semob que apresente os quantitativos atuais da estrutura administrativa e terceirizada de vigilância e limpeza para efeitos comparativos.

65. Em adição, deverá constar no Contrato o quantitativo exato das funções previstas nos estudos, uma vez que tem impacto na avaliação de desempenho.

Consumo e demais despesas operacionais

66. Identificou-se, na planilha A7 (Custos Operacionais da RPP) que a média dos desembolsos anuais é de R\$ 6.811.139,00 e não R\$ 7.300.000,25 como apresentado. A diferença ficou em R\$ 488.861,25. Os valores a maior foram: verificador independente (média de R\$ 493.704 para R\$ 24.685); Licença Sistema Vídeo Wall (média de R\$ 12.962 para R\$ 10.369); certificação ISO 9001 (média de R\$ 23.000 para R\$ 14.050); e certificação ISSO 14001 (média de R\$ 22.000 para R\$ 13.700).

67. Não se identificaram outras distorções que merecessem comentários, sem prejuízo de averiguações futuras.

5. Receitas

68. As receitas da Concessionária serão provenientes das seguintes fontes:

- Receita de Acostagem;
- Receita de Estacionamento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

- Receita de Aluguel;
- Receita de Mídia.

69. O valor acumulado das receitas durante o período de vigência da Concessão está sintetizado na tabela seguinte:

TABELA 7 – Total de Receitas (em 20 anos)

Receitas	Valores (R\$ mil)	%
Acostagem	352.467	34%
Estacionamento	254.175	25%
Comércio	353.328	35%
Mídia	62.688	6%
Total	1.022.658	100%

FONTE: Planilha A15, aba “Premissas”.

Receita de Acostagem

70. A Receita de Acostagem será calculada em função de cada operação de partida de um veículo de transporte coletivo público, na estação da Rodoviária do Plano Piloto, com o objetivo de evitar a dupla contagem de veículos.

71. Os dados referentes a número de linhas, frota, frequência dos sistemas de transportes que chegam à RPP foram fornecidos pela Semob ou obtidos do Sistema de Transporte Semi Urbano da ANTT e do Sistema Metroviário.

72. No Caderno 6 aparece a informação, na p. 46, de que será cobrado, para cada acostagem o valor equivalente a 1,5 vezes a TARIFA USUÁRIO. Desse modo, a taxa de acostagem foi multiplicada por um fator multiplicador de 150% chamado *sensibilidade de acostagem*. Aparentemente esse fator foi utilizado na modelagem apenas para ajuste da receita de acostagem ao montante desejado de receita.

73. Para o cálculo da receita anual final foi contabilizada a receita relativa ao STPC e ao Entorno, deixando de fora a receita referente às acostagens do metrô. Também foi assumido que o número de acostagens permanecerá constante durante todo o Contrato. O valor total da receita anual calculado ficou em R\$ 17.623.701,49 (é a soma do STPC, R\$ 15,176 milhões e do Entorno, R\$ 2,444 milhões). Caso fosse cobrado a acostagem referente ao metrô, haveria uma receita adicional de R\$ 6.761.901,30, totalizando R\$ 24.385.701,49.

74. Vale ressaltar que essa receita poderá impactar os valores dos Contratos de Concessão do STPC, objeto da Concorrência 01/2011-ST¹⁹, caso as empresas solicitem um reequilíbrio do Contrato. A receita de acostagem (R\$ 15,2 milhões) equivale a aproximadamente 2,3% do valor total do subsídio anual

¹⁹ Obs: Edital da Concorrência n. 01/2011-ST foi analisado no processo n. 12086/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

pago pelo GDF às empresas operadoras para o sistema de ônibus, que foi de R\$ 659 milhões em 2019.

75. Desse modo, em que pese o Contrato a ser firmado seja uma concessão simples, verifica-se que essa receita será, indiretamente, financiada pelo Poder Público. Inclusive, conforme relatado na modelagem econômico-financeira apresentada, a não consideração das receitas de acostagem inviabiliza a concessão em tela²⁰. Ou seja, haveria a transferência de ônus de uma concessão nova (RPP) para uma outra concessão já firmada (Concorrência 01/2011-ST), ensejando reequilíbrio econômico-financeiro nesta última, que já é deficitária.

76. Diante do exposto, a Semob deverá esclarecer se o Contrato relativo ao Edital n. 01/2011-ST permite o reequilíbrio diante dessa situação, ou se o futuro Contrato de concessão do STPC (considerando que o Contrato atual está próximo de expirar) vedará a adição dessa despesa na equação do equilíbrio do Contrato. Caso o erário assuma esse novo compromisso, a modelagem econômico-financeira deverá ser refeita, recalculando-se o valor da outorga, além de mudar a natureza do Contrato, passando para uma Parceria Público-Privada Patrocinada, com aportes públicos, com todas suas implicações, incluindo a análise do impacto na Receita Corrente Líquida do DF.

Receita de Estacionamento

77. Para o cálculo da **receita de operação das vagas de estacionamento** rotativo, contíguas ao complexo da Rodoviária do Plano Piloto, foram levantados os seguintes dados: número de vagas, demanda por estacionamento, número de dias úteis por mês, horários de demanda por bolsão de estacionamento, número de horas, tempo médio de permanência, a tarifa horária foi considerada como R\$ 5,00.

78. Inicialmente, ao calcular o **número de vagas** disponíveis, estas foram calculadas medindo-se as áreas destinadas aos bolsões de estacionamento e depois dividindo-se pela área de vaga de um carro, conforme determinado pelo Decreto nº 33.740/2012, cujas áreas devem ficar entre 11,50m² e 12,65m², dependendo do tipo de vaga. Ressalte-se que não foram apresentados dados relativos às áreas levantadas pelo sistema de geoprocessamento ESRI ARCGIS, devendo a jurisdicionada apresentá-los.

79. Conforme explicitado no Caderno 5, para a modelagem, consideraram-se dois cenários, o que impacta o número de vagas conforme a escolha.

²⁰ Associados (Cad 8 Rodov Modelagem Jurídica Rev 01_limpo).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

FIGURA 1 – Inventário de Vagas

Área	Setor/Quadra	Inventário de Vagas	
		Cenário 1	Cenário 2
Área Central		2.902	2.652
	SDN	1.179	1.179
	SDS	1.015	1.015
	Rodoviária - Plataf Sup	708	458
Total Geral		2.902	2.652

FONTE: p. 29, Caderno 5.

80. Os dados relativos à **demand**a foram obtidos a partir da matriz de O-D (origem destino) do modo transporte individual desenvolvida para o PDTT-Plano de Desenvolvimento do Transporte sobre Trilhos do Distrito Federal – LOGIT/2016. Em que pese no documento “Cálculo de Vagas RPP” ter descrito os dados obtidos (v.g. número de entrevistas, zonas de tráfego, facilidade em conseguir a vaga, tempo gasto para achar a vaga, quanto tempo ficou estacionado etc.) não foram apresentadas as planilhas que fundamentaram o estudo. Portanto, deverão ser apresentadas essas planilhas, bem como os cálculos que geraram os relatórios de demanda.

81. A receita diária média por vaga, ao final ficou em R\$ 18,40, gerando o seguinte fluxo de caixa, conforme segue:

FIGURA 2 – Fluxo de Caixa Projetado

	CENÁRIO 2	TOTAL	Ano 01	Ano 02 ao 07	Ano 08	Ano 09 ao 15	Ano 16	Ano 17 ao 20
1	CAPEX	7.079.202,25	4.331.863,13	-	1.373.669,56	-	1.373.669,56	-
1.1	Obras Cíveis	2.369.478,04	2.369.478,04	-	-	-	-	-
1.2	Sistemas	1.962.385,09	1.962.385,09	-	-	-	-	-
1.3	Reinvestimento em Sistemas	2.747.339,13	-	-	1.373.669,56	-	1.373.669,56	-
2	OPEX	25.489.052,75	1.322.083,40	1.215.251,43	1.215.251,43	1.215.251,43	1.215.251,43	1.215.251,43
2.1	Obras Cíveis	5.829.836,84	266.380,55	266.380,55	266.380,55	266.380,55	266.380,55	266.380,55
2.2	Sistemas	6.674.209,74	304.962,17	304.962,17	304.962,17	304.962,17	304.962,17	304.962,17
2.3	Custos Administrativos	10.038.797,60	501.939,88	501.939,88	501.939,88	501.939,88	501.939,88	501.939,88
2.4	Licenciamento Ambiental	2.946.208,57	248.800,80	141.968,83	141.968,83	141.968,83	141.968,83	141.968,83
3	RECEITAS	269.413.550,33	13.470.677,52	13.470.677,52	13.470.677,52	13.470.677,52	13.470.677,52	13.470.677,52
3.1	Receita Total	269.413.550,33	13.470.677,52	13.470.677,52	13.470.677,52	13.470.677,52	13.470.677,52	13.470.677,52
	TOTAL	237.922.487,48	7.816.730,99	12.255.426,09	10.881.756,52	12.255.426,09	10.881.756,52	12.255.426,09

FONTE: p. 65, Caderno 5 – Fluxo de caixa baseado no cenário 2, conjugando-se os investimentos em obras e de operação com a receita bruta.

Receita de Aluguel

82. A receita de ocupação foi calculada por meio de levantamento da área atual explorada e a projeção, considerando-se o cenário 02. Desse modo, calcularam-se as Áreas Bruta Locável – ABL conforme os dois cenários planejados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

FIGURA 3 – Área Bruta Locável

Distribuição ABL	Cenário 1		Cenário 2	
	Mix (%)	Mix (m²)	Mix (%)	Mix (m²)
Alimentos	23,6%	1.437,68	24,8%	3.046,92
Cosméticos	0,5%	29,00	0,5%	61,46
Variedades	16,5%	1.003,66	17,3%	2.127,08
Chaveiro	0,7%	40,33	0,7%	85,48
Lotérica	2,0%	123,73	2,1%	262,23
Eletrônicos	7,2%	437,51	7,6%	927,23
Vestuário	7,1%	431,29	7,4%	914,04
Barbearia	0,5%	32,25	0,6%	68,35
Administrativo	4,3%	264,02	4,6%	559,55
Relojoaria	0,6%	35,00	0,6%	74,18
Drogaria	6,3%	385,66	6,7%	817,34
Eletrônicos/vestu.	0,7%	45,50	0,8%	96,43
Tabacaria e xerox	0,6%	34,00	0,6%	72,06
Comercial	0,5%	32,00	0,6%	67,82
Banco	2,8%	173,42	3,0%	367,53
Acessórios	0,0%	-	0,0%	-
Estética	0,8%	50,66	0,9%	107,37
Xerox	0,2%	11,33	0,2%	24,02
INDEFINIDO	3,3%	199,62	1,8%	221,02
Galeria dos Estados	21,8%	1.330,73	17,7%	2.175,28
Bancas	0,0%	-	1,6%	202,04
ABL Total	100,0%	6.097,41	100,0%	12.277,41

FONTE: p. 26, Caderno 6 – Estudos de Mercado

83. No cenário 01 apresenta uma ABL de 6.097,41 m². Para o cenário 02, há uma previsão de ampliação da Plataforma Superior em 6.180 m², o que dobra o potencial de receita com relação à área atual. Ressalte-se que a Galeria dos Estados foi incluída na exploração comercial.

84. O valor de aluguel foi estabelecido em pesquisa de opinião em uma base de 74 lojistas, obteve-se o valor de R\$ 178,17/m² (média) e R\$ 123,46/m² (mediana). Para efeito de cálculo da receita utilizou-se a mediana.

85. A receita de ocupação foi calculada mediante a multiplicação entre a tarifa de ocupação da área e a ABL em m² de cada unidade comercial, descontada da taxa de vacância/inadimplência, sendo cobrada mensalmente e corrigida anualmente pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA, conforme cláusula 16.1 do Contrato, que trata do reajuste tarifário.

86. Verificou-se um dado no Caderno 4 – Plano Funcional e Operacional, p. 11-18, quanto ao valor atual recolhido aos cofres públicos mensalmente a título de taxa de ocupação que deu um valor de R\$ 508 mil/mês. A área ocupada também é menor que o fornecido no Caderno 7, totalizando 3.503,78 m². O montante de R\$ 508 mil dividido pela área atual (3.503,78m²) representa um valor de aproximadamente R\$ 145/m².

87. O preço do aluguel calculado apresenta-se razoável ao se comparar com os estudos realizados no Processo n. 33986/2017²¹ por ocasião da análise da Concessão do Centro Esportivo de Brasília – Arenaplex. Os valores de referência utilizados foram os aluguéis cobrados na concessão do

²¹ Informação 42/18 (e-DOC 61A808A2-e).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

Complexo do Mineirão (estádio). Os valores ficaram entre R\$ 145/m² e R\$ 174/m² para o aluguel de lojas e restaurantes, respectivamente (p. 39 da Informação n. 48/2018). Considerando que as lojas e restaurantes terão um padrão compatível a um shopping, verifica-se que o valor considerado (de R\$ 123,46/m²) está dentro do razoável.

Receita de Mídia

88. A exploração atual da receita de mídia é objeto do Contrato de Concessão de Uso nº 10/2010, mediante remuneração, com previsão de implantação, operação, manutenção e exploração de mídia em monitores multimídia nas Plataformas da Rodoviária do Plano Piloto. Esse Contrato será encerrado em 2024, e prevê remuneração mensal ao GDF de 20% sobre o faturamento bruto da Concessionária ou um valor fixado de Remuneração Mínima Garantida – RMG no valor de R\$14.324,54, o que for maior.

89. Ressalte-se que esse dado de RMG diverge do apresentado no Caderno 4, p. 21, que é de R\$ 15.407,95. Ele foi calculado com base na RMG de out/2010 (R\$ 8.854,92) atualizada pelo INPC de dez/2019 (74%). Ainda, segundo o Caderno 4, o faturamento médio mensal da Concessionária ficou em R\$ 181 mil e o governo faturou R\$ 36 mil.

90. A estimativa da receita foi feita com base na RMG de período de 12 meses (nov/2018 a set/2019). Apurou-se o faturamento bruto mensal da concessão (Contrato n. 010/2010).

91. Conforme citado, atualmente, a exploração se dá pela exposição de monitores multimídia distribuídos em toda rodoviária, totalizando 63. No levantamento realizado, obtiveram a média mensal do faturamento, que foi R\$ 208.959,07. A receita média mensal por painel ficou em R\$ 3.316,81.

92. Existe a previsão de implantação de 56 novos painéis multimídia totalizando 119. Ressalte-se que está sendo proposta a transferência do atual Contrato de concessão, que se encerra em 2024, ficando a nova SPE com 100% do faturamento e os custos e despesas relacionados à sua gestão. No entanto, as receitas serão admitidas somente a partir do término do Contrato atual.

93. No cálculo, foi considerado um fator de conversão — que é um percentual de 30% da receita média padrão por painel conforme já calculado (R\$ 30% x R\$ 3.316,81 = R\$ 995,04) —, o qual será aplicado para os novos painéis (35 dos 56) que forem instalados em locais de menor movimento, como elevadores, Galeria dos Estados e Estacionamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

FIGURA 4 – Receita com exploração publicitária da Concessão da RPP

Item	Localização Painéis	Receita Adotada por Painel (R\$)	Situação Atual (até 2024)			Situação Proposta (2025)		
			Qtde	Receita Mensal (R\$)	Receita Anual (R\$)	Qtde	Receita Mensal (R\$)	Receita Anual (R\$)
	Rodoviária	3.316,81	63	208.959,07	2.507.508,79	84	278.612,09	3.343.345,05
2	Elevadores, G. Estados e Estacionamento	995,04	0	-	-	35	34.826,51	417.918,13
Total			63	208.959,07	2.507.508,79	119	313.438,60	3.761.263,19

FONTE: Memória dos estudos – Pasta 6. Publicidade

94. O estudo foi realizado no período de novembro de 2018 a outubro de 2019 com dados do Contrato vigente. Consideram-se satisfatórios os dados apresentados, bem como os dados de origem para a base do estudo.

6. Modelagem Econômico-Financeira

95. A modelagem econômico-financeira do projeto de concessão da RPP está consolidada no arquivo A15 – Modelo Financeiro_R1 nas seguintes planilhas: Painel de Controle, Projeções, Premissas e WACC new. Esses arquivos apresentam a consolidação das receitas, despesas e investimentos estimados. Com base nessas informações e em determinadas premissas (financiamento, tributação etc.), são apresentadas as projeções, para os 20 anos de concessão, do balanço patrimonial, da demonstração dos resultados do exercício – DRE – e do fluxo de caixa.

96. Destaca-se, inicialmente, que a data base dos orçamentos e preços adotados no estudo é o mês de dezembro de 2019. A tabela a seguir descreve as principais premissas:

TABELA 8 – Premissas da Concessão

Descrição	Premissas
Início da Concessão	jul/2021 (contrato em eficácia)
Prazo do Contrato de Concessão	20 anos
Período de Investimento	72 meses
Padrão Monetário	Real
Tipo de Concessão	Concessão comum
Data-Base do Estudo e das Projeções	Dezembro 2019

FONTE: Caderno 7 – Modelagem Econômica e Financeira

97. A análise realizada neste relatório envolve os seguintes aspectos da avaliação econômico-financeira: razoabilidade das premissas de receitas; custos e despesas; investimentos; e WACC.

98. Os cálculos do WACC foram desenvolvidos em planilha anexa e no PT 02 – WACC e não serão replicados neste documento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

Custo Médio Ponderado de Capital (WACC)

99. Para análise do Custo Médio Ponderado de Capital (WACC sigla em inglês) é necessário conferirmos os dados de entrada do Custo de Capital Próprio e do Custo de Capital de Terceiros propostos no estudo.

100. Conforme informado, o investimento fica viabilizado somente quando adicionada a receita de acostagem que é de R\$ 352,4 milhões ao longo do Contrato. Sem ela, a Taxa Interna de Retorno – TIR do empreendimento fica negativa, nos dois cenários (Cenário 1: –4,43%; Cenário 2: –1,19%).

101. Desse modo, no estudo, já está sendo considerada a receita de acostagem como padrão e todas as despesas inerentes ao cenário 2.

102. Apresenta-se, sinteticamente, as receitas, custos e investimentos com as respectivas taxas de retorno do projeto para os cenários projetados, conforme segue:

TABELA 9 – Cenários Projetados

Conta	Cenário 1	Cenário 2
Receita	884.254	1.022.667
Custos e Despesas	408.373	443.634
Investimentos	131.898	190.629
TIR	11,34%	10,93%
VPL	4.469.000	0

FONTE: Planilha A15-Modelo Financeiro.

Obs: Valores em R\$ mil.

103. O cenário 2 apresenta uma taxa de retorno semelhante ao primeiro cenário. A TIR do projeto foi obtida com base no fluxo de caixa desenvolvido na planilha A15 (aba projeções; células PN96:QV96) apresentando o VPL nulo.

104. O WACC real²² calculado no estudo resultou em 10,69%. Caso o VPL seja calculado com base naquela apuração, o novo valor será R\$ 1.753 mil.

105. A seguir serão analisadas as premissas utilizadas para o cálculo do WACC calculado no estudo.

Custo de Capital de Terceiros

106. O custo de capital de terceiros representa o valor pago para financiar o projeto. Foram apresentadas diversas alternativas, como Empréstimos-Ponte, BNDES Finem – Mobilidade Urbana e Mercado de Capitais – Debêntures de infraestrutura. Dessas alternativas, o estudo utilizou a BNDES Finem, para efeitos da modelagem.

²² Obs: O estudo apresentou o WACC nominal de 17,17%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

107. A estrutura de capital proposta no projeto é de 70% de dívida e 30% de capital próprio, conforme planilha apresentada. As condições de financiamento proposto estão sintetizadas na figura seguinte:

FIGURA 5 – Condições de Financiamento do BNDES

Condições	BNDES
Tipo de Amortização	SAC
Alavancagem	80%
Fluxo de Desembolso	Pari-Passu a obra
periodicidade do desembolso	Trimestral
Indexador	TLP
Spread	4,00%
Carência das Juros	-
Carência das amortizações – Cenário 1	Término da Obra + 6 meses (Mês 54)
Carência das amortizações – Cenário 2	Término da Obra + 6 meses (Mês 72)
Periodicidade do Juros (pré e pós carência)	Mensal
Prazo	12 anos
duração da conta reserva	3 meses
Valor Total Financiado (R\$ mil) - Valores Reais	147.865

FONTE: Caderno 7, p. 61.

108. Da figura 7, extrai-se que o indexador é a Taxa de Longo Prazo – TLP²³ e o *Spread* cobrado é de 4%. Esse spread está dentro dos limites usualmente cobrados²⁴, considerando-se sua composição (remuneração básica e o risco de crédito).

109. Em consulta ao site do BNDES²⁵, verifica-se que a taxa atual de TLP é de IPCA+2,65 a.a. (maio/2021). Utilizando o IPCA futuro, de 3,25% (Relatório Focus – maio/2021) e o *Spread* é de 4,00%, conforme informado, o custo totaliza **9,9%** a.a. Ressalte-se que essa Unidade Técnica procedeu ao cálculo do custo do financiamento diante da falta de definição de valores pela jurisdição.

Custo de Capital Próprio

110. Para o cálculo do custo de capital próprio, o estudo utilizou a metodologia do Capital Asset Pricing Model – CAPM que é utilizado tanto pelos gestores profissionais quanto pelos órgãos de controle e reguladores.

111. Para o cálculo do capital próprio, serão avaliadas as seguintes variáveis: Taxa livre de risco (R_f), Fator de ajuste de mercado (β), Prêmio de risco de mercado (R_m), Estimativa de risco país (R_p).

112. O valor proposto como taxa livre de risco (R_f) foi de 2,40% baseado na média aritmética simples dos TBonds (Títulos do Tesouro Americano com prazo de 10 anos) dos últimos 10 anos. O cálculo da R_f pelo Controle Externo também utiliza os títulos americanos como referência, todavia,

²³ Vide. Lei n. 13.483/2017.

²⁴ Processo n. 17013/2016 (spread de 6,0% a.a., conforme p. 101, Inf. 159/16 — e-DOC 07D70580-e).

²⁵ Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/custos-financeiros/tlp-taxa-de-longo-prazo>>. Acesso em: 4 mai. 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

o período da amostra deve ser maior e a média a ser utilizada é a geométrica, para reduzir eventuais distorções. O período utilizado por esta Unidade Técnica é a série histórica compreendido o período de 1928-2019.

113. Para o fator de ajuste de mercado (β) o estudo sugeriu o valor de 1,05 para o beta desalavancado (sem considerar a estrutura de capital) e 2,66 para o beta alavancado (considerando a estrutura de capital por meio da aplicação da fórmula de Hamada).

114. O fator de ajuste de mercado desalavancado (β_{des}) calculado por este Corpo Técnico também se baseou nos dois setores utilizados no estudo. Contudo, para a determinação do respectivo beta setorial, utilizou-se a média aritmética simples dos últimos 5 anos, com o intuito de reduzir as flutuações, (como aconteceu com o fator de Bens Imóveis $\beta_{2020} = 1,22$ e $\beta_{2021} = 0,64$). Os dois betas desalavancados para Bens Imóveis e Transporte foram respectivamente 0,906 e 0,822. A partir disso, calcularam-se os betas com base na fórmula de Hamada para o beta alavancado. Os dois betas alavancados foram 2,3 e 2,09.

115. De posse dos betas alavancados, calculamos o beta resultante com base na composição de duas carteiras de investimentos e na média aritmética simples²⁶. A tabela abaixo condensa os betas encontrados:

TABELA 10 – Fator Beta

Composição da Carteira	Beta
Média dos Betas Alavancados (50% + 50%)	2,19
Investimentos - Transporte (69%) e Exp. Comercial (31%)	2,15
Receitas - Transporte (59%) e Imóveis (41%)	2,18

FONTE: Elaboração própria.

116. Para efeito do cálculo da modelagem selecionamos o beta alavancado com base na média aritmética ($\beta_L = 2,19$), tendo em vista que se assemelha mais com o fluxo de receitas, o que consideramos mais próximo da realidade do negócio.

117. Como risco de mercado (R_m) foi indicado pelo estudo o valor de 11,93%, como sendo a média aritmética simples dos rendimentos do índice S&P500 dos últimos 10 anos. Todavia, o valor utilizado pelo Controle Externo segue a mesma sistemática de cálculo para a taxa livre de risco, calculando-se a média geométrica²⁷, chegando-se no valor de **9,79%**, atualizado em jan/2021, a partir dos retornos verificados no período de 1928 a 2020 (PT 01).

118. Para a estimativa de risco país (R_p) utilizamos o indicador adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional, qual seja, o Emerging Markets Bond Index Plus (EMBI+) Brasil, que é um derivativo de crédito negociado no

²⁶ O retorno esperado de uma carteira é a média ponderada dos retornos esperados dos títulos que a compõem. No caso das PPPs, os pesos são os investimentos e/ou serviços de cara ramo do negócio envolvido, segundo o artigo (vide PT01), utilizando a seguinte fórmula: $\text{beta}_{\text{Final}} = W_A \text{beta}_A + W_B \text{beta}_B$, onde W_X = porcentagem do investimento X e beta_X = beta do setor respectivo.

²⁷ Fonte: Damodaran.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

mercado. O *spread* medido por esse índice é cotado como o diferencial de rentabilidade de uma carteira teórica de títulos em relação ao rendimento dos títulos do Tesouro norte americano. Conforme PT 02, calculamos a média dos dois últimos anos (2019-2020), adotando o valor de **2,82%**.

119. Em adição, também foram utilizadas as projeções de inflação americana e brasileira. Para a projeção, o estudo informou a média dos últimos 10 anos no período de 2008 a 2019 (5,85% e 1,82% para inflação brasileira e americana, respectivamente). Todavia, este Corpo Técnico considera que as projeções futuras elaboradas pelo Banco Central²⁸ para inflação Brasileira são mais adequadas, pois refletem as condições econômicas que impactarão o desempenho da empresa. Para a inflação americana, utilizamos as projeções realizadas por instituições como Fundo Monetário Internacional e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico²⁹. Com isso, o valor obtido para as inflações brasileira e americana para o ano de 2023 foram **3,25%** e **2,3%**, respectivamente.

120. Para aplicarmos a deflação do custo de capital próprio calculou-se o Diferencial de Inflação (Δi) obtendo-se o valor de **0,93%**.

121. Com base nas premissas anteriormente coletadas, calculou-se o custo de capital próprio, que ficou em **19,49%**.

Cálculo do WACC

122. Inicialmente, verifica-se da Tabela 9 e do §104 que houve um erro conceitual grave no modelo econômico-financeiro do estudo apresentado. A TIR do projeto (10,93%) ficou maior que o $WACC_{real}$ (10,69%). Segundo a jurisprudência³⁰ utilizada pelo Controle Externo, o retorno do concessionário deve ser calculado a partir do WACC. Qualquer excesso em relação a essa taxa deve ser direcionado para a modicidade tarifária, ou, no caso em análise, para a outorga. Deve, portanto, a Semob ser alertada para esse fato.

123. De posse das taxas de tributos (imposto de renda e contribuição social) e dos custos de capital próprio e de terceiros, calcularam-se o custo médio ponderado de capital nominal e real, obtendo-se os valores de **10,42%** e **6,95%**, respectivamente.

124. Abaixo segue tabela contendo resumo dos cálculos bem como as premissas utilizadas, constantes na planilha WACC_cálculo anexada à aba associados. Ressalte-se que as fórmulas são as mesmas utilizadas nos estudos apresentados, alterando-se as variáveis com base nas considerações adotadas por este Corpo Técnico.

²⁸ Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

²⁹ Disponível em: <[https://knoema.com/kyaewad/us-inflation-forecast-2020-2021-and-long-term-to-2060-data-and-charts#:~:text=Federal%20Open%20Market%20Committee%20\(FOMC,to%202.1%20percent%20in%202023.&text=Over%20the%20longer%20term%2C%20up,to%20be%20around%202.3%20percent](https://knoema.com/kyaewad/us-inflation-forecast-2020-2021-and-long-term-to-2060-data-and-charts#:~:text=Federal%20Open%20Market%20Committee%20(FOMC,to%202.1%20percent%20in%202023.&text=Over%20the%20longer%20term%2C%20up,to%20be%20around%202.3%20percent)>.

>. Acesso em: 13 abr. 2021.

³⁰ Acórdão TCU n. 1753/2003



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

QUADRO 1 – Custo médio ponderado de capital

Caderno 7		Equipe Técnica	
Variáveis	Valores fornecidos	Valores adotados	Considerações
Data-base	dez/19	jan/21	Atualizado.
Percentual de capital próprio (E)	30%	30%	idem estudo.
Percentual de capital de terceiros (D)	70%	70%	idem estudo.
Custo do capital de terceiros (Kd)	12,50%	9,90%	idem estudo.
Tributos (T)	34%	34%	idem estudo.
Taxa Livre de risco - Tbond (Rf)	2,40%	4,95%	Média Geométrica do Retorno Histórico (US T.Bond 1928-2019)
Taxa de Retorno do Mercado - S&P500 (Rm)	11,93%	9,79%	Média Geométrica do Retorno Histórico (S&P 500 1928-2019)
Beta desalavancado (β)	1,05	0,91 e 0,82	Betas por Setor (Estados Unidos) - Transportation and Real Estate(General/Diversified) (Data base: Janeiro 2021) - média dos últimos 5 anos.
Beta realavancado (β_L)	2,65684	2,19456	$Beta(des) \times (1 + (1 - T) \times (D/E))$
Prêmio de Risco de mercado (Rm-Rf)	9,52%	4,84%	Rm - Rf (S&P500 - US T.Bond 1928-2019)
Risco país (Rp)	2,53%	2,82%	Índice EMBI+. Média aritmética referente a um período de 2 anos (2019-2020).
Prêmio de tamanho e liquidez (PTL)	2,50%	0,00%	Removido
Custo do capital próprio (método CAPM) em US\$ (Ke)	32,73%	18,39%	$Rf + Beta(alav) \times (Rm - Rf) + Rb$. No caderno 7, somou-se ao final o Prêmio de Tamanho e Liquidez.
Inflação projetada BR	5,85%	3,25%	Inflação projetada para 2023
Inflação projetada US	1,82%	2,30%	Inflação projetada para 2023
Diferencial de Inflação (Δi)	3,96%	0,93%	$\frac{1 + Infl_{BR}}{1 + Infl_{US}} - 1$
Conversão de Ke para Termos Brasileiros	37,99%	19,49%	$K_{eR\$} = (1 + K_{eUS\$}) \times (1 + \Delta i) - 1$
WACC nominal	17,17%	10,42%	$K_D \times (1 - T) \times (\%D) + K_E \times (\%E)$
Expectativa de inflação	5,85%	3,25%	Inflação projetada para 2023
WACC real	10,69%	6,95%	Relação de Fisher: $\frac{1 + WACC_{NOM}}{1 + Expectativa de Inflação} - 1$

FONTE: Elaboração própria.

125. Ajustando-se a TIR do projeto com base no WACC real obtido pelo Corpo Técnico (**6,95%**), chega-se ao valor de outorga fixa de **12,64%**.

126. Do cotejo das informações, observa-se a defasagem das variáveis utilizadas nas simulações de cálculo do WACC apresentadas no Caderno Econômico-Financeiro. Entende-se necessário que a Semob atualize as referidas simulações.

7. Impacto das irregularidades na modelagem

127. A partir das impropriedades identificadas nos Investimentos (Obras Civas, Recuperação Estrutural e BDI), bem como nas Despesas Operacionais (Consumo) e WACC, procedeu-se a simulação econômico-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

financeira com vistas a avaliar o impacto na Outorga que irá remunerar o Poder Público (% incidente sobre a Receita Bruta), conforme apresentado abaixo.

**TABELA 11 – Simulação Econômico-Financeira –
Irregularidades Apontadas**

Irregularidades Identificadas	Outorga (% RB)	Variação (Δ) à Outorga de 2,5% da RB
Obras Cíveis (1)	5,92%	137%
Recuperação Estrutural (2)	6,94%	178%
BDI (3)	4,50%	80%
Despesa Operacional – OPEX (4)	4,02%	61%
WACC (5)	12,64%	406%
Total (1+2+3+4+5)	19,92%	697%

FONTE: Elaboração própria.

128. É possível constatar elevados impactos na Outorga a partir das impropriedades apontadas, que mesmo individualmente, mostram-se significativos. Considerando-se a correção de todas as irregularidades até então apontadas, já resultaria em um **incremento (Δ) de Outorga**, de pelo menos, 7 vezes (~700%) do percentual inicialmente proposto pela SEMOB, de 2,5%.

8. Minuta de Edital

129. A seguir, serão apresentadas considerações apenas dos pontos que necessitam de esclarecimento e/ou retificação.

Habilitação

130. A cláusula 15 da minuta do edital, dispõe sobre os documentos de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira, bem como a descrição dos respectivos requisitos.

131. A qualificação técnica é tratada na cláusula 15.9, p. 16. Como esperado, exige-se a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, por meio de atestados.

132. O edital exige que o licitante tenha experiência na prestação de serviços de vigilância patrimonial integrada com sistema de segurança. Entende-se que essa exigência é excessiva, pois se trata de atividade secundária, podendo ser facilmente terceirizada, como se infere, dentre outras, da alínea 17.1.3.KK, (p. 30, minuta do Contrato). As principais atividades a serem desenvolvidas são a recuperação estrutural, a requalificação urbana e a gestão do complexo. Em sentido contrário, seria possível exigir, entre outros, atestados técnicos para a execução de serviços de limpeza, informática, manutenção predial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

133. Em vista dos principais serviços a serem executados pela Concessionária e considerando a possibilidade contratual de se terceirizar atividades secundárias, sugere-se a supressão no edital da requisição de experiência em vigilância patrimonial, de modo a ampliar a concorrência.

9. Minuta de Contrato

134. A seguir, serão apresentadas considerações apenas dos pontos que necessitam de esclarecimento e/ou retificação.

Transferência Operacional

135. Conforme a cláusula 6ª, o prazo de vigência do Contrato será de 20 anos, contados da ordem de início, sendo esta emitida após a data de publicação do extrato do Contrato (cláusula 6.2).

136. O início da execução dos serviços, objeto da concessão, acontecerá após o cumprimento das obrigações das partes (concedente e concessionário) estabelecidas para a etapa preliminar (cláusula 6.1). Esta etapa tem duração prevista de 30 dias, contados da adjudicação do Contrato, podendo ser prorrogada. Ela inclui as atividades de: apresentação de plano de financiamento da Concessionária; apresentação de garantias para execução do Contrato; proposta de certificadora; ressarcimento dos dispêndios relativos à realização dos estudos; criação de comitê de transição; e rescisão dos Contratos em vigor.

137. O período de transferência operacional (cláusula 6.3) tem início com a expedição da ordem de início e terá a duração de 90 dias.

138. Durante o período de transferência operacional (cláusula 6.3.2), os serviços operacionais devem ser prestados pelo poder concedente. De igual modo, não será permitida a exploração comercial pela Concessionária.

139. O que se verifica no período de transferência operacional (3 meses iniciais após a assinatura do Contrato) é a ausência de geração de receitas ou despesas por parte da Concessionária. É somente a partir da assunção do complexo da rodoviária (cláusula 6.4) que o objeto passa a ser executado efetivamente. É necessário que se esclareça como esse período será compensado, pois há implicações na modelagem econômico-financeira, caso não haja lançamentos de receitas e despesas nos três meses iniciais.

Certificadora

140. A Certificadora é uma empresa a ser contratada para monitorar o cumprimento das obrigações da Concessionária. A cláusula 6.1.3 trata da proposta de certificadora, que será apresentada pela Concessionária e os requisitos para sua constituição estão no anexo 2 do Contrato. Ressalte-se que esta empresa é primordial para aferição da execução contratual. O processo de escolha dessa empresa inicia-se com a apresentação de proposta pela Concessionária de três empresas ou consórcio de empresas que reúnam as condições mínimas de qualificação para atuar como certificadora. Depois, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

poder concedente homologa ou rejeita a proposta. Por fim, a Concessionária escolhe a empresa dentre a lista homologada.

141. Entre as atribuições da Certificadora (cláusula 6.3.3), verificam-se a avaliação da Receita Bruta, a mensuração do Fator de Desempenho, além da aprovação do projeto executivo e recebimento das obras de recuperação estrutural, reforma e modernização. Os serviços prestados pela Certificadora são de grande importância para a execução do Contrato, bem como para o cálculo da outorga, tendo em vista que para auditoria deste cálculo, o Poder Concedente se utilizará da Certificadora (cláusula 14.9.D, p. 27).

142. Verifica-se o cuidado de a Administração Pública em evitar o conflito de interesses, por meio, dentre outras, da exigência de a Certificadora não ser controladora, controlada ou coligada ou sob controle comum da Concessionária (p. 67, Anexo 2 – minuta do Contrato). Todavia, existem quatro pontos que podem prejudicar a eficiência da fiscalização exercida pela Certificadora, tendo em vista que colocam o ente fiscalizado (Concessionária) em posição de vantagem com relação ao ente fiscalizador (Certificadora). Nesse sentido, a Concessionária:

- Elabora lista tríplice de empresas ou consórcio de empresas que reúnam os requisitos.
- Escolhe a certificadora, dentre as opções apresentadas por ela mesma.
- Contrata a certificadora, estabelecendo uma relação de dependência econômica da certificadora com a Concessionária.

143. Outro ponto de fragilidade é a vigência do Contrato da Concessionária com a Certificadora, que vigorará por 20 anos (vigência do Contrato de Concessão).

144. Diante do levantado, sugere-se que a certificadora permaneça por no máximo cinco anos, observando-se o prazo de carência de três anos para a recontração dos mesmos profissionais. Adota-se, nesse caso, a regra estabelecida pela Comissão de Valores Mobiliários para a rotatividade dos auditores independentes³¹.

145. Outra sugestão é a realização de sorteio entre as empresas selecionadas pela Concessionária, adotando-se a sistemática da contratação do instituto de pesquisa, conforme previsto no Anexo 3 (p. 69 – minuta do Contrato).

Receitas da Exploração de Estacionamentos e Painéis de Mídia

146. A Receita da Exploração dos Estacionamentos é tratada na cláusula 12.4. Verifica-se, na minuta, a ausência de definição do valor que será cobrado pela hora de ocupação das vagas. Nos estudos, foi projetado a cobrança da hora como R\$ 5,00/h. A fixação desse valor no Contrato é

³¹ Art. 31, Instrução CVM n. 308/1999: "O Auditor Independente - Pessoa Física e o Auditor Independente - Pessoa Jurídica não podem prestar serviços para um mesmo cliente, por prazo superior a cinco anos consecutivos, contados a partir da data desta Instrução, exigindo-se um intervalo mínimo de três anos para a sua recontração."



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

importante para garantir a modicidade das tarifas (art. 6º, §1º, Lei n. 8987/1995) aos usuários.

147. Em adição, corroborando a falta de previsão do valor cobrado por hora da vaga de estacionamento, verifica-se que também não foi previsto a forma de reajuste da hora de estacionamento³². Desse modo, é importante que a forma de reajuste dessa taxa de serviço também seja prevista no Contrato.

148. Para as receitas de exploração de mídias não foi definido o valor de exploração dos painéis³³, tampouco a forma de reajuste, como previsto na modelagem econômico-financeira.

149. Ante o exposto, a Semob deverá acrescentar o valor dessas receitas (ou campo correspondente) no contrato além da forma de reajuste respectiva.

Receitas Alternativas

150. As receitas alternativas estão previstas na cláusula 12.5 que estabelece que a Concessionária poderá explorar, diretamente ou mediante terceiros não relacionados, receitas alternativas, devendo ser previamente autorizada pelo poder concedente. Segundo o Contrato, a proposta de exploração deverá ser acompanhada, dentre outros, de projeto de viabilidade econômico-financeira e análise de fluxo de caixa.

151. Em que pese a previsão dessas receitas, não ficou claro se elas farão parte da receita bruta (base de cálculo da outorga). Na cláusula 12 (Da remuneração da Concessionária) item 1 informa que a remuneração da Concessionária será composta de **4 fontes de receitas** (exploração comercial, acostagem, mídia e estacionamentos, podendo se inferir que é uma lista *numerus clausus*). O item 3 informa que as **fontes de receitas** deverão compor a receita bruta, mas não se sabe se apenas as 4 fontes anteriormente citadas ou se as receitas também estão nessa definição de receita. Portanto é necessário esclarecimento desse ponto.

³² Lei n. 8987/1995:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no Contrato. [...]

§ 2º Os Contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

³³ Atualmente existem apenas painéis nas áreas de grande circulação (total de 63). Após o término do atual Contrato (vigente até 2024), serão instalados mais 56 painéis, sendo que 21 serão instalados em áreas de grande circulação, totalizando 84, e 35 nos elevadores, nos estacionamentos e na Galeria dos Estados.

Nos estudos, a receita mensal por painel foi calculada em R\$ 3.316,81 para painéis expostos em áreas de grande circulação. Para painéis em locais com menor circulação de pessoas foi calculado um fator de conversão de 30% dos painéis instalados em áreas de grande circulação, resultando em R\$ 995,04 por mês.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

Reajuste e Revisão

152. A cláusula 16 trata do reajuste e da revisão ordinária. Desse dispositivo, verificaram-se alguns problemas.

153. O reajuste é detalhado na cláusula 16.1 e recebe a designação de *reajuste tarifário*, e dispõe que as tarifas de ocupação, rateio e acostagem serão indexadas pelo índice oficial de inflação, qual seja, o IPCA, sendo corrigidas anualmente. O fato que chama a atenção é a data-base para reajuste (cláusula 16.2.1), que é 1º de março e não a data de publicação do contrato. Desse modo, a jurisdicionada deverá alterar a data de reajuste, compatibilizando-a com a data base da revisão tarifária, qual seja, a data de publicação do contrato.

154. A revisão é dividida em ordinária e extraordinária.

155. Quanto à revisão ordinária, a redação não deixa claro se o reajuste (realizado anualmente para correção da inflação) será levado em consideração novamente, por ocasião da revisão, ou seja, o reajuste será também um fato gerador para a revisão ordinária (*bis in idem*). Outro fato que deixa dúvidas é quanto à periodicidade da revisão ordinária, tendo em vista que ela será deflagrada anualmente e não somente quando houver o fato gerador, qual seja, a imposição de novas obrigações ou de alterações sobre o objeto do contrato. Pelo exposto, cabe a Semob esclarecer quais são os fatos geradores da revisão ordinária. Esclarecer também se o reajuste tarifário será considerado novamente como um fato gerador para a revisão. Explicar qual o motivo de a revisão ordinária ser deflagrada anualmente e não apenas quando o fato gerador ocorrer. Esclarecer em que a revisão ordinária se difere da revisão extraordinária, tendo em vista que a revisão extraordinária encerra os fatos geradores da revisão ordinária.

Repartição de Riscos

156. A Repartição de Riscos não está prevista para as Concessões baseadas na Lei n. 8987/1995. Todavia, tem se adotado a sistemática aplicada às Parcerias Público-Privadas a qual prevê a repartição objetiva de riscos entre as partes, tratando-se de uma boa prática. Esse dispositivo está previsto nos artigos 4º e 5º da Lei n. 11079/2004 e, no caso distrital, nos artigos 4º e 5º na Lei n. 3792/2006.

157. Segundo a Lei n. 3792/2006, na contratação de uma PPP, haverá previsão da repartição de riscos, o que abrange os referentes a álea ordinária (risco do negócio) e a álea extraordinária (caso fortuito, força maior, fato de príncipe, crise econômica etc.). Em contrapartida, o Contrato deverá prever o compartilhamento, com a Administração Pública, de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado³⁴. Frisa-se que o Reequilíbrio Econômico-Financeiro – REE é resultado da repartição de riscos.

³⁴ Arts. 4º e 5º da Lei n. 3792/2006.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

158. Para que haja equilíbrio na repartição de riscos, é necessário que os riscos sejam suportados pela parte que melhor sabe lidar com o problema, ou que tenha a melhor capacidade de enfrentá-lo, com o intuito de se atingir uma maior eficiência.

159. A repartição de riscos foi nominada como Alocação de Riscos – AR e consta da cláusula 17 (p. 29-34) ao passo que o REE consta da Cláusula 18 (p. 34-38) da minuta de Contrato.

160. Quanto aos riscos assumidos pela Concessionária, verifica-se que encerram riscos relativos ao negócio em si (álea econômica ordinária), como demanda de passageiros, demanda para a área bruta locável, para o número de vagas do estacionamento e a demanda considerada nas projeções do número de acostagens. Também se incluem os riscos relativos ao inadimplemento de consumidores ou tomadores de serviços pelos pagamentos que lhe forem devidos.

161. Também estão incluídos nos riscos da Concessionária os riscos relativos à obtenção de licenças para execução de obras e outras relacionadas à exploração da concessão, bem como os relacionados aos passivos ambientais gerados por ela após a assinatura do Contrato. Igualmente, os riscos decorrentes de erros causados pela Concessionária na elaboração de projetos, falhas ou atrasos na execução de serviços. São riscos causados pela Concessionária, ou que estão estreitamente ligados à Concessionária.

162. A responsabilidade para caso fortuito ou força maior foi reduzida pela exigência à Concessionária da contratação de seguros, conforme alíneas UU e XX³⁵.

163. Os riscos assumidos contratualmente pelo poder concedente, foram elencados na cláusula 17.2 e, caso ocorram, provocam o reequilíbrio econômico-financeiro nos casos de aumento ou redução dos custos suportados pela Concessionária.

164. De modo geral, os riscos atribuídos ao poder concedente apresentam situações que foram provocadas por ele próprio (como inexecução contratual e alteração de legislação) representando uma repartição condizente com suas capacidades.

165. A assunção pelo poder concedente de riscos relacionados a caso fortuito e força maior como a alínea N e V, da cláusula 17.2, (risco geológico

³⁵ CLÁUSULA 17 - DA ALOCAÇÃO DE RISCOS

17.1 - RISCOS DA CONCESSIONARIA [...]

3. Incluem-se entre os riscos assumidos pela CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo de outros assumidos nesta CONCESSÃO: [...]

UU. ocorrência de hipóteses de fatores imprevisíveis, previsíveis de consequências incalculáveis ou ainda CASO FORTUITO ou FORÇA MAIOR que possam ser cobertas por seguro disponível no mercado securitário brasileiro, considerando o prazo de um ano anterior à data da ocorrência; [...]

XX. riscos que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil na data de sua ocorrência, mas que deixem de sê-lo como resultado direto ou indireto de ação ou omissão da CONCESSIONÁRIA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

e fatores imprevisíveis) representam garantias que reduzem substancialmente o risco da Concessionária.

166. Não ficou claro como será a repartição de risco prevista na alínea 17.2.1.F, na qual estabelece como risco do poder concedente a interferência direta que resulte em diminuição ou aumento superior a 10% do número de acostagens. Esse dispositivo deve ser esclarecido pela Semob.

Fluxo de Caixa Marginal

167. O Fluxo de Caixa Marginal – FCM é tratado na cláusula 18.2.2 do Contrato. Esse dispositivo informa que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro será realizada de forma que seja nulo o valor presente líquido do FCM projetado em razão do evento que ensejou a recomposição.

168. Para o cálculo do FCM, serão utilizadas informações oriundas de contratos pretéritos celebrados pelas partes (poder concedente e acionistas da concessionária) além de outras referências de preço dos setores público e privado.

169. Para a recomposição do equilíbrio serão considerados: (i) os fluxos marginais, positivos ou negativos, calculados com base na diferença entre as situações com e sem evento; e (ii) os fluxos marginais necessários à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, tomando-se em conta a aplicação das modalidades de recomposição previstas no item no item 18.1.4.

170. Uma possível inconsistência encontra-se nas cláusulas 18.2.2.5 e 18.2.2.6 ao definir a *taxa de desconto real anual* a ser utilizada no cálculo do VPL do FCM. Tendo em vista que taxa utilizada será o *Tesouro IPCA com Juros Semestrais*, este título já é corrigido pela inflação, ou seja, é um valor nominal, não podendo ser considerado uma taxa de desconto real. Deve a jurisdicionada esclarecer essa inconsistência.

171. Também será acrescida à *taxa de desconto real anual*, citada no parágrafo anterior, um prêmio de risco no valor de 4,51% a.a. A Semob deverá esclarecer a origem desse valor, bem como fazer uma simulação de reequilíbrio econômico-financeiro com base nas condições da cláusula 18.2.2.

Indicadores de Desempenho

172. O desempenho no contexto da concessão da RPP não servirá como base para a remuneração, tendo em vista ser um Contrato de concessão comum, sem contrapartida do Poder Público. Os indicadores de desempenho serão utilizados como fator de redução da receita bruta, porém, até um fator de 5%, conforme será visto adiante.

173. Inicialmente, verifica-se que não foi encaminhado o ANEXO VI do Edital de Licitação, tampouco consta no sítio eletrônico da Semob. Este documento, segundo o edital (vide item 16.4.4 do edital), deveria conter os INDICADORES DE DESEMPENHO que deverão ser considerados pelos licitantes quando da formulação da proposta econômica.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

3ª DIGEM

174. Por outro lado, verifica-se que a minuta de Contrato não faz referência a Indicadores de Desempenho, mas sim a FATOR DE DESEMPENHO (FD). Deduz-se que o termo que consta do Edital deverá ser compatibilizado com o do Contrato, ou vice-versa.

175. O FD é resultante das seguintes fórmulas:

FIGURA 6 – Fator de Desempenho

	Mensalmente- Nm	anualmente	Pes o	FD anual
Relatório de monitoramento de parâmetros E1	N. de manutenções programadas realizadas/ n. de manutenções programadas previstas	$(1) = (\sum_1^n (1)Nm_1)/ n$	5	$(1)*5+(2)*3+(3)*2$
Relatório de Segurança, limpeza e mobilidade	N. de dias com todas as equipes presentes/n. de dias do mês	$(2) = (\sum_1^n (2)Nm_2)/ n$	3	
Relatório de Serviços de manutenção	N. de chamados de manutenção de emergência solucionados no prazo/ N. de chamados de manutenção de emergência	$(3) = (\sum_1^n (3)Nm_3)/ n$	2	
n é o número de meses do ano, sendo que quando for diferente de 12, deve ser justificado.				

FONTE: p. 71, Anexo 4, minuta de Contrato.

176. Conforme a figura, o FD é calculado com base em 3 relatórios elaborados pela própria Concessionária, quais sejam: de monitoramento de parâmetros E1; de segurança, limpeza e mobilidade; e de serviços de manutenção. Segundo o edital, todos esses relatórios são aferidos pelo Poder Concedente e serão elaborados pela Concessionária ao final do período de transição.

177. Conforme Anexo 1, da minuta de Contrato (Programa de Investimento, Operação e Serviços do Complexo da Rodoviária do Plano Piloto), no item F (Relatórios de Monitoração), consta um quadro que indica, de forma abrangente, quais parâmetros deverão ser conferidos (v.g. o relatório de monitoramento de parâmetros E1 deverá aferir se há o cumprimento da manutenção programada e dos parâmetros de manutenção). Todavia, não há indicação clara de quais parâmetros serão aferidos.

178. Em que pese os relatórios de desempenho serem elaborados pela parte controlada, a aferição pelo Poder Concedente pode compensar o acúmulo de funções, bem como a pesquisa com os usuários também contribuirá para a aferição da gestão da Concessionária. Pondera-se, contudo, que os parâmetros mensuram o cumprimento de manutenções ou a simples presença de equipes sem entrar no quesito qualidade das manutenções. Aparentemente o fator qualidade será avaliado pelo usuário final, pela Pesquisa de Satisfação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

179. A Pesquisa de Satisfação, realizada por empresa de pesquisa, visa aferir a qualidade do serviço prestado pela Concessionária à população usuária da RPP e está compatível com os objetivos do edital.

180. O indicador FD entra na composição do ADICIONAL DE OUTORGA (AD), tratado na cláusula 15 da minuta do Contrato. Segundo o item um da cláusula, o AD é pago anualmente e calculado a partir da aplicação do FD e da NOTA DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO (NP), conforme fórmula seguinte:

FIGURA 7 – Equação do Adicional de Outorga.

$$AD = [(1 - FD) \times 3,5\% + (1 - NP) \times 1,5\%] \times RB$$

FONTE: p. 27 minuta de Contrato.

181. Extrai-se da fórmula anterior que 70% do peso está aplicado ao FD (aferido pela Concessionária) e 30% à NP (nota da pesquisa de satisfação). O maior valor possível para AD é de 5% da Receita Bruta (RB), ou seja, a Concessionária poderá pagar um valor de até 5% a mais de outorga, caso receba a nota 0 na aferição do FD e da NP. Considerando que o Adicional de Outorga visa punir financeiramente a concessionária em casos de execução precária dos serviços prestados, verifica-se que o mecanismo atende à finalidade a que se propõe.

III. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

182. Na análise empreendida por esta equipe técnica, evidenciaram-se impropriedades na documentação apresentada, conforme elencado a seguir, demandando justificativas e ajustes da Pasta:

1. Da Concessão

183. Foi identificado (vide §13) que não há Lei autorizando a exploração do serviço de apoio ao embarque e desembarque de passageiros usuários do STPC/DF, incluindo nesse contexto a exploração de aluguéis e mídia, sendo indispensável sua edição. Sugere-se, desse modo, que a Semob apresente solução para a ausência legislativa.

184. Também se verificou a impossibilidade legal de se construir sobre a plataforma superior da RPP tendo em vista ser um equipamento público tombado, devendo-se suspender o prosseguimento do processo até o saneamento desse ponto. Sem a modificação da legislação vigente, a concessão, considerando o cenário 2, é natimorta.

185. Sugere-se, também, que a jurisdicionada consulte o IPHAN, com a finalidade de obter subsídios técnicos/legais sobre a intervenção arquitetônica na RPP e adjacências.



2. Investimentos (Capex)

186. Conforme visto, os desembolsos, incluindo os investimentos, serão feitos com base nas propostas para o cenário 2. Foram analisados os investimentos mais relevantes (Obras Civas e Recuperação Estrutural) utilizando-se o método da Curva ABC para determinação das rubricas prioritárias. Identificaram-se irregularidades nos parâmetros adotados no cálculo do BDI, bem como sobrepreço e superestimativa nos investimentos. O detalhamento da análise encontra-se no PT 04 – Análise Capex.

187. Quanto ao **BDI** (Bonificações e Despesas Indiretas), apurou-se que as taxas adotadas pela Semob nos investimentos previstos encontram-se em patamares superiores aos previstos nos regramentos técnicos e na legislação. No estudo apresentado, as taxas estimadas foram de 25% (Obras Civas, inclusive Equipamentos e Sistemas) e de 30% (Recuperação Estrutural). A apuração realizada pela equipe técnica chegou aos valores de 21,5% e 25,5% para Obras Civas e Recuperação Estrutural. Para Equipamentos e Sistemas, chegou-se a 17,5%. Aplicando-se as novas taxas, apura-se um sobrepreço de R\$ 5.756.982,08.

188. Quanto às **Obras Civas**, identificaram-se diversas impropriedades, conforme seguinte:

- a. Utilização de unidade de custo genérica sem o detalhamento devido para os serviços de *Sistemas (sem código)* e *Drenagem do Sistema Viário Rodoviária do Plano Piloto (05.03.500.11U)*, devendo estes serviços serem orçadas de modo detalhado, com a composição de custos unitários;
- b. Ausência de memória de cálculo dos quantitativos de serviços de *Estrutura Metálica Em Aço Estrutural Perfil "I" 12" X 5 1/4" (73970/1U)*, *Sistemas (sem código)* e *Drenagem do Sistema Viário Rodoviária do Plano Piloto (05.03.500.11U)*, devendo a Semob apresentar memória de cálculo específica para cada serviço;
- c. Sobrepreço quanto aos serviços de *Revestimento de Piso de Alta Resistência 40x40x3cm, TECNOGRAN (0.01.510.50U)*, *Custo Edificação Comercial Rodoviária PP Plataforma Superior (04.07.300.10U)* e *Custo direto de Estação e Terminal de BRT (04.07.100.01UE)*;
- d. Superestimativas de quantidades relativas aos serviços de *Revestimento de Piso de Alta Resistência 40x40x3cm, TECNOGRAN (0.01.510.50U)*, *Custo Edificação Comercial Rodoviária PP Plataforma Superior (04.07.300.10U)* e *Custo direto de Estação e Terminal de BRT (04.07.100.01UE)*.

189. Da análise realizada foi possível identificar uma diferença decorrente de sobrepreço e superestimativa de R\$ 13.634.828,06 para os investimentos em Obras Civas.

190. Quanto à **Recuperação Estrutural**, identificaram-se irregularidades, conforme segue:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

3ª DIGEM

- a. Ausência de memória de cálculo dos quantitativos referentes a aproximadamente 93% da amostra de serviços selecionados, devendo a Semob promover o detalhamento dos quantitativos, mediante apresentação de memória de cálculo específica para cada serviço;
- b. Ausência de justificativa técnica para coeficiente de mão de obra relativo aos serviços de *Manta de Fibra de Carbono D=300g/m², E=0,166mm, inclusive resinas adesivas e de saturação - a partir da 2a. camada (03.02.105.06U) e Manta de Fibra de Carbono D=300g/m², E=0,166mm, inclusive resinas adesivas e de saturação - 1a. camada (03.02.105.05U)*, devendo a Semob apresentar justificativa técnica que comprove a utilização dos coeficientes de mão de obra adotado;
- c. Sobrepçoço relativo aos serviços de: *Protensão com cordoalhas engraxadas de aço CP190 12,7mm, fornecimento e colocação (03.02.106.53U); Restauração das paredes e fundo de vigas com aplicação de Graute Penetron FcK=30 MPA (03.02.106.55U); Recuperação de Estruturas de Concreto (03.02.107.05U); Nivelamento de superfície de concreto com adesivo estrutural à base de resina epóxi, e=5mm, fornecimento e aplicação (03.02.105.02U); Escarificação manual, corte de concreto até 3 cm de profundidade (05.108.000270.SER); Reforço de Solo com injeção de calda de cimento com controle de pressão e resistência (04954ORSE)*. Deve a Semob corrigir tais impropriedades relativas ao sobrepreço;

191. Da análise realizada foi possível identificar uma diferença decorrente de sobrepreço de R\$ 14.276.757,92 para os investimentos em Recuperação Estrutural.

192. O percentual adotado para o **Projeto Executivo** (4,5%) da Obras e da Recuperação Estrutural demonstrou ser adequado ao montante de investimentos devendo o valor do custo total ser reduzido das impropriedades apontadas.

193. Os desembolsos propostos mostram-se coerentes com as fases de implantação do negócio.

194. Quanto ao **Cronograma de Desembolso**, verificou-se a inadequação do reinvestimento feito no penúltimo ano da concessão para substituição de equipamentos e sistemas da RPP. Praticamente 90% do reinvestimento será realizado no ano 19. Deve a Semob justificar os gastos com reinvestimentos no ano 19 da concessão.

3. Despesas e custos operacionais (Opex)

195. Quanto aos custos operacionais de **mão de obra** da RPP, evidencia-se a falta de clareza quanto à origem dos salários, ou seja, não foram apresentadas as Convenções Coletivas ou outras fontes referenciais que



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

fundamentassem o valor dos salários apresentados na planilha A7. Deve a Semob apresentar as bases legais para o valor de salário das respectivas funções.

196. Quanto ao adicional de insalubridade/periculosidade, não ficou claro o fundamento que embasou a escolha dos percentuais, sendo necessário o esclarecimento quanto a classificação de cada função quanto ao tipo de adicional (se insalubridade ou periculosidade) bem como o fundamento para o percentual de insalubridade.

197. Também não foi esclarecido o quantitativo utilizado de pessoal (RPP e Estacionamentos rotativos). A jurisdicionada terá de justificar o quantitativo de funções, de postos de trabalho e de efetivo total, apresentando os fundamentos legais/técnicos.

198. É necessário que se determine à Semob que apresente os quantitativos dos cargos atuais da estrutura administrativa e de vigilância e limpeza, bem como os gastos com manutenção da estrutura e edificações para efeitos comparativos.

199. Em adição, deverá constar no Contrato o quantitativo exato das funções previstas nos estudos, uma vez que tem impacto na avaliação de desempenho.

200. Também se verificou uma incorreção na planilha referente às **despesas operacionais da RPP**, o que provocou uma diferença anual R\$ 488.861,25 a maior, resultando em uma alteração indevida de R\$ 6.811.139,00 para R\$ 7.300.000,25. Tal falha deve ser corrigida.

4. Receitas

201. Quanto à **receita de acostagem**, verificou-se que há a possibilidade de as empresas que operam o STPC pedirem reequilíbrio do Contrato, tendo em vista que elas terão de desembolsar um total anual de R\$ 15,2 milhões de reais.

202. Desse modo, em que pese o Contrato a ser firmado seja uma concessão simples, verifica-se que essa receita será, indiretamente, financiada pelo Poder Público. Diante do exposto, a Semob deverá esclarecer se o Contrato relativo ao Edital n. 01/2011-ST permite o reequilíbrio diante dessa situação, ou se o futuro Contrato de concessão do STPC (considerando que o Contrato atual está próximo de expirar) vedará a adição dessa despesa na equação do equilíbrio do Contrato. Caso o erário assuma esse novo compromisso, a modelagem econômico-financeira deverá ser refeita, recalculando-se o valor da outorga, além de mudar a natureza do Contrato, passando para uma Parceria Público-Privada com todas suas implicações, incluindo a análise do impacto na Receita Corrente Líquida do DF.

203. Quanto à **receita de estacionamento**, solicita-se à Semob apresentar os dados relativos às áreas levantadas pelo sistema de geoprocessamento ESRI ARCGIS, bem como os dados (planilhas) e memória



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

de cálculo que subsidiaram os relatórios de demanda por vagas de estacionamento.

5. Modelagem Econômico-Financeira

204. Os estudos apresentados informam que o $WACC_{real}$, a TIR e o VPL são, respectivamente, 10,69%, 10,93% e R\$ 0. A jurisdicionada deverá ser alertada quanto ao erro conceitual grave que é o excesso de TIR sobre o WACC calculado, tendo em vista a jurisprudência sobre o assunto.

205. O $WACC_{real}$ calculado por este Corpo Técnico, utilizando as premissas adotadas pelo Controle Externo, resultou em um valor de 6,95%.

206. Do cotejo das informações, conforme Quadro 1 (vide §124), observa-se a defasagem das variáveis utilizadas nas simulações de cálculo do WACC apresentadas no Caderno Econômico-Financeiro. Entende-se necessário que a Semob atualize as referidas simulações.

207. Em adição, a partir da variação das entradas (Investimentos, custos, despesas e receitas) simulou-se o **impacto na modelagem**. Inicialmente, calculou-se o efeito da mudança de cada variável no cálculo da outorga. Ao final, calculou-se o efeito de todas as irregularidades em conjunto, obtendo-se uma outorga equivalente a 8 vezes do valor atual.

6. Minuta de Edital

208. Quanto à **habilitação**, o edital traz exigência de **qualificação técnica** excessiva, qual seja, de apresentar experiência na prestação de serviços de vigilância patrimonial integrada. Tal exigência figura-se como secundária no elenco atividades operacionais a serem desenvolvidas. Em adição, essa função pode ser terceirizada. Sugere-se a retirada dessa exigência.

7. Minuta de Contrato

209. Observa-se que no período de **transferência operacional** (3 meses iniciais após a assinatura do Contrato) os serviços operacionais serão prestados pelo poder concedente (cláusula 6.3.2). Somente a partir da assunção do complexo da RPP que o objeto passa a ser executado efetivamente pela concessionária. Desse modo é necessário que a Semob esclareça como esse período será compensado, pois há implicações na modelagem econômico-financeira, caso não haja lançamentos de receitas e despesas nos três meses iniciais.

210. Quanto à empresa que fará o monitoramento da Concessionária — a **Certificadora** —, verificam-se a possibilidade de algumas melhorias com relação ao critério de escolha e ao período de vigência do Contrato com essa empresa. Sugere-se a realização de sorteio entre as empresas selecionadas pela Concessionária, adotando-se a sistemática da contratação do instituto de pesquisa, conforme previsto no Anexo 3 (p. 69, minuta de Contrato). Também, com base na Instrução CVM n. 308/1999 (vide §144), se recomenda que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

certificadora permaneça por no máximo cinco anos, observando-se o prazo de carência de três anos para a recontratação dos mesmos profissionais, conforme comentado na análise.

211. Relativamente às **receitas**, verificou-se que não há previsão, na minuta, do valor que será cobrado pela hora de ocupação das vagas de **estacionamento**, tampouco a sua forma de reajuste. O mesmo problema foi identificado para exploração dos **painéis de mídia**. Esses pontos visam a clareza e a garantia da manutenção do equilíbrio do Contrato. Portanto, a Semob deverá acrescentar o valor dessas receitas (ou campo correspondente) no contrato, além da forma de reajuste respectiva.

212. Quanto à exploração de **receitas alternativas**, previstas na cláusula 12.5, não ficou claro se elas farão parte da receita bruta (base de cálculo da outorga). Por isso, é necessário o registro dessa informação de forma explícita no Contrato.

213. Em relação à **Repartição de Riscos**, não ficou claro como será a repartição de risco prevista na alínea 17.2.1.F, a qual estabelece como risco do poder concedente a interferência direta que resulte em diminuição ou aumento superior a 10% do número de acostagens. Por isso é necessário o esclarecimento pela jurisdicionada.

214. Quanto ao **reajuste tarifário**, a jurisdicionada deverá alterar a data de reajuste, compatibilizando-a com a data base da revisão tarifária, qual seja, a data de publicação do contrato.

215. Quanto à **revisão ordinária**, cabe a Semob esclarecer quais são os fatos geradores da revisão ordinária, bem como se o reajuste tarifário será considerado novamente como um fato gerador para a revisão. Explicar qual o motivo de a revisão ordinária ser deflagrada anualmente e não apenas quando o fato gerador ocorrer. Esclarecer em que a revisão ordinária se difere da revisão extraordinária, tendo em vista que a revisão extraordinária encerra os fatos geradores da revisão ordinária.

216. Quanto ao **Fluxo de Caixa Marginal – FCM** a jurisdicionada deverá esclarecer a possível inconsistência ao se definir uma taxa de *desconto real anual* (cláusulas 18.2.2.5 e 18.2.2.6) a ser utilizada no cálculo do VPL do FCM, tendo em vista que taxa utilizada será o Tesouro IPCA com Juros Semestrais, ou seja, um título que já é corrigido pela inflação. Logo esta taxa já apresenta um valor nominal, não podendo ser considerado uma taxa de desconto real. A Semob ainda terá de esclarecer o *prêmio de risco* no valor de 4,51% a.a. A Semob deverá esclarecer a origem desse valor, bem como fazer uma simulação de reequilíbrio econômico-financeiro com base nas condições da cláusula 18.2.2.



8. Benefícios da atuação do Tribunal

217. A partir dos valores apontados nos §§ 44, 47, 50 e 66, pontua-se que a atuação do Tribunal na presente fiscalização pode aumentar a atratividade do Governo do DF no negócio. Inicialmente, a outorga prevista era 2,5% da Receita Bruta. Após a análise, a outorga sugerida para retirar o excesso de receitas do negócio pode chegar a quase 20%.

218. Observa-se, no entanto, que esse valor é preliminar e pode ser alterado após a manifestação da jurisdicionada.

9. Conclusão

219. Os estudos e documentos preliminares à licitação devem buscar evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Na análise empreendida, evidenciaram-se impropriedades no Edital e no Contrato.

220. As principais falhas identificadas relacionam-se à ausência de estudo do impacto financeiro da receita acostagem nas concessões atuais do STPC (bacias geográficas) e à falta de previsão legal de se construir sobre a RPP, devido à legislação que veda alterações de ordem urbanística e arquitetônica naquele sítio.

221. Outra falha importante é a ausência de lei autorizando o serviço de apoio ao embarque e desembarque de passageiros do STPC, bem como os serviços derivados daquele apoio, como a exploração comercial de aluguéis e exploração de mídia.

222. Além disso, foram observadas falhas na documentação. Os principais entraves à execução do projeto referem-se a:

- ausência de memória de cálculo, sobrepreço, e superestimativas de quantidades, no que se refere a obras civis e a recuperação estrutural;
- erro nos parâmetros adotadas para cálculo do BDI;
- falta de clareza na modelagem dos custos operacionais relativos à de mão de obra;
- erro no estabelecimento das médias dos custos de consumo;
- indefinição sobre o impacto da receita de acostagem nas contas do GDF;
- incorreção no cálculo do WACC, especialmente no que diz respeito à apuração do Prêmio de Risco de Mercado;
- falta de clareza na alocação de riscos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIGEM

223. Conclui-se, ante o exposto, que o projeto apresentado demanda ainda ações da SEMOB, conforme as análises realizadas nesta instrução, necessárias à regularização do certame, resultando em óbices que, no momento, impedem a continuidade do processo de contratação.

Brasília (DF), 26 de maio de 2021.

Assinatura eletrônica
Barry J. G. Xavier
ACE - Mat.: 1443-5

Assinatura eletrônica
Joaquim R. da Silva
ACE - Mat.: 1442-4