

**PROCESSO Nº:** TCE/010647/2015  
**NATUREZA:** Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira  
**PERÍODO AUDITADO:** 01/01 a 31/07/2015  
**ORIGEM:** Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE)  
**RESPONSÁVEIS:** Nair Porto Prazeres (Diretoria Geral)  
Milton Barbosa de Almeida Filho (Superintendência de Economia Solidária e Cooperativismo)  
**RELATORA:** Conselheira Carolina Matos Alves Costa

### 1 INTRODUÇÃO

Retornam os autos do presente processo a esta Coordenadoria, conforme despacho da Exma. Sra. Conselheira Relatora, exarado à folha 59, para o cotejamento entre a ocorrência apontada no item 5.2.1 do Relatório de Auditoria e a manifestação e os documentos juntados aos autos pela Gestora notificada, esclarecendo o seguinte:

[...]

- Pertinência da alegação de que não há previsão expressa no Escopo do Verificador Independente da obrigação de constar, no relatório trimestral, considerações sobre a qualidade técnica dos serviços prestados pela Concessionária, fls. 50;
- Indique o método a ser utilizado para coleta de dados relativos aos subitens 2 a 5, destinados à pontuação de cada indicador, fls. 50.

[...]

### 2 RESULTADO DA ANÁLISE

- **Fragilidade no cálculo dos Indicadores de Desempenho base, para apuração da parcela variável da contraprestação pública do Contrato nº 02/2010 (item 5.2.1, fls. 14 a 18)**

#### Justificativa da Gestora:

[...]

No tocante a este apontamento, o relatório de auditoria apresentado consigna, em essência, que os trabalhos de asseguarção desenvolvidos pela *Pricewaterhouse Coopers*, no papel de verificador independente contratado para apuração da nota relativa ao Quadro de Indicadores de

**Desempenho (QID), não compreendem a avaliação quanto a qualidade, inclusive técnica, dos serviços prestados pela concessionária e seus fornecedores contratados para prestação de serviços relacionados com a medição dos indicadores de desempenho.**

Quanto a esses apontamentos, ressaltamos que a avaliação dos indicadores de desempenho estão atreladas as balizas estipuladas no anexo 4 do contrato de PPP, constantes, essencialmente, em índices de natureza objetiva, os quais, em algumas situações, são constatadas por meio de entrevistas diretas com os usuários do estádio ou mesmo inspeções diretas quanto as intervenções físicas eventualmente realizadas.

Pode-se dizer que não há previsão expressa no escopo do Verificador Independente em fazer constar, em seu relatório trimestral, as considerações sobre a qualidade técnica dos serviços prestados, competindo a este apenas a certificação do cumprimento, pela concessionária, das ações relacionadas aos aspectos operacionais que compõe a nota do QID.

Exigir que o Verificador Independente adentre a qualidade técnica dos aspectos auferidos seria conceber uma metodologia não prevista em contrato, o que resultaria na alteração substancial das condições pactuadas com o verificador.

[...] (Grifo da Auditoria).

### **Comentário da Auditoria:**

Quanto à alegação da Gestora de que não há previsão expressa no Escopo do Verificador Independente da obrigação de constar, no relatório trimestral, considerações sobre a qualidade técnica dos serviços prestados pela Concessionária, esta auditoria não considera pertinente a justificativa tendo em vista que o Quadro de Indicadores de Desempenho (QID) contempla cinco quesitos operacionais que devem ser utilizados para avaliar a qualidade na prestação dos serviços da Concessionária.

Conforme se observa no Anexo 4 do Contrato nº 02/2010, o Quadro de Indicadores de Desempenho (QID) contempla cinco quesitos operacionais básicos. São eles: Nível de Atendimento ao Usuário (20%); Nível de Atendimento aos Clubes (10%); Conservação e Manutenção da Arena (30%); Intervenções Estruturais (20%); Utilização de Arena Multiuso (20%). Além desses quesitos operacionais, tem-se cinco quesitos de natureza financeira e contábil, cuja pontuação máxima é de 50 pontos, tais como: Estrutura de Capital; Liquidez Corrente; Demonstrações Financeiras; Custo x Receita Líquida; e Projeções Financeiras.

Acrescente-se que, ao lado dos referidos quesitos, encontram-se: o detalhamento das suas descrições; os períodos de aferição; os critérios e as formas de mensuração; e as respectivas pontuações.

Do exame do Anexo 4, foi observada a ausência de clareza e objetividade quanto aos critérios de mensuração adotados para a avaliação do desempenho da concessionária, pelos seguintes aspectos:

- No nível de atendimento ao usuário o critério de mensuração previsto é a satisfação do consumidor apurada por meio de pesquisa pela Sociedade de Propósito Específico, dentro de uma pontuação de “ruim”, “regular”, “bom/ótimo”. No entanto, não foram especificados quais os critérios a serem utilizados na obtenção dessa classificação, assim como, os mecanismos de sua apuração;
- No nível de atendimento aos clubes, não há identificação das bases que darão suporte aos critérios de mensuração ali mencionados, tais como: “qualidade” e “condições adequadas”, o mesmo ocorrendo com a pontuação (“atende e não atende”);
- No nível de conservação e manutenção da Arena, também não se especifica com base em que se dará a pontuação em “ruim”, “regular”, “bom/ótimo”, com exceção dos itens 3.5, 3.6, 3.7, 3.9 e 3.10, e
- No nível de intervenção estrutural, as únicas possibilidades de pontuação são: “atende” ou “não atende”. Esse critério torna-se subjetivo se não for especificado em que condições se farão esses julgamentos.

Estes fatos contrariam o pensamento predominante, que estabelece ser a avaliação de desempenho mensurada exclusivamente segundo critérios objetivos e transparentes, estabelecendo como objetivos de incentivar a concessionária a alcançar os níveis desejados de desempenho.

Corroborando este entendimento, verifica-se nos Relatórios Trimestrais de Acompanhamento da PPP nº 02/2010, emitidos pelo Diretor de Operações de Espaços Esportivos da SUDESB, Sr. Antônio Marcos Andrade de Oliveira, relativos aos períodos de 01/01/2015 a 31/03/2015, 01/04/2015 a 30/06/2015 e 01/07/2015 a 30/09/2015, o seguinte comentário:

[...]

Entendemos que os indicadores de desempenho necessitam de uma revisão, a ser feita em conjunto com a SUDESB, SETRE, Secretaria Especial de PPP da SEFAZ, a Fonte Nova Negócios e Participações S/A e a PricewaterhouseCoopers. para que possa atender aos fins que se prestam de maneira correta, facilmente verificável e que permita uma avaliação objetiva, inclusive com a inclusão de indicadores mensuráveis nos dias dos eventos, como a operação das catracas, por exemplo.

[...]

Cabe destacar que a SUDESB, conforme determinado na Cláusula 18.1 do Contrato nº 02/2010, na qualidade de órgão regulador, é responsável por exercer a sindicância da prestação do serviço, acompanhando, fiscalizando e controlando as atividades da Concessionária no âmbito do citado Contrato, contexto que permite trazer à luz o pensamento de Peter Drucker, considerado o pai da administração moderna: "Se você não mede algo, você não pode entender o processo. Se você não entende o processo, você não consegue aperfeiçoá-lo".

Ademais, a Auditoria Geral do Estado (AGE), no Relatório de Auditoria nº 04/2015, referente à auditoria na gestão do Contrato PPP nº 02/2010, emitido em 14/10/2015, acerca do tema, aponta:

[...]

#### **4. Deficiência nos indicadores de desempenho da gestão da PPP**

Está previsto nos diversos itens da cláusula sexta - contraprestação pública do contrato PPP nº 02/2010 - que esta contraprestação será composta de uma parcela fixa e outra variável. Ficou ainda estabelecido que a parcela variável poderá sofrer abatimentos com base na Nota de Desempenho Anual da Concessionária (NQID), a qual, por sua vez, é atribuída com base na pontuação obtida segundo os critérios que constam no Quadro de Indicadores de Desempenho. Os referidos indicadores constam do Anexo 4 do contrato, o qual ainda apresenta, em linhas gerais, os quesitos a serem observados dentro de cada critério. A aferição deverá ser realizada trimestralmente pelo Verificador Independente utilizando sistema especialmente desenvolvido para este fim. Cabe à Sudesb a validação deste sistema.

Os relatórios trimestrais emitidos pelo Verificador Independente apresentam em seu Anexo I o Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), o referido sistema de avaliação, do qual constam os itens e quesitos que devem ser observados, com sua descrição e forma de pontuação. Ao todo, são 29 itens a serem observados, sendo 24 referentes ao critério operacional e 5 ao financeiro. Já o Anexo II descreve os "Critérios mínimos para avaliação da medição dos indicadores de desempenho."

**Constatou-se que alguns destes itens são baseados em critérios nos quais as formas de mensuração e avaliação não foram definidas satisfatoriamente.** Deve-se também ressaltar que embora fosse competência da Sudesb a validação do sistema de avaliação elaborado pela Arena, esta não foi feita expressamente.

[...]

**Observa-se que muitos dos quesitos existentes não possuem critérios que permitam avaliá-los ou pontuá-los de forma correta e/ou precisa. Assim, acaba-se por favorecer a concessionária, visto que esta poderá atribuir a si própria nota satisfatória nestes quesitos, em vista da dubiedade da forma da avaliação.**

Todo critério deve ser precisa e objetivamente avaliável e preferencialmente, de forma graduada.

Assim, por exemplo, o item "sistema de aquecimento de água - aquecimento por boiler" poderia ser avaliado de acordo com a vazão x temperatura mínima a ser atingida. Ao se atingir a temperatura mínima exigida, pontuar-se-ia a nota máxima e haveria uma gradação quando do não atingimento. Esta gradação poderia ser em função de quantos graus a temperatura da água encontra-se abaixo da mínima exigida.

Ainda como outro exemplo, a "Iluminação interna dos ambientes" poderia ser avaliada de acordo com a quantidade de lumens por ambiente, segundo a norma técnica NBR ISO/IEC 8995-1 de 03/2013 - Iluminação de ambientes de trabalho que estabelece, dentre muitos outros, níveis de iluminância a serem observados.

**Em todos os casos, o que importa é que os itens estabelecidos possam ser objetivamente mensuráveis e/ou graduados, sob pena da avaliação perder sua significância.**

[...] (Grifos da Auditoria).

A AGE conclui este ponto recomendando à SETRE reavaliar os indicadores de desempenho que possuem critérios insatisfatórios, alterando-os ou substituindo-os por outros com critérios objetivos e facilmente mensuráveis.

A *Pricewaterhouse Coopers* registra nos relatórios de asseguarção limitada dos auditores independentes, emitidos pela empresa e disponibilizados pela SETRE, as seguintes responsabilidades e limitações da auditoria:

[...]

#### **Responsabilidade do auditor**

Nossa responsabilidade é a de expressar uma conclusão sobre o processo de apuração dos indicadores de desempenho (descritos no Anexo I) implantados pela Concessionária, de acordo com os critérios que constam no Anexo II, com base em nossa revisão, conduzida de acordo com a norma brasileira e a norma internacional de trabalho de asseguarção diferente de auditoria (NBC TO 3000 e ISAE 3000). [...]

[...]

Em um serviço de asseguarção limitada, os procedimentos de obtenção de evidências são mais limitados do que em um serviço de asseguarção razoável; portanto, obtém-se um nível de asseguarção menor do que seria obtido em um serviço de asseguarção razoável. Os procedimentos selecionados dependem do julgamento do auditor independente, incluindo a revisão do risco do objeto de nosso serviço de asseguarção limitada, mencionados neste relatório, não atender significativamente aos critérios.

[...]

Nossos trabalhos de asseguarção limitada foram conduzidos de acordo com a NBC TO 3000 - "Trabalho de Asseguarção Diferente de Auditoria e Revisão" emitida pela Resolução CFC 1.163/09 do Conselho Federal de Contabilidade ("CFC") e Comunicado Técnico nº 2/2008 do IBRACON - Instituto dos Auditores Independentes do Brasil, que estabelecem os procedimentos a serem aplicados em serviços dessa natureza. Esses procedimentos compreenderam, principalmente (a) a obtenção do entendimento dos controles internos implementados pela administração para o cumprimento regular de suas obrigações; e (b) a averiguação dos critérios adotados junto aos responsáveis pela medição dos indicadores de desempenho (Anexo II). Dessa forma, os procedimentos aplicados acima foram considerados suficientes para permitir um nível de segurança limitada e, por conseguinte, não contemplam aqueles requeridos para fornecer segurança razoável.

[...]

Em consulta realizada no sítio da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ) ([http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Melhores Praticas dos Verificadores Independentes nos Contratos de PPPs Danuza Paiva.pdf](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Melhores_Praticas_dos_Verificadores_Independentes_nos_Contratos_de_PPPs_Danuza_Paiva.pdf)), verifica-se o documento "Melhores práticas dos Verificadores Independentes nos contratos de Parceria Público-Privada", de autoria de Danuza Aparecida de Paiva, Coordenadoria Especial de Gestão das UAI Unidade Setorial de Parcerias Público-Privadas do Governo de Minas Gerais, no qual consta a seguinte proposta para escopo de atuação do Verificador Independente:

- Entendimento do projeto e do sistema de mensuração de desempenho;
- Desenho de processos para monitoramento e controle do desempenho;
- Diagnóstico e recomendação de atualização tecnológica;
- Criação de painel de controle para gestão de indicadores;
- Revisão do sistema de mensuração de desempenho;
- Gestão de pleitos e estudos de viabilidade técnica e econômica;
- Monitoramento de desempenho;
- Gerenciamento de riscos;
- Transferência de conhecimento.

Com base nas boas práticas recomendadas no citado documento, a Auditoria recomenda que sejam incluídas melhorias nas atribuições do Verificador Independente contratado para a aferição dos indicadores do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), quais sejam: monitoramento dos indicadores de desempenho e participação do processo de revisão do Sistema de Mensuração de Desempenho, com sugestão de melhorias; suporte técnico para mediação de conflitos, dentre outros.

### 3 CONCLUSÃO

Face ao exposto, em atendimento ao quanto solicitado à fl. 59, esta Auditoria conclui que:

- Não considera pertinente a justificativa da Gestora quanto à alegação de que não há previsão expressa no Escopo do Verificador Independente da obrigação de constar, no relatório trimestral, considerações sobre a qualidade técnica dos serviços prestados pela Concessionária;
- O método a ser utilizado para coleta de dados se caracterize<sup>1</sup> “[...] por meio de pesquisa, [...] de investigação intencional, baseada em métodos rigorosos, como observação, questionários, testes, [...], entrevistas – específicos e passíveis de descrição”, podendo adentrar o campo da Estatística ao contemplar uma abordagem quantitativa;
- Ademais, faz-se necessário a revisão dos critérios de mensuração utilizados para a avaliação de desempenho, bem como do escopo de atuação do Verificador Independente.

Gerência 5C, 24 de agosto de 2016.

  
 Gonçalo de Amarante Santos Queiroz  
 Coordenador de Controle Externo

  
 Maria Tereza Alencar de Amorim Miranda  
 Gerente de Auditoria

  
 Iara Araújo Mota  
 Auditor Estadual de Controle Externo

<sup>1</sup>Metodologia da Pesquisa e da Produção Científica. FGF. POSSEAD, Educação a Distância. Brasília – DF, 2010, (p. 40-41).