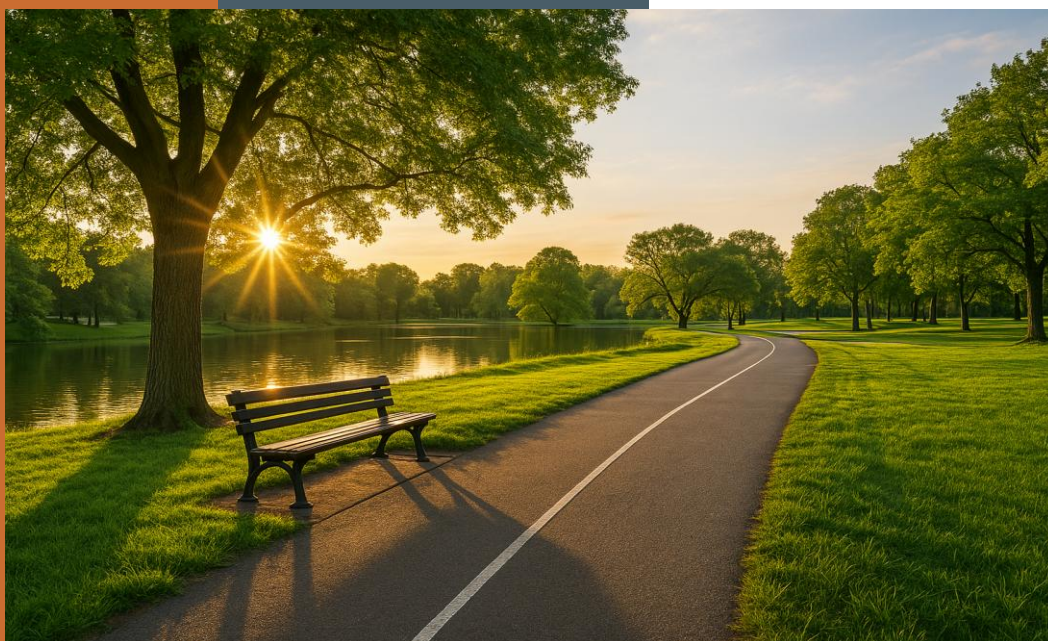


CONSÓRCIO PEZCO-APPARECIDO-PSP-
HUB
P6 - RELATÓRIO SOBRE
MECANISMOS DE MENSURAÇÃO
DE DESEMPENHO



PROJETO PREFEITURA DE PORTO VELHO-RO PARQUES
ESTUDOS PARA CONCESSÃO DE PARQUES URBANOS NA CIDADE DE PORTO
VELHO RONDÔNIA. OBJETIVANDO A CONSERVAÇÃO E EXPLORAÇÃO
COMERCIAL DE PARQUES URBANOS.

SÃO PAULO, 06 DE ABRIL DE 2026



PREFEITURA DE
PORTO VELHO

ÍNDICE DE CONTEÚDO

I.	INTRODUÇÃO	4
I.1	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	4
I.2	PORTO VELHO – CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E DEMOGRÁFICO.....	5
II.	CONTEXTO DO PROJETO E O DESENHO DO SISTEMA	5
II.1	A IMPORTÂNCIA DE UM SISTEMA ROBUSTO DE MENSURAÇÃO.....	5
II.2	REFERÊNCIAS E COMPARÁVEIS.....	6
II.3	O MODELO COM MENSURAÇÃO EM FASES.....	8
III.	ESCOPO CONSIDERADO E IMPLICAÇÕES PARA MENSURAÇÃO	8
IV.	ARQUITETURA DO SMD: FASES, INDICADORES, PESOS E RACIONAL	9
V.	GOVERNANÇA DE AFERIÇÃO E FATOR DE DESEMPENHO.....	12
VI.	O VERIFICADOR INDEPENDENTE	13
VII.	CONCLUSÃO	15

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
FD	Fator de Desempenho
IBGE	Fonte estatística citada para dados do município (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE)
ICMBio	Referência ao Parque Nacional do Iguaçu (ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade)
IDHM	Indicador citado para desenvolvimento humano (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM)
IEUSU	Experiência e satisfação do usuário
IE XU	Experiência do usuário nas áreas abertas e gestão da interface obra-operação
IIE	Implantação, investimentos e entregas
ILCZ	Limpeza, conservação e zeladoria
IMATV	Manutenção e disponibilidade de ativos
IQC	Qualidade construtiva, comissionamento e prontidão operacional
ISEG	Segurança, sinalização provisória e conformidade socioambiental
ISEGOP	Segurança operacional, acessibilidade e conformidade
MIP	Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada
MS	Sigla da unidade federativa de Mato Grosso do Sul
NG	Nota Global
PIB	Produto Interno Bruto
PMD	Plano de Monitoramento de Desempenho
PPP(s)	Parceria(s) Público-Privada
RO	Sigla da unidade federativa de Rondônia
RTI	Relatório Técnico de Indicadores
SLA	Prazo/nível de atendimento citado na manutenção corretiva (<i>Service Level Agreement</i>)
SMD	Sistema de Mensuração de Desempenho
SP	Sigla da unidade federativa de São Paulo
VI	Verificador Independente

I. INTRODUÇÃO

I.1 SUMÁRIO EXECUTIVO

Este Relatório Técnico de Indicadores (RTI) apresenta informações, análises e proposições relacionadas a um Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) para uma concessão municipal de serviços de apoio à visitação e gestão operacional de três parques em Porto Velho/RO, incluindo a expansão/qualificação dos parques existentes e a implantação de um novo parque.

Como preparação para elaboração deste relatório, foi estudada a realidade do Município de Porto Velho, a ser o Poder Concedente da futura concessão em estudo, avaliando suas nuances em relação a portes populacional e econômico, dinâmica demográfica recente, aspectos geográficos e culturais, especialmente no que tange à usabilidade dos espaços públicos aprimorados a serem entregues à cidade como resultado desta concessão.

Visando trazer proposições aderentes à realidade e especificidades do projeto em voga, embasaram as conclusões deste relatório diversos paralelos a outros projetos similares e seus respectivos sistemas de mensuração de performance das concessionárias.

O RTI serve não apenas como reflexão conceitual sobre mensuração de performance por indicadores, mas funciona como ponte entre o diagnóstico territorial do projeto, o desenho físico-referencial dos parques, a lógica econômico-operacional da futura concessionária e a engenharia contratual necessária para que o Sistema de Mensuração de Desempenho funcione de modo estável, auditável e proporcional.

O resultado é uma proposta de **modelo de mensuração estruturada em dois regimes** – (i) **implantação/expansão**; e (ii) **operação plena** –, com indicadores centrais simples, pesos justificáveis, evidências mínimas padronizadas e potenciais consequências econômico-financeiras sobre a Contraprestação Pública.

A opção por um SMD robusto, bifásico e **suportado por Verificador Independente** decorre da própria natureza do projeto. Não se trata de uma concessão voltada apenas à operação rotineira de ativos estáveis. O modelo combina: (i) implantação e expansão física; (ii) recuperação e qualificação ambiental; (iii) convivência entre fruição pública e frentes de obra; (iv) liberação progressiva de áreas e sistemas; e (v) posterior operação plena, com foco em qualidade de uso, conservação, manutenção, acessibilidade e segurança.

Em contratos dessa natureza, um único regime de mensuração tende a produzir distorções: ou ignora os riscos de implantação, ou passa a cobrar desempenho operacional sobre ativos ainda não entregues ou não estabilizados.

Este relatório defende, portanto, que o SMD seja estruturado em duas etapas contratuais distintas. **Na Fase 1**, a mensuração deve priorizar entrega, qualidade construtiva, prontidão operacional e gestão segura da interface obra-operação. **Na Fase 2**, a régua deve migrar para o desempenho típico de operação de parques: limpeza e zeladoria, manutenção e disponibilidade de ativos, experiência do usuário e segurança operacional.

Em ambos os casos, a aferição deve ser lastreada em evidências padronizadas e validada pelo Verificador Independente antes da consolidação da Nota Global (NG) que alimentará o Fator de Desempenho (FD).

I.2 Porto Velho – contexto socioeconômico e demográfico

Porto Velho é a capital de Rondônia e se destaca por grande extensão territorial e baixa densidade demográfica (aprox. 13,51 hab./km² em 2022). Na estimativa mais recente publicada pelo IBGE, o município tem 517.709 habitantes (2025).

Do ponto de vista de desenvolvimento humano, Porto Velho apresenta IDHM 0,736 (2010), com componentes que evidenciam desafios persistentes em educação, apesar de melhora histórica no índice entre 1991 e 2010.

Indicadores sociais relevantes para política urbana e espaços públicos incluem a mortalidade infantil informada pelo IBGE para o município (13,55 por mil nascidos vivos em 2023) e escolarização (6 a 14 anos) de 95,87% em 2022 — ambos úteis para leitura de demandas de lazer, saúde urbana e uso de equipamentos públicos.

A economia local se beneficia de funções típicas de capital regional (serviços públicos e privados) e de cadeias associadas à logística, energia e indústria. Em nível estadual, Rondônia apresenta crescimento e mudança estrutural com serviços como maior componente, mas com aumento relativo da agropecuária ao longo de décadas, e manutenção da indústria em patamar relevante.

Em publicações do IBGE sobre PIB municipal, Porto Velho aparece associada a hidrelétricas como um dos vetores estruturais que explicam ganho de participação relativa no PIB em janelas longas.

Do ponto de vista de planejamento urbano e gestão de parques, esse pano de fundo é importante: expansão demográfica em ritmo moderado (por estimativas anuais), mudanças econômicas e pressões por qualidade de vida tornam parques urbanos e equipamentos de lazer um ativo de alto valor público e reputacional, exigindo governança contratual que assegure padrão mínimo verificável.

II. CONTEXTO DO PROJETO E O DESENHO DO SISTEMA

Os estudos de estruturação demonstram que o projeto abrange três parques com perfis complementares - Parque da Cidade, Parque das Mangueiras e Parque das Águas - além de áreas de expansão, frentes de requalificação e interfaces urbanas e socioambientais relevantes. O diagnóstico territorial e ambiental evidencia diferenças materiais entre os ativos: o Parque da Cidade já possui uso consolidado, alta atratividade e vocação para eventos; o Parque das Mangueiras possui sensibilidade ambiental e necessidade de manejo e conservação; e o Parque das Águas incorpora forte componente de implantação nova, recuperação de APP, conexão ecológica e tratamento de interfaces com reassentamento e drenagem urbana.

Os estudos de implantação e de cronograma físico-técnico reforçam que o contrato terá dinâmica sequencial e parcialmente sobreposta. Haverá ativos existentes em operação, áreas em reforma, novas áreas em implantação, estruturas de apoio, mobiliário, iluminação, sinalização, paisagismo, acessibilidade, frentes de recuperação ambiental e, em certos momentos, convivência entre usuários, equipes operacionais e atividades construtivas. Essa realidade recomenda expressamente que o contrato possua um mecanismo de mensuração capaz de refletir o estágio de maturidade do ativo e do serviço.

II.1 A IMPORTÂNCIA DE UM SISTEMA ROBUSTO DE MENSURAÇÃO

Sob a ótica remuneratória, a concessão foi concebida como administrativa, com contraprestação pública sujeita a modulação por desempenho. Nessa arquitetura, a robustez do SMD deixa de ser apenas uma

ferramenta de gestão e passa a exercer função central de governança econômico-financeira. A consequência é direta: quanto mais claro for o método de apuração, menor tende a ser a litigiosidade sobre pagamento, glosas, reprocessamentos, eventos críticos e pleitos de recomposição.

Também por isso, o SMD precisa capturar não apenas a condição aparente do parque, mas a disciplina de gestão por trás do resultado. Em parques urbanos, a boa experiência do usuário depende da combinação entre limpeza, conservação, manutenção, disponibilidade, segurança, acessibilidade, informação, resposta a incidentes e organização do uso. Em fase de implantação, por sua vez, a boa governança depende do cumprimento de marcos, da qualidade do comissionamento, da correta segregação de áreas, da sinalização provisória e da capacidade de liberar frentes para uso sem transferir ao Poder Concedente o risco de ativos incompletos, inseguros ou mal estabilizados.

O objetivo central do SMD é alinhar incentivos e objetivos entre Concessionária e Poder Público, reduzindo assimetria de informação e criando um mecanismo de penalidade semi-automática quando houver falha de desempenho mínimo aceitável.

A “semi-automatidade” é uma característica desejável em contratos complexos: substitui a lógica de *enforcement* caso a caso (fiscalizações *ad hoc*, discussões intermináveis sobre culpa e materialidade) por uma lógica parametrizada: mediu abaixo → aplica-se o efeito, preservando contraditório e evidência, mas reduzindo custos de disputa. Essa arquitetura aparece em concessões com avaliação de desempenho e efeitos econômicos por faixas — como no Parque Nacional do Iguaçu (ICMBio), em que a nota final gera acréscimo sobre a outorga variável, com metodologia explicitada em anexo.

II.2 Referências e comparáveis

A modelagem proposta para Porto Velho não parte de abstração teórica isolada. Ela se apoia em referências mobilizadas ao longo da estruturação, especialmente em **três famílias de benchmark**: (i) **concessões e parcerias de parques urbanos**, nas quais a experiência do usuário e o padrão de conservação são variáveis centrais; (ii) **concessões de visitação e ativos ambientais**, nas quais a aferição de desempenho é conectada a consequências econômico-financeiras e a rotinas formais de apuração; e (iii) **PPPs administrativas com contraprestação pública e forte componente de investimento**, nas quais a figura do Verificador Independente e o faseamento contratual são essenciais para dar segurança ao ciclo de pagamento.

Do **primeiro grupo**, destacam-se as experiências de parques urbanos estruturados com indicadores voltados à percepção do usuário e ao padrão de serviço, como a lógica do IEUSU e de indicadores correlatos de qualidade de fruição. A principal lição desses modelos é que o resultado final do contrato não se esgota em limpeza ou manutenção isoladas: o que a política pública pretende comprar é um parque efetivamente apropriado, percebido como seguro, acessível, agradável e funcional.

Do **segundo grupo**, as concessões federais de visitação e parques nacionais oferecem referência importante quanto à formalização do desempenho em anexo contratual específico, à organização de rotinas de apuração e à conexão entre nota e consequência econômica. A lição principal aqui é que o desempenho não deve ficar disperso em obrigações genéricas do contrato principal: ele precisa de matriz própria, conceitos definidos, fórmulas rastreáveis, prazos, evidências mínimas e governança procedimental.

Do **terceiro grupo**, as PPPs administrativas com obras, operação assistida, transição de fases e contraprestação pública oferecem ensinamentos decisivos para Porto Velho. O *benchmark* do hospital de Mato Grosso do Sul, em especial, fornece racional consistente para a obrigatoriedade do Verificador Independente, para a seleção do VI entre credenciados previamente qualificados e para a atuação do verificador desde a fase de investimentos até a operação, sem substituição do papel fiscalizatório do Poder

Concedente. O aprendizado relevante é que, quando o pagamento público depende da aderência do parceiro privado a padrões técnicos de entrega e operação, a validação independente reduz assimetrias de informação e aumenta a segurança jurídica do fluxo remuneratório.

Esses casos reforçam duas ideias-chave: (i) o SMD é usualmente formalizado em anexo contratual e (ii) a nota de desempenho é frequentemente conectada a algum tipo de consequência econômica (outorga, adicional, abatimento ou encargo).

O desenho proposto se ancora em práticas observadas em projetos similares no Brasil, com anexos de SMD e métricas de desempenho:

- Jardim de Alah (Rio de Janeiro): projeto de concessão de parque urbano com revitalização e operação, com estrutura documental pública e referência a arcabouço de obrigações e governança típico de concessões municipais.
- Parques Ibirapuera e Faria Lima (São Paulo): Anexo específico de Sistema de Mensuração de Desempenho, com lógica de fator de desempenho e dimensões/encargos avaliados.
- Parque Nacional do Iguaçu (ICMBio): anexo de indicadores com cálculo e repercussão sobre outorga variável, inclusive com prazos e governança de apuração.

TABELA 1 - SÍNTESE DOS BENCHMARKS MOBILIZADOS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA PORTO VELHO

Referência	Elemento observado	Lição extraída	Aplicação em Porto Velho
Parques urbanos com indicador de experiência do usuário	Uso de métricas voltadas à percepção de qualidade, conforto, informação, atratividade, limpeza e segurança percebida.	A experiência do usuário não é acessória; ela sintetiza o resultado final da política pública de visitação, lazer e permanência.	Justifica a permanência de indicador específico de experiência do usuário na fase operacional e sua presença, ainda que com menor peso, na fase de implantação.
Concessões de visitação e parques com anexo próprio de desempenho	Formalização do desempenho em anexo específico, com metodologia de cálculo, periodicidade, memória de cálculo e repercussão econômica.	Desempenho precisa ser tratado como subsistema contratual autônomo, e não como cláusula genérica de fiscalização.	Reforça a necessidade de anexo SMD próprio, PMD detalhado, relatórios periódicos e disciplina formal de contraditório e validação.
PPP administrativa com obras e contraprestação pública (benchmark hospitalar de MS)	Atuação do VI desde a fase de investimentos; contratação pela concessionária dentre credenciados; independência técnica; apoio à transição de fases e à aferição dos indicadores.	Quando há pagamento público sujeito à aferição complexa, o VI aumenta segurança jurídica, reduz assimetria de informação e qualifica a tomada de decisão do poder concedente.	Fundamenta a obrigatoriedade do VI durante toda a concessão, com seleção em lista de credenciados e atuação nas duas fases do SMD.
Modelos de operação de parques com peso relevante para conservação e manutenção	Mensuração baseada em <i>checklists</i> , inspeções, ordens de serviço, disponibilidade e tratamento de não conformidades.	O resultado percebido pelo usuário depende de disciplina de manutenção e de padrão permanente de conservação.	Justifica indicadores próprios para zeladoria e manutenção, evitando que a satisfação do usuário substitua evidências técnicas de conservação do ativo.

Fonte: Elaborado pela consultoria, 2026.

II.3 O MODELO COM MENSURAÇÃO EM FASES

A separação entre Fase 1 e Fase 2 não constitui mero expediente de organização textual. Trata-se de decisão estrutural de modelagem, necessária para preservar coerência entre objeto contratual, risco transferido e remuneração. Em Porto Velho, os estudos de projeto e implantação evidenciam que haverá um período relevante em que a Concessionária responderá simultaneamente por obras, comissionamento, abertura gradual de áreas, manutenção do que já estiver entregue e gestão da experiência do usuário em zonas já fruídas. Um SMD único tenderia a ser insuficiente para capturar esse mosaico de obrigações.

Na **Fase 1**, o interesse público central não é apenas saber se o parque está limpo ou se o usuário está satisfeito. Antes disso, é indispensável verificar se os investimentos estão sendo entregues no tempo adequado, com qualidade, licenças, segurança e efetiva prontidão para operação. Sem essa régua, o contrato pode remunerar obras atrasadas, entregas incompletas ou aberturas prematuras ao uso. Por outro lado, mesmo durante a implantação, o sistema não pode ignorar que parte do parque pode estar em operação, exigindo manutenção mínima, informação clara ao usuário, segregação segura das áreas e mitigação dos impactos temporários das frentes de obra.

Na **Fase 2**, a lógica se desloca. A principal obrigação passa a ser operar parques acessíveis, conservados, seguros, bem mantidos e capazes de produzir experiência positiva de uso. Aqui, o SMD deve se aproximar de um regime típico de operação plena, em que a disciplina de manutenção, a zeladoria cotidiana e a percepção do usuário assumem protagonismo. O modelo bifásico evita, assim, dois erros clássicos: a cegueira da implantação e a superposição indevida de exigências operacionais sobre ativos ainda não estabilizados.

A transição entre fases deve ocorrer por ato formal do Poder Concedente, apoiado em verificação do VI. Não basta o decurso do tempo ou simples alegação da Concessionária. A migração de régua deve estar vinculada à conclusão do ciclo principal de implantação, à aptidão operacional das áreas e sistemas relevantes e à emissão de marco formal de transição. Isso é o que assegura coerência entre fase contratual, risco efetivamente assumido e consequência financeira aplicada.

III. ESCOPO CONSIDERADO E IMPLICAÇÕES PARA MENSURAÇÃO

Para fins de mensuração, assume-se que a Concessionária será responsável, em grau relevante, por:

- Apoio à visitação: informações ao usuário, sinalização operacional, atendimento, organização de fluxo/filas (se aplicável), canais de atendimento.
- Zeladoria e conservação: limpeza, resíduos, sanitários, conservação de áreas de circulação e permanência, mobiliário.
- Manutenção: preventiva/corretiva de infraestrutura e equipamentos.
- Segurança operacional: rotinas e medidas sob responsabilidade contratual (p.ex., iluminação funcional, sinalização de segurança, registros e resposta a incidentes).

Como o escopo inclui implantação do Parque das Águas e expansões/requalificações nos demais, o SMD precisa “enxergar” não só a operação, mas também a qualidade e o cumprimento de marcos de implantação — sob pena de o contrato ficar cego para atrasos e entregas com baixa prontidão operacional.

IV. ARQUITETURA DO SMD: FASES, INDICADORES, PESOS E RACIONAL

A composição dos indicadores e de seus pesos foi calibrada para refletir a natureza predominante do risco e do resultado esperado em cada fase contratual. Não se trata de simples soma de temas relevantes; trata-se de uma distribuição deliberada de centralidade entre entrega, prontidão, segurança, conservação, manutenção e experiência do usuário.

Na **Fase 1**, o sistema precisa assegurar que o contrato não remunere atraso, obra mal concluída ou abertura de áreas ainda imaturas, sem perder de vista a experiência mínima do usuário nas porções já franqueadas ao público. Por isso, a maior parcela de peso deve recair sobre a capacidade de entregar e colocar em funcionamento os ativos previstos, seguida de qualidade construtiva/comissionamento, segurança de interface e experiência do usuário nas áreas abertas.

TABELA 2 - FASE 1: IMPLANTAÇÃO, OBRAS, COMISSONAMENTO E LIBERAÇÃO PROGRESSIVA

Indicador	Peso	Justificativa do peso	Núcleo metodológico
IIE - Implantação, investimentos e entregas	35%	Recebe o maior peso porque representa o núcleo do risco transferido na fase inicial: cumprir cronograma, marcos físicos, liberações e entregas aptas ao uso, sem postergações indevidas.	Aferição por marcos contratuais, cronogramas físico-financeiros, liberação de frentes, percentuais de execução validados, licenças e aceite técnico parcial/final.
IQC - Qualidade construtiva, comissionamento e prontidão operacional	30%	Mesmo quando a obra é entregue no prazo, a Administração não deve pagar por ativos ainda contaminados por pendências, testes insuficientes, falhas de acabamento funcional ou sistemas não estabilizados.	Vitorias técnicas, <i>punch list</i> , ensaios, testes assistidos, comissionamento, laudos, checklists de prontidão e saneamento de pendências dentro do prazo.
ISEG - Segurança, sinalização provisória e conformidade socioambiental	20%	A fase de obras eleva o risco de acidentes, conflitos de uso, desconformidades temporárias e impactos indevidos sobre usuários e entorno.	Inspeções de segregação de áreas, rotas seguras, sinalização provisória, controle de riscos, ocorrências, protocolos de emergência, conformidade ambiental e social.
IEXU - Experiência do usuário nas áreas abertas e gestão da interface obra-operação	15%	Embora a implantação seja dominante, a política pública não pode desconsiderar a experiência do usuário nas áreas já liberadas. O peso é menor porque o núcleo da fase ainda é a entrega, mas o indicador preserva o foco na fruição pública.	Pesquisas focalizadas, canais de atendimento, observação de filas e fluxos, informação ao usuário, comunicação de áreas interdidas e gestão de incômodos temporários.

Fonte: Elaborado pela consultoria, 2026.

Já na **Fase 2**, o centro de gravidade se desloca para a qualidade diária de operação. O parque passa a ser julgado pela forma como se apresenta, pela disponibilidade dos seus ativos, pela segurança e pela percepção do usuário. A calibragem de pesos proposta evita excesso de dependência de pesquisa de satisfação, mas também impede que a mensuração se reduza a uma soma de checklists técnicos dissociados do resultado efetivamente percebido pelo cidadão.

TABELA 3 - FASE 2: OPERAÇÃO PLENA

Indicador	Peso	Justificativa do peso	Núcleo metodológico
ILCZ - Limpeza, conservação e zeladoria	25%	Tem peso alto porque constitui a face mais visível do serviço e influencia imediatamente a percepção pública de cuidado, conforto e ordem do parque. Não recebe peso maior que manutenção porque parte dos seus efeitos é capturada também pela experiência do usuário.	Checklists binários por zonas, pontos críticos fixos, amostras rotativas, inspeções mensais e consolidação trimestral da taxa de conformidade.
IMATV - Manutenção e disponibilidade de ativos	30%	Recebe o maior peso da fase operacional porque protege o valor do ativo reversível, a continuidade do serviço e a segurança física de estruturas, equipamentos e sistemas críticos.	Inventário de ativos A/B/C, preventiva no prazo, corretiva dentro do SLA, disponibilidade de itens críticos e rastreabilidade por ordens de serviço e relatórios.
IEUSU - Experiência e satisfação do usuário	20%	A experiência do usuário permanece central, mas em peso equilibrado com os indicadores técnicos, para evitar que oscilações de percepção substituam evidências objetivas de operação.	Pesquisa de satisfação por amostragem, avaliação de conforto, informação, limpeza percebida, segurança percebida, acessibilidade e atratividade.
ISEGOP - Segurança operacional, acessibilidade e conformidade	25%	Completa a matriz assegurando que a operação não seja avaliada apenas por aparência e disponibilidade, mas também por uso seguro, acessível e aderente a protocolos operacionais.	Registros de incidentes, disponibilidade de sinalização, rotas acessíveis, iluminação funcional, protocolos de emergência, inspeções de conformidade e tratamento de ocorrências.

Fonte: Elaborado pela consultoria, 2026.

IIE - Implantação, investimentos e entregas

O IIE é indispensável porque o principal risco do início contratual é a divergência entre obrigação de investir e efetiva entrega de frentes, estruturas e sistemas aptos ao uso. Em projetos com múltiplos parques, áreas de expansão e recuperação ambiental, medir apenas desembolso ou avanço físico bruto não basta. O que interessa é a combinação entre cronograma, completude da entrega, documentação, licenças, aptidão funcional e coerência com o marco contratual previsto para cada frente. Por isso, recomenda-se que a aferição combine marcos contratuais, percentuais físicos validados, disponibilidade documental, aceite provisório ou equivalente e tratamento de desvios relevantes. Seu peso majoritário na Fase 1 decorre do fato de que a política pública pretende comprar implantação efetiva, e não somente esforço construtivo.

IQC - Qualidade construtiva, comissionamento e prontidão operacional

A simples conclusão formal de uma obra não assegura que o ativo esteja pronto para operar. Pendências de comissionamento, defeitos repetitivos, falhas em iluminação, drenagem, sanitários, mobiliário, sistemas eletromecânicos ou sinalização podem transferir ao usuário e ao Poder Concedente riscos que deveriam

permanecer com a Concessionária. O IQC existe justamente para impedir pagamento pleno por entregas imaturas. Sua metodologia deve concentrar-se em vistorias técnicas, testes, laudos, *punch list* e comprovação de saneamento tempestivo das pendências. O peso de 25% decorre do seu papel como filtro de qualidade da entrega: inferior ao IIE, porque a fase continua centrada em prazo e entrega, mas superior aos indicadores acessórios, porque a obra só pode ser considerada economicamente apta quando estiver operacionalmente pronta.

ISEG – Segurança, sinalização provisória e conformidade socioambiental

Durante a implantação, a interface entre frentes de obra e áreas abertas ao público eleva a criticidade da segurança e da conformidade. Em Porto Velho, essa preocupação é amplificada por áreas ambientalmente sensíveis, por usos já existentes e por potenciais conflitos entre circulação de usuários, máquinas, equipes de manutenção e rotas de acesso. O indicador deve capturar segregação de áreas, sinalização provisória, gestão de riscos, protocolos de emergência, conformidade ambiental e resposta a ocorrências. O peso de 20% é suficiente para evitar que o tema seja tratado como requisito meramente acessório, sem descaracterizar a centralidade de entrega e prontidão da Fase 1.

IEXU – Experiência do usuário nas áreas abertas e gestão da interface obra-operação

A implantação de um parque não suspende a obrigação de tratar adequadamente o cidadão que utiliza as áreas já abertas. O IEXU garante que a Concessionária mantenha foco em comunicação, legibilidade do espaço, conforto mínimo, ordenação de fluxos e mitigação dos incômodos temporários causados pelas obras. Trata-se de um indicador de salvaguarda da fruição pública durante a transição. Seu peso é menor do que os demais da Fase 1 porque o interesse contratual predominante continua sendo a entrega dos investimentos, mas sua existência é essencial para impedir que a experiência do usuário seja sacrificada sob o argumento de que o parque ainda está em implantação.

ILCZ – Limpeza, conservação e zeladoria

Na operação plena, o ILCZ mede aquilo que o usuário percebe instantaneamente: limpeza, resíduos, conservação visual, sanitários, condição das áreas de circulação, mobiliário, paisagismo e apresentação geral do espaço. A metodologia deve priorizar checklists predominantemente binários, com zonas operacionais definidas no PMD, pontos críticos fixos e pontos rotativos, de modo a reduzir subjetividade e permitir auditoria simples. O peso de 25% se justifica por sua relevância direta para imagem, conforto e reputação do parque, embora parte de seus efeitos também apareça na pesquisa de experiência do usuário.

IMATV – Manutenção e disponibilidade de ativos

O IMATV tem função de engenharia e de preservação patrimonial. Um parque pode aparentar limpeza adequada e, ainda assim, operar com iluminação falha, brinquedos indisponíveis, drenagem comprometida, mobiliário deteriorado, sistemas de apoio sem preventiva em dia e ativos críticos recorrendo a corretivas tardias. Para evitar esse falso positivo operacional, a metodologia deve exigir inventário de ativos, classificação por criticidade, ordens de serviço, evidências de preventiva e corretiva, além de métricas de disponibilidade. Seu peso de 30% reflete a necessidade de proteger simultaneamente continuidade do serviço, segurança do usuário e valor dos bens reversíveis.

IEUSU – Experiência e satisfação do usuário

O IEUSU traduz o resultado final da operação na perspectiva do cidadão. Em parques urbanos, a política pública não compra apenas um conjunto de tarefas; compra uma experiência de uso. Por isso, a satisfação do usuário deve permanecer no centro da mensuração, ainda que equilibrada com indicadores técnicos. A aferição deve basear-se em pesquisa padronizada, amostragem mínima por parque, distribuição entre dias

úteis e fins de semana, diversidade de horários e instrumento que capture limpeza percebida, conforto, segurança percebida, acessibilidade, informação e atratividade. O peso de 25% é suficientemente alto para evitar um SMD cego ao usuário, sem tornar o pagamento excessivamente dependente de variáveis perceptivas isoladas.

ISEGOP - Segurança operacional, acessibilidade e conformidade

Na operação plena, segurança não pode aparecer apenas como efeito indireto da boa manutenção. O parque deve ser também intrinsecamente seguro e acessível. O ISEGOP cumpre essa função ao aferir condições de uso seguro, protocolos de emergência, sinalização, acessibilidade, iluminação funcional, controle de incidentes e conformidade operacional. Seu peso de 20% permite destacar um eixo crítico de política pública - uso inclusivo e seguro do espaço - sem duplicar indevidamente dimensões já capturadas por manutenção e experiência do usuário.

V. GOVERNANÇA DE AFERIÇÃO E FATOR DE DESEMPENHO

A metodologia geral do SMD deve ser guiada por cinco atributos: **objetividade, rastreabilidade, repetibilidade, proporcionalidade e auditabilidade**. Objetividade significa privilegiar critérios verificáveis, preferencialmente binários ou ancorados em evidências materiais. Rastreabilidade significa que cada nota precisa ser reconstruível a partir de documentos, fotos, logs, ordens de serviço, bases de pesquisa e atas. Repetibilidade significa que um terceiro independente, aplicando o mesmo método, deve chegar a resultado substancialmente equivalente. Proporcionalidade impõe que eventos críticos e falhas graves tenham maior repercussão do que desvios leves e pontuais. Auditabilidade, por fim, exige memória de cálculo clara e governança procedimental previamente conhecida.

O instrumento operacional que traduzirá o anexo contratual em rotina executável deve ser o **Plano de Monitoramento de Desempenho (PMD)**. O PMD deve conter, no mínimo, matriz de obrigações por fase, mapa de zonas e ativos por parque, catálogo de evidências mínimas, instrumentos de coleta, plano amostral, critérios de validação, disciplina de eventos críticos, regras de armazenamento de dados, segregação de funções, calendário de reporte e fluxo de tratamento do contraditório.

Em termos práticos, recomenda-se **apuração trimestral, apoiada em ciclos mensais de coleta**. Para indicadores por inspeção, a consolidação trimestral reduz volatilidade e evita captura por eventos pontuais; para manutenção, a base pode ser contínua, com fechamento no trimestre; para experiência do usuário, a amostra do trimestre deve ser estratificada por parque, dia e horário. O Poder Concedente e o VI devem preservar competência para diligências adicionais, auditorias amostrais, inspeções dirigidas e reprocessamentos quando identificada inconsistência material.

O **Verificador Independente** deve ocupar papel estruturante nesse fluxo. Sua função não é substituir a fiscalização ordinária do Poder Concedente, mas conferir neutralidade técnica à validação das evidências, da memória de cálculo e da Nota Global. Em linha com o *benchmark* contratual das PPPs administrativas, recomenda-se que o VI seja selecionado dentre empresas previamente credenciadas e permaneça atuando ao longo de toda a concessão, inclusive na transição entre Fase 1 e Fase 2. Esse arranjo reduz assimetria de informação, melhora a qualidade do contraditório e reforça a segurança do ciclo de pagamento.

A **disciplina de controvérsias deve ser escalonada**. Primeiro, manifestação técnica da Concessionária sobre a pré-validação; depois, diligência dirigida e eventual recomposição amostral; persistindo divergência material, parecer conclusivo do VI e, se necessário, apoio técnico especializado para matéria delimitada. Essa

sequência evita tanto a judicialização prematura quanto a banalização de revisões extensas sobre temas menores.

O **desenho econômico-financeiro** recomendado é compatível com a natureza de PPP administrativa do projeto: a Nota Global apurada em cada trimestre converte-se em Fator de Desempenho (FD), incidente sobre a contraprestação pública mensal base ou, quando houver segregação de parcelas, sobre a subparcela materialmente associada ao escopo avaliado. A fórmula deve permanecer simples e auditável: $\text{Contraprestação Pública Mensal Efetiva} = \text{Contraprestação Pública Mensal Base} \times \text{FD}$.

A calibragem do FD entre 1,00 e 0,60, com desconto máximo de 40%, é adequada por três razões. Primeiro, cria incentivo real à correção de falhas relevantes. Segundo, preserva proporcionalidade, evitando que o mecanismo de performance se converta, na prática, em penalidade confiscatória desconectada da execução do contrato. Terceiro, permite convivência lógica com outras respostas contratuais, como planos de correção, sanções específicas e remédios por evento crítico.

Recomenda-se manter a mesma régua de faixas de FD nas duas fases. O que muda entre Fase 1 e Fase 2 é a composição da Nota Global, e não a arquitetura do incentivo financeiro. Essa solução simplifica governança, facilita entendimento pelo mercado e evita que a transição de fases produza descontinuidade artificial no mecanismo econômico.

TABELA 4 - IMPACTOS DA NOTA GLOBAL NA CONTRAPRESTAÇÃO

Faixa de Nota Global (NG)	Fator de Desempenho (FD)	Redução máxima sobre a contraprestação
NG < 2,00	0,60	40%
2,00 ≤ NG < 2,40	0,70	30%
2,40 ≤ NG < 2,80	0,80	20%
2,80 ≤ NG < 3,20	0,90	10%
NG ≥ 3,20	1,00	0%

Fonte: Elaborado pela consultoria, 2026.

VI. O VERIFICADOR INDEPENDENTE

A previsão de Verificador Independente no âmbito do projeto revela-se medida particularmente adequada à natureza da concessão administrativa, na qual a remuneração da Concessionária está diretamente associada ao cumprimento de marcos, padrões operacionais, níveis de serviço e resultados aferíveis ao longo de toda a execução contratual. Em contratos dessa natureza, a existência de um agente técnico especializado, imparcial e com atuação metodologicamente estruturada contribui para conferir maior objetividade, previsibilidade e credibilidade ao sistema de acompanhamento contratual, reduzindo assimetrias informacionais entre as partes e mitigando riscos de controvérsia na apuração de obrigações, no reconhecimento de desempenho e na incidência de efeitos econômico-financeiros sobre a contraprestação pública.

A atuação do Verificador Independente é especialmente relevante em projetos que combinam fase de implantação e fase operacional, com dinâmicas, riscos e indicadores distintos em cada etapa.

Durante a fase de construção, sua presença fortalece a rastreabilidade da evolução física e funcional dos investimentos, a aderência aos cronogramas pactuados, a verificação da conformidade das entregas e a consistência dos elementos de aceite. Já na fase de operação, o Verificador Independente atua como elemento estabilizador do Sistema de Mensuração de Desempenho, conferindo robustez técnica à aferição

periódica dos indicadores, à validação das evidências apresentadas pela Concessionária e à consolidação dos resultados que servirão de base para eventual aplicação do Fator de Desempenho sobre a contraprestação.

Sob a ótica do Poder Concedente, uma das principais vantagens do Verificador Independente reside na ampliação da capacidade institucional de monitoramento do contrato sem que isso dependa exclusivamente da estrutura administrativa interna. Em projetos de maior sofisticação operacional, a Administração nem sempre dispõe, de forma contínua, de equipe técnica dedicada e multidisciplinar em número suficiente para acompanhar com profundidade todas as frentes contratuais. O Verificador Independente funciona, nesse contexto, como extensão qualificada da capacidade de fiscalização do Poder Concedente, sem substituí-lo em suas competências decisórias, mas oferecendo suporte técnico especializado para subsidiar decisões, reduzir subjetividades e elevar o padrão de governança do contrato.

Para a Concessionária, a existência do Verificador Independente também tende a produzir efeitos positivos. Ao estabelecer metodologias claras, rotinas padronizadas de aferição, critérios transparentes para validação de evidências e canais formais de interlocução técnica, o arranjo reduz incertezas quanto à forma de apuração do desempenho e ao reconhecimento do cumprimento das obrigações contratuais. Isso favorece maior segurança jurídica e operacional, melhora o ambiente de relacionamento entre as partes e reduz o risco de decisões discricionárias ou inconsistentes ao longo da execução. Em termos práticos, um sistema de verificação estruturado permite que a Concessionária organize melhor seus processos internos de monitoramento, reporte e melhoria contínua.

Além de seu papel central na mensuração de desempenho, o Verificador Independente pode desempenhar funções acessórias de grande valor para a boa execução contratual, desde que isso esteja adequadamente delimitado no contrato e em seus anexos. Uma primeira frente adicional consiste no apoio técnico à aferição de marcos de implantação, com emissão de relatórios sobre cumprimento de etapas físicas, funcionalidade mínima de ativos, prontidão operacional e condições para início de fases subsequentes do contrato. Essa atuação é especialmente útil para diminuir disputas sobre recebimento provisório, aceites parciais e liberação de eventos contratuais vinculados a entregas de obra, equipamentos ou sistemas.

Outra possibilidade relevante é o apoio à verificação de planos, rotinas e instrumentos de gestão exigidos contratualmente, como planos de operação, manutenção, segurança, atendimento ao usuário, limpeza, conservação, sustentabilidade, gestão de riscos e contingências. Nessa linha, o Verificador Independente pode examinar não apenas a existência formal desses documentos, mas sua coerência técnica, atualização periódica e aderência à realidade operacional observada em campo. Com isso, deixa de atuar apenas como auditor de resultados ex post e passa a contribuir também para a robustez dos mecanismos preventivos de governança da concessão.

O Verificador Independente pode ainda apoiar o Poder Concedente na análise técnica de eventos controvertidos, sem prejuízo da competência decisória da Administração e dos mecanismos formais de resolução de disputas previstos contratualmente. Em casos de divergência sobre metodologia de medição, suficiência de evidências, enquadramento de não conformidades, causas de inadimplemento ou impacto de determinados eventos sobre o desempenho apurado, sua manifestação técnica pode servir como elemento qualificado de instrução. Isso tende a reduzir litigiosidade, acelerar a resolução de controvérsias e preservar a continuidade da prestação dos serviços.

Há também espaço para atuação do Verificador Independente em rotinas de inteligência contratual e aprimoramento do próprio sistema de gestão. A partir da consolidação histórica dos resultados de desempenho, das recorrências de não conformidade e dos padrões de comportamento operacional, o agente pode produzir análises periódicas, painéis gerenciais e recomendações técnicas voltadas ao aperfeiçoamento do monitoramento contratual. Esse suporte analítico é particularmente valioso em concessões de longo

prazo, nas quais a Administração deve preservar capacidade de aprendizado institucional e de ajuste fino da fiscalização ao longo do tempo.

Em projetos com forte interface com a experiência do usuário e com a qualidade percebida do serviço, o Verificador Independente também pode contribuir para estruturar ou validar levantamentos de satisfação, protocolos de inspeção, critérios de amostragem, auditorias de evidências e procedimentos de checagem de campo. Sua participação ajuda a conferir neutralidade metodológica a informações que, embora essenciais para o sistema de desempenho, podem estar mais sujeitas a questionamentos quando produzidas exclusivamente por uma das partes. Isso é particularmente importante quando os resultados dessas medições repercutem financeiramente sobre a contraprestação.

Do ponto de vista econômico-financeiro, a presença do Verificador Independente reforça a bancabilidade e a credibilidade institucional do arranjo contratual. Contratos com mecanismos objetivos de medição, instância técnica de validação e governança clara sobre a apuração de desempenho tendem a ser percebidos como mais previsíveis por financiadores, investidores, seguradoras e demais stakeholders. Essa previsibilidade reduz a percepção de risco regulatório e operacional, fortalece a confiança na disciplina contratual e contribui para a atratividade do projeto.

Em síntese, o Verificador Independente não deve ser compreendido apenas como um agente incumbido de calcular indicadores, mas como peça de governança contratual capaz de elevar a qualidade do monitoramento, conferir maior neutralidade técnica à relação entre Poder Concedente e Concessionária e apoiar a adequada execução do contrato em múltiplas frentes. Sua obrigatoriedade, portanto, se justifica não apenas pela necessidade de aferir desempenho com precisão, mas também pela função mais ampla de reduzir assimetrias, prevenir conflitos, aumentar a transparência, melhorar a capacidade estatal de acompanhamento e promover maior estabilidade na execução de uma concessão administrativa complexa e intensiva em resultados.

VII. CONCLUSÃO

Este Relatório Técnico de Indicadores (RTI) apresentou o racional e a arquitetura proposta para um Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD) aplicável à concessão de serviços de apoio à visitação dos parques Parque da Cidade, Parque das Mangabeiras e Parque das Águas, incluindo, de forma indissociável, as frentes de implantação do Parque das Águas e de expansão/qualificação dos parques existentes. Partiu-se do pressuposto de que a governança contratual, em projetos dessa natureza, precisa ir além da descrição de obrigações: deve traduzir o contrato em métricas verificáveis, sustentadas por evidências e rotinas padronizadas, capazes de reduzir assimetrias de informação e dar previsibilidade ao *enforcement* do Poder Público.

Nesse sentido, o documento consolidou o entendimento de que o objetivo central de um SMD é o alinhamento de incentivos e objetivos entre Concessionária e Poder Concedente, por meio de um mecanismo de consequências semi-automáticas em caso de desempenho abaixo do mínimo aceitável. Em termos práticos, isso significa estabelecer uma lógica contratual em que a aferição trimestral do desempenho — com regras claras de apuração, escalas de pontuação e tratamento de eventos críticos — produza efeitos proporcionais e previamente definidos, mitigando tanto a dependência de processos sancionatórios longos quanto a tendência a disputas recorrentes sobre interpretações subjetivas.

A proposta de SMD para Porto Velho foi estruturada de forma simples, objetiva e exequível, com foco em indicadores que são convergentes com práticas observadas em concessões de parques e ativos de visitação no Brasil.

À luz das características do projeto, da lógica remuneratória própria da concessão administrativa e das boas práticas observadas em sistemas de mensuração de desempenho aplicáveis a contratos de infraestrutura e serviços, conclui-se que a adoção do modelo proposto de SMD é adequada, proporcional e tecnicamente consistente.

A estrutura recomendada contempla duas fases distintas de acompanhamento contratual — Fase 1, voltada à implantação/construção, e Fase 2, voltada à operação —, reconhecendo que cada etapa possui riscos, objetivos e critérios de avaliação próprios, o que justifica a previsão de indicadores e pesos diferenciados ao longo do ciclo contratual.

Na Fase 1, os indicadores concentram-se na verificação do cumprimento de marcos de implantação, da evolução física e funcional dos investimentos, da conformidade das entregas e da prontidão para início da operação. Na Fase 2, por sua vez, o sistema passa a privilegiar indicadores relacionados à disponibilidade, à qualidade operacional, à conservação e manutenção dos ativos, à segurança, ao atendimento ao usuário e à experiência de uso do parque, compondo arranjo coerente com os resultados esperados na prestação continuada dos serviços.

A metodologia de aferição proposta, apoiada em evidências objetivas, rotinas periódicas de reporte, fiscalização do Poder Concedente e atuação obrigatória de Verificador Independente, confere maior robustez, transparência e previsibilidade à execução contratual. Do mesmo modo, a vinculação do Fator de Desempenho à contraprestação pública, observado o limite máximo de desconto de 40%, mostra-se compatível com a necessidade de criar incentivos efetivos à boa execução contratual, sem perder de vista a proporcionalidade e a estabilidade econômico-financeira da concessão.


Dessa forma, entende-se que o conjunto de indicadores, pesos, procedimentos de aferição e mecanismos de governança aqui propostos oferece base técnica suficiente para a estruturação de um Sistema de Mensuração de Desempenho apto a induzir qualidade, disciplina operacional e foco em resultados ao longo de toda a vigência contratual.


Por fim, este RTI deve ser entendido como o documento técnico de referência que orienta a modelagem e a redação do instrumento convocatório. Assim, fará parte dos anexos ao edital um Sistema de Mensuração de Desempenho (SMD), em formato de anexo contratual, definindo de modo objetivo e detalhado: (i) a metodologia completa de apuração, (ii) os indicadores e respectivos pesos, (iii) os procedimentos de evidência, reporte, validação e contraditório, e (iv) os impactos contratuais decorrentes do desempenho — inclusive efeitos econômico-financeiros, obrigações de correção e tratamento de eventos críticos.

Tal anexo permitirá que potenciais licitantes precifiquem adequadamente riscos e esforços operacionais, e garantirá ao Município um instrumento claro e transparente para assegurar o padrão mínimo de qualidade e a melhoria contínua dos parques ao longo da concessão.




CONTATO PEZCO ECONOMICS

 Rua Bela Cintra, 1200 ▪ 1º andar ▪ Cj. 61
Jardim Paulista ▪ São Paulo | SP

 + 55 11 3582-5509

 economics@pezco.com.br

 www.pezco.com.br