



São Paulo, 21 de agosto de 2025

À PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

À COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

ESTADO DE MINAS GERAIS,

licitacaodco@seguranca.mg.gov.br

Ref.: Edital de Concorrência nº 135/2025 – Impugnação

REALE CONSTRUÇÕES LTDA., inscrita no CNPJ nº 44.147.734/0001-73, com sede na Rua Maria Bento de Lemos, nº. 170, Sala 10, Cidade Intercap, Taboão da Serra/SP, CEP n. 06757-140, vem, tempestivamente, por seus representantes legais, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA nº 135/2025, com fundamento sobretudo no item 4 do Edital e art. 164 e seguintes da Lei n. 14.133/2021, requerendo ajustes das questões suscitadas, bem como a **prorrogação da licitação por ao menos mais 60 (sessenta) dias**, como se passa a apresentar.

1. INDICADORES DE DESEMPENHO E DISPONIBILIDADE INEXEQUÍVEIS. NÃO ADOÇÃO DE PERÍODO EXPERIMENTAL (SANDBOX REGULATÓRIO) EM PPP DE OBJETO INÉDITO.

O Estado de Minas Gerais, mais uma vez, inova no mercado de contratação pública, sendo o primeiro ente federativo em todo o Brasil a estruturar e iniciar procedimento licitatório para a contratação de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, para a construção, implantação, operação e manutenção de **Centros Socioeducativos**, incluindo no

Rua Maria Bento Lemos, 170 - Taboão da Serra
São Paulo - SP - CEP 06.757-140 - Fone 55 11 4788.3355



objeto a prestação de serviços de atendimento socioeducativo aos jovens infratores com restrição de sua liberdade determinada pelo Estado-juiz.

Não há projeto equivalente, sendo o mais próximo o da parceria público-privada (PPP) prisional, também do Estado de Minas Gerais, com contrato assinado em 2009 e plena operação contratual desde 2013.

Não há em todo o Brasil, repise-se, PPP de Socioeducativo contratada.

A única PPP de segurança pública contratada e em efetiva operação em território nacional é a PPP Prisional do Estado de Minas Gerais, operada pela Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A.

Este dado é muito importante, porque revela a **absoluta inexistência de dados prévios e testados**, aptos a subsidiarem a elaboração de um sistema de mensuração de desempenho e conformidade maduro e exequível.

Em que pese PPPs de educação e de saúde também se enquadrarem no gênero infraestrutura social, ao lado das PPPs de segurança pública, fato é que o objeto destas possui complexidades próprias que não podem ser desconsideradas, a começar pelo acautelamento de pessoas com restrição de liberdade imposta pelo Estado-juiz em razão do cometimento de crimes ou atos infracionais análogos.

É dizer, apesar de o usuário ser sempre o Poder Público em tais concessões administrativas de infraestrutura social, o serviço público nelas operado possui caráter diverso. Por tal motivo, sequer dados de PPPs de educação ou saúde poderiam ser invocados como métricas testadas para subsidiarem a estruturação de um evoluído e maduro sistema de mensuração de desempenho para a PPP do Socioeducativo.

Tal fato é provado pela PPP Prisional mineira, que possui divergências acerca da mensuração de desempenho desde o seu nascedouro, e que ainda hoje enfrenta discussões, com o fim de aprimorar o Sistema de Mensuração de Desempenho e Disponibilidade (SMDD) idealizado no Contrato, adequando-o à realidade operacional do projeto, nos limites do contrato, do poder de gestão das partes, e da legislação de regência.

Com isso, é um temor ao projeto ora em licitação a adoção de métricas excessivamente rígidas, muitas das quais replicam indicadores de desempenho conflituosos na PPP Prisional, como é o caso do indicador de objetos, que foi assim estruturado no projeto em licitação:

**Rua Maria Bento Lemos, 170 - Taboão da Serra
São Paulo - SP - CEP 06.757-140 - Fone 55 11 4788.3355**

6.13.1.10.1. O INDICADOR irá apurar mensalmente a presença, nas dependências dos CENTROS localizadas dentro da ÁREA DA CONCESSÃO e aquelas estabelecidas pelo PODER CONCEDENTE, de qualquer quantidade de objetos, bens, produtos ou materiais não autorizados, os quais compreendem:

- a) Armas brancas, objeto perfurocortante ou armas de fogo encontradas no interior dos CENTROS não autorizadas;
- b) Drogas ilícitas e/ou lícitas, substâncias entorpecentes nas dependências dos CENTROS SOCIOEDUCATIVOS, conforme determinado pela Portaria nº 344/1998 da ANVISA ou por qualquer outra que venha a substituí-la;
- c) Medicamentos dentro dos alojamentos dos ADOLESCENTES;
- d) Equipamentos de telecomunicações, celulares ou quaisquer outros meios de comunicação interna e externa não autorizada pelo PODER CONCEDENTE; e
- e) Outros materiais proibidos por normativas do PODER CONCEDENTE ou não expressamente autorizados.

O rol exemplificativo de objetos na alínea “e” é um fator de insegurança, agravado pela possibilidade de cômputo de qualquer item “não expressamente autorizado”. Com isso, objetos permitidos no interior dos Centros, mas que por algum motivo não estejam escritos em normativa do Concedente ou ato administrativo do gestor público, podem subitamente passar a ser compreendidos como não autorizados e, conseqüentemente, mensurados, a exemplos de frascos de itens de higiene, fragmentos de itens de assistência material ou assistência à saúde, entre outros, como de conhecimento da SEJUSP, ora órgão licitante e também gestora do contrato da PPP Prisional.

Drogas lícitas e medicamentos dispostos nas alíneas “b” e “c” compreendem aqueles que sejam fornecidos aos adolescentes, mas cuja ingestão seja por eles ludibriada, com o fim de comercialização interna, como é notório ocorrer. Há, aí, uma real impossibilidade de prevenir de tal fato, de modo que a mensuração do desempenho não está estruturada com o fim de incentivar a performance adequada, mas de punir, porque replica conflitos já enfrentados e alguns até judicializados, no âmbito do mesmo órgão gestor.

No mesmo sentido, é notório que substâncias orgânicas em pequenas quantidades e inseridas ou ingeridas possuem menor ou nenhum grau de detectabilidade conforme as tecnologias existentes, e que o poder de polícia é conferido aos gestores públicos, e não à concessionária, ainda que a essa se delegue a cooperação na revista daqueles que adentrem nos Centros Socioeducativos. Ou seja, há uma concorrência de atos entre parceiros público e privado que irão interferir no resultado e que não podem ser imputados à concessionária para além do razoável.

No mesmo sentido, há a mensuração absolutamente equivocada de agressão praticada por adolescente contra qualquer pessoa, como se fosse possível ao Concedente, ou a qualquer outro

operador, impedir essa ocorrência, o que é revelado pelos dados dos Relatórios SUASEPLAN do Estado em suas unidades socioeducativa. Destaca-se a redação do indicador:

6.13.1.8.2. Para fins deste INDICADOR, considera-se **agressão física a prática por ADOLESCENTE de atos agressivos** ou de quaisquer atos que provoquem lesões corporais e/ou ameacem a integridade física ou a saúde de **qualquer pessoa**.

6.13.1.8.3. Para fins deste INDICADOR, a CONCESSIONÁRIA **somente será penalizada** se for constatado, após **análise do PODER CONCEDENTE** por meio do procedimento previsto No ANEXO 3 - CADERNO DE ENCARGOS, caso de **culpa ou dolo da CONCESSIONÁRIA na falha na prevenção** e/ou na **interrupção da agressão física**.

Este são apenas dois exemplos, mas ao longo da licitação já foram enviados mais de 60 (sessenta) pedidos de esclarecimentos com questionamentos referentes a possíveis discrepâncias na estruturação realizada para a mensuração de desempenho e verificação de disponibilidade, quando pensada a sua execução prática.

Para os indicadores de disponibilidade, os períodos de carência são ínfimos e absolutamente inexequíveis, como também já suscitado ao longo dos esclarecimentos, citam-se:

7.5.1.1. O PERÍODO DE CARÊNCIA terá duração de 6 (seis) horas, contadas a partir da constatação da falha, se identificada em horário útil (entre 7h e 17h).

7.5.1.1. O PERÍODO DE CARÊNCIA terá duração de 6 (seis) horas, contadas a partir da constatação da falha, se identificada em horário útil (entre 7h e 17h).

Trata-se de característica que também foi objeto de divergência na única experiência em curso de PPP de segurança, que é mineira e regida pela mesma Secretaria de Estado, de modo que há incontestado conhecimento das possibilidades reais de períodos de carência em um projeto em curso, o que, respeitosamente, não foi amplamente considerado e absorvido como dado testado.

Tal fato é agravado pela impossibilidade de se corrigir equívocos de mensuração tão logo constatados ao longo da execução contratual, remetendo o contrato em seu Anexo 5 ao procedimento de solução de conflitos, com a condicionante de demonstração de prejuízo financeiro relevante, o que impedirá a discussão de inúmeras divergências já sabidas, inclusive nos exemplos supracitados. Veja-se trecho do Anexo 5:

15.1. Eventuais **discordâncias** em relação ao conteúdo dos produtos apresentados pelo VERIFICADOR DE CONFORMIDADE, quer sejam por parte da CONCESSIONÁRIA, quer pelo PODER CONCEDENTE, serão **dirimidas por meio de mediação, Comitê de Solução de Disputas ou arbitragem**, nos termos do CAPÍTULO X – DA SOLUÇÃO DE CONFLITOS, do CONTRATO.

15.1.1. O acionamento dos mecanismos contratuais de solução de controvérsias, nas hipóteses previstas neste ANEXO, estará **condicionado** à demonstração pela PARTE requerente de que a **aferição incorreta** dos INDICADORES DE DESEMPENHO resulta em **prejuízo relevante** à CONCESSÃO ou à PARTE, entendido este como **prejuízo igual ou maior a 0,5% (zero vírgula cinco por cento) da RECEITA BRUTA anual da CONCESSIONÁRIA do ano anterior e, na ausência desta informação, a 0,042% (zero vírgula zero quatro dois por cento) da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA do mês anterior ao mês de referência dos produtos apresentados pelo VERIFICADOR DE CONFORMIDADE objeto de discordâncias.**

Para além disso, ainda prevê o Anexo 5 o insustentável impacto de até 20% da mensuração de desempenho na contraprestação: “3.4. O FATOR DE CONFORMIDADE E DESEMPENHO poderá ter impacto de até 20% (vinte por cento) no valor da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL MÁXIMA, sendo que a pontuação 0 (zero) implica nenhum desconto ocasionado pelo FCD nos pagamentos à CONCESSIONÁRIA, e a pontuação 1 (um), no desconto máximo.”

Respeitosamente, estas e outras previsões só fariam algum sentido em projetos devidamente amadurecidos pela experiência prática, o que não é o caso da PPP do Socioeducativo e de nenhuma PPP de segurança pública no Brasil.

Tanto o é que após licitações desertas no Rio Grande do Sul (PPP de Erechim), e duas desertas em sequência em Santa Catarina (PPP de Blumenau), ambos os Estados incorporaram o **período experimental para a mensuração de desempenho** em seus projetos (sandbox regulatório), reconhecendo a impossibilidade real de se estruturar mensuração justa para ambas as partes, e que seja compatível à realidade da execução contratual.

Assim, o Estado do Rio Grande do Sul, reconhecendo a insuficiência de dados na delegação de segurança pública, mormente por apenas existir uma experiência em andamento, adotou a concepção de “sandbox regulatório” na PPP Prisional de Erechim. Foi incorporada a lógica da regulação experimental por meio da qual, nos 18 (dezoito) primeiros meses de operação da primeira unidade do Complexo os indicadores serão aplicados em caráter experimental, conforme item 1.10 do Anexo 3 do projeto:

1.10.1. No **período de 18 (dezoito) meses**, contados da ordem de início da FASE 2 da 1ª UNIDADE PRISIONAL, **todos os INDICADORES DE DESEMPENHO serão aplicados em caráter experimental**, conforme previsto no item 1.2.1, do ANEXO 4.

1.10.2. Buscar-se-á confirmar, durante a efetiva operação da 1ª UNIDADE PRISIONAL, se os INDICADORES DE DESEMPENHO e critérios de

DISPONIBILIDADE DE VAGAS são realmente capazes de gerar os **resultados** esperados.

1.10.3. Espera-se que os INDICADORES DE DESEMPENHO e os critérios de DISPONIBILIDADE DE VAGAS, tais como previstos neste ANEXO, gerem **incentivos** para que a CONCESSIONÁRIA aplique na execução do CONTRATO o pessoal, equipamentos, sistemas, recursos, dentre outros, necessários para que os indicadores e critérios sejam cumpridos.

1.10.3.1. Ao mesmo tempo, espera-se que os INDICADORES DE DESEMPENHO e critérios de DISPONIBILIDADE DE VAGAS **representem metas que podem ser efetivamente alcançadas** pela CONCESSIONÁRIA mediante atuação diligente sua, na forma do item 1.10.3 acima.

Dentre os objetivos do período experimental, estão a verificação se os critérios idealizados durante a modelagem do contrato são capazes de gerar os resultados e incentivos gerados e, além disso, se representam metas que podem efetivamente ser alcançadas pela Concessionária. As partes terão flexibilidade para experimentar e/ou testar: (i) a inclusão, exclusão e/ou suspensão da aplicação de INDICADORES DE DESEMPENHO e de critérios de DISPONIBILIDADE DE VAGAS, (ii) a alteração dos seus pesos, (iii) a criação de regras adicionais para a sua aplicação e prazos de cura, (iv) dentre outras medidas, tudo com o objetivo de tornar o sistema de incentivos efetivo (item 1.10.4 e seguintes, do Anexo 3).

Dentre os controles pensados para o período regulatório experimental, está também a criação de um Comitê de Acompanhamento, que contará com representantes das partes e de Verificador Independente contratado. Este Comitê, entre outras funções, formalizará um documento contendo a listagem de todas as alterações promovidas durante a fase de teste, com os respectivos resultados e sugestões de aprimoramento, a fim de subsidiar o processo de revisão ordinária dos indicadores de desempenho (item 1.10.6, Anexo 3), e, ao longo do período experimental, não incidirão descontos à Concessionária na mensuração de desempenho, observando as especificações do contrato:

1.10.7. A partir do 10º (décimo) mês e até o final da primeira REVISÃO ORDINÁRIA, prevista para ser concluída até o final do 18º (décimo oitavo) mês após a ordem de início da FASE 2 da 1ª UNIDADE PRISIONAL, a mensuração do desempenho observará o disposto no subitem 1.10.6.1 acima, **sem incidência de descontos sobre a remuneração da CONCESSIONÁRIA até o término da FASE 2 da 1ª UNIDADE PRISIONAL**. Os critérios de DISPONIBILIDADE DE VAGA e o número total de VAGAS DIA ocupadas continuarão a ser considerados no cálculo da

CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA, podendo impactar a remuneração da CONCESSIONÁRIA, nos termos previstos no item 1.2.1, do ANEXO 4.

O mesmo foi feito mais recentemente por Santa Catarina, após duas licitações desertas para a PPP Prisional de Blumenau, que repeliu o mercado por alguns motivos, com destaque para os riscos elevados e a estruturação de mensuração de desempenho não factível, que se tornaria punitiva e inviabilizaria o projeto, analisada em conjunto com as demais características contratuais. Veja-se que no Edital 646/2025, foi adotado o período experimental pelo prazo de 18 meses, durante a Fase 2 do projeto, como se depreende da minuta de contrato:

10.2. Na FASE 2:

- (i) a CONCESSIONÁRIA deverá prestar os SERVIÇOS conforme previstos neste CONTRATO e no ANEXO 1 – CADERNO DE ENCARGOS;
- (ii) o cálculo da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA será feito de acordo com o ANEXO 4 – MECANISMO DE PAGAMENTO, considerando a entrada em operação da respectiva UNIDADE PRISIONAL;
- (iii) o desempenho da CONCESSIONÁRIA será medido nos termos do ANEXO 3 - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO E DISPONIBILIDADE, mas sem impacto na remuneração da CONCESSIONÁRIA;
- (iv) os critérios de DISPONIBILIDADE DE VAGA e o número total de VAGAS DIA ocupadas serão considerados no cálculo da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL EFETIVA, podendo impactar a remuneração da CONCESSIONÁRIA.

Ademais, após o período experimental incidirá período de aprendizagem de 18 meses a contar da Fase 3, sendo o impacto do sistema de mensuração de desempenho limitado a até 10% da contraprestação, conforme se verifica do Anexo 4 do mencionado Edital.

É de se reconhecer que os demais entes federativos interessados em seguir a vanguarda de Minas Gerais e contratar PPPs de segurança pública, estudaram o único projeto em andamento e reconheceram a importância de ofertar previsibilidade e segurança jurídica aos seus gestores públicos que serão responsáveis pela execução contratual, e à concessionária que realizará vultoso investimento para operar o serviço público com segurança e eficiência ao ente público, o que, respeitosamente, também deve ser feito por Minas Gerais na PPP do Socioeducativo.

Ressalta-se, o **sandbox é um ambiente regulatório experimental**, com a finalidade de proporcionar o teste de determinadas soluções antes de sua efetiva implementação, reconhecendo a inexistência de dados suficientes a ensejar a instrumentalização de um sistema de desempenho adequado e seguro juridicamente para ambas as partes, com crescente aplicação nos projetos de infraestrutura brasileiros.

**Rua Maria Bento Lemos, 170 - Taboão da Serra
São Paulo - SP - CEP 06.757-140 - Fone 55 11 4788.3355**



Portanto, diante dos inúmeros questionamentos já suscitados em relação ao SMDC e ao formato de solução de divergências previstos nos Anexos 5 e 9, requer-se que o Estado de Minas Gerais reconheça a necessidade de estabelecer um diálogo efetivo com o futuro parceiro privado.

Esse diálogo deve contemplar, de forma expressa, a incorporação da ferramenta negocial do período experimental de mensuração de desempenho no âmbito do projeto em licitação. Tal medida é essencial para assegurar a segurança jurídica e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, evitando que eventuais falhas operacionais iniciais resultem em penalidades desproporcionais às partes envolvidas.

2. CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer-se à Comissão de Licitação que sejam procedidos os devidos ajustes do Edital e anexos, bem como seja prorrogada a licitação por ao menos mais 60 (sessenta) dias, de modo a se garantir a competitividade no certame conferindo prazo adequado para que as alterações sejam estudadas pelos investidores em potencial.

Nestes termos, pede deferimento.

REALE CONSTRUÇÕES LTDA.
CNPJ: 44.147.734/0001-73
Antonio Elias dos Santos / Nino Reppucci
CPF: ***.418.988-** CPF: ***.124.738-**
Administradores
Telefone: (11) 99386.1465
Endereço eletrônico: juridico@realesa.com.br

ANEXOS:

- Contrato Social da Requerente
- CNH dos Signatários

Rua Maria Bento Lemos, 170 - Taboão da Serra
São Paulo - SP - CEP 06.757-140 - Fone 55 11 4788.3355