

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

N.F. MOTTA CONSTRUÇÕES E COMERCIO LTDA., inscrita no CNPJ nº **56.898.935/0001-91**, com sede na **Al. Mamore, nº 503, conjunto 12, Alphaville Centro Industrial e Empresarial, Barueri – SP, Cep 06454-040**, 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, nos seguintes termos.

1. INDICADORES DE DESEMPENHO E CONFORMIDADE. ADOÇÃO DE PERÍODO EXPERIMENTAL (SANDBOX REGULATÓRIO).

Em todo o Brasil existe apenas uma PPP de segurança pública em operação, que é a PPP Prisional mineira, cujo órgão gestor e fiscal do contrato é também a Secretaria de Justiça e Segurança Pública, que ora submete ao mercado o projeto da PPP do Socioeducativo.

Existem inúmeras divergências entre o que foi concebido na PPP Prisional, e o que é exequível às partes, parceiros público e privado, como de incontestado conhecimento da SEJUSP. Tanto o é, que muitas dessas divergências foram superadas ao longo da execução contratual, inclusive por meio de aditivos. Não obstante, no projeto da PPP do Socioeducativo, em licitação, itens litigiosos na única experiência prévia foram repetidos, além de incorporadas características outras que majoram excessivamente o risco do projeto, e afetam a sua viabilidade econômico-financeira, sobretudo considerando o impacto de até 20% da mensuração de desempenho sobre a contraprestação.

Com isso, requer-se ao Estado de Minas Gerais a revisão do projeto para a adoção de período experimental na mensuração de desempenho, à semelhança do adotado pelos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina em PPPs de segurança pública.

O Estado do Rio Grande do Sul, reconhecendo a insuficiência de dados na delegação de segurança pública, considerando 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 SMDD mais efetivo (item 1.10.4 e seguintes, do Anexo 3).

Haverá 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.*

A mesma iniciativa foi tomada mais recentemente por Santa Catarina, após duas licitações desertas para a PPP Prisional de Blumenau. 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.

Com isso, importante ao Estado de Minas Gerais adequar o projeto em licitação à absoluta inexistência de dados previamente testados e amadurecidos para a concepção de um sistema de mensuração de desempenho com incentivos eficientes, pelo que se requer, respeitosamente, a avaliação e devido ajuste do Edital e anexos.

Deve-se registrar, por fim, a importância de se excluir a condição de prejuízo financeiro relevante para a submissão de discussões acerca da mensuração de desempenho (item 15.1, Anexo 5), afinal, não há no Brasil nenhuma PPP do Socioeducativo que permita conferir previsibilidade às partes acerca da performance dos indicadores idealizados, de modo que a restrição ao diálogo majora excessivamente os riscos do projeto, inviabilizando-o.

2. INVESTIMENTOS SUBESTIMADOS NO EDITAL E ANEXOS. SUBDIMENSIONAMENTO DOS CUSTOS OPERACIONAIS

Foram observados no Modelo Referencial, fornecido em planilha Excel, uma série de ajustes necessários à viabilidade econômico-financeira do projeto.

A exemplo, a TIR do projeto calculada em 12,37% leva em conta o benefício fiscal dos financiamentos, mas, quando os financiamentos são zerados, a TIR do projeto cai para 10,89%. Efetivamente, a TIR do projeto calculada não deve se amparar em benefícios fiscais de financiamento, tendo em vista que cada proponente tem a sua possibilidade de financiamento, sendo por estes motivos, erro factual do modelo de considerar os efeitos de financiamento no retorno do projeto. Exemplifica-se o alegado a partir de inúmeros projetos modelados de forma diversa, como é o caso de PPP Novas Escolas Governo de São Paulo, PPP Escolas Caxias do Sul, PPP DRE São Matheus Prefeitura de São Paulo.

Ademais, foi observado no Modelo Referencial fornecido em planilha Excel que o SG&A está com valores zerados, desconsiderado a necessidade de uma estrutura executiva básica incluindo, mas não se limitando, à estrutura regulatória, diretoria executiva, financeiro, recursos humanos, tecnologia da informação, dentre outros, para a operação da SPE a ser formada. Ao não serem considerados tais valores no modelo referencial, cria-se um risco à viabilidade do projeto, pois se desconsidera a existência de custos operacionais que necessariamente deverão ocorrer.

Ademais, na aba "Funcionários" do modelo, os valores referentes ao Adicional Periculosidade (Coluna S da aba) são considerados apenas para cargos de socioeducador, enquanto o artigo 193, inciso II, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o Anexo 3 da Norma Regulamentadora 16 (NR-16), aprovada pela Portaria nº 1.885/2013 do Ministério do Trabalho, tratam do adicional de periculosidade para atividades e operações que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial.

A revisão de tais itens no modelo referencial, dentre outros suscitados em esclarecimentos, e, por consequência, a revisão do valor da contraprestação, não foi realizada, mesmo durante o procedimento licitatório com inúmeros esclarecimentos chamando atenção ao ponto.

Outro risco operacional relevante é o de vandalismo. Projetos de PPP recentes, tais como PPP de Caxias do Sul, PPP Novas Escolas do Governo de São Paulo e o Centro Administrativo Campos Elíseos de São Paulo, apresentaram métodos para a mitigação do risco, com um valor limite a ser assumido pela Concessionária. Trata-se de projetos com objeto menos complexo e que sofrerão menos com o risco de vandalismo, mas, ainda assim, foi adotada uma metodologia clara de mitigação do risco, garantindo previsibilidade e segurança jurídica às partes.

No projeto ora em licitação, aloca-se o risco de vandalismo à concessionária, pretendendo mitigá-lo com cláusula excessivamente restritiva e de difícil interpretação:

31.3. Constituem riscos suportados exclusivamente pela CONCESSIONÁRIA:

t) perecimento ou destruição dos BENS DA CONCESSÃO decorrentes da má qualidade dos bens, má utilização, vandalismo ou predação pelos ADOLESCENTES ou decorrentes de danos, furtos ou perdas, nos termos da subcláusula 31.3.1.; [...]

31.3.1. Havendo perecimentos ou destruições reiterados dos BENS DA CONCESSÃO por ADOLESCENTES, ocasionando custos adicionais relevantes e extraordinários para a CONCESSIONÁRIA, as PARTES deverão estabelecer um Plano de Ação para mitigação destas ocorrências, que preverá as ações coordenadas que deverão implementar para o endereçamento da questão.

31.3.1.1. Consideram-se por “reiterados” os perecimentos e/ou destruições que ocorram mais de 2 (duas) vezes ao longo de um período de 180 (cento e oitenta) dias.

31.3.1.2. As PARTES poderão acordar, no Plano de Ação, se a responsabilidade pelos custos adicionais incorridos será compartilhada ou arcada integralmente por uma das partes, a depender dos fatores que deram origem a(aos) evento(s) e da avaliação da responsabilidade, ou não, de cada uma das partes; e se a compensação se dará ou não em sede de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

31.3.2. É de integral responsabilidade da CONCESSIONÁRIA o levantamento pormenorizado e o conhecimento dos riscos por ela assumidos, na execução de suas atribuições no âmbito deste CONTRATO, devendo adotar as soluções, processos e técnicas que julgar mais adequados e eficientes para mitigar os riscos assumidos, responsabilizando-se pelas consequências decorrentes.

31.3.3. A CONCESSIONÁRIA não fará jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro caso quaisquer dos riscos por ela assumidos no CONTRATO venham a se materializar.

Com isso, importante a avaliação pelo ente licitante e a adoção de modelagens mais maduras, a exemplo da solução dada pelo Município de Caxias do Sul na Concorrência Internacional n. 80/2025, para contratação de PPP de ensino, estipulando nas cláusulas 28.2 “xxx” e 28.3 “xxiv” um patamar de assunção do risco de vandalismo pela concessionária que, caso ultrapassado, será álea do concedente, concepção exequível, previsível e com segurança jurídica às partes, não demandando provas impossíveis e requisitos cumulativos excessivamente limitadores para o compartilhamento entre as partes de um risco que é tipicamente público.

3. SANÇÕES COM BASES DE CÁLCULO EXCESSIVAS. ANEXO 8 - CADERNO DE SANÇÕES

O Anexo 8 – Caderno de Sanções Administrativas utiliza por base de cálculo para sanções pecuniárias a soma anual da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL MÁXIMA em vigor, o que se replica em várias cláusulas do mencionado anexo, como se exemplifica com o item 6.1:

6.1. Os valores das multas serão calculados com base em percentual do valor equivalente à soma anual da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL MÁXIMA em vigor no ano-calendário anterior à prática da infração que ensejou a aplicação da penalidade.

A base de cálculo de eventual multa considerando a soma anual da contraprestação mensal máxima em vigor é exacerbada. Não se considera, sequer, a contraprestação mensal efetiva da Concessionária, ou seja, a real recuperação do capital investido, após descontos do SMCD e eventuais descontos incidentes pelo Anexo 6 - Mecanismo para Cálculo do Pagamento da Concessionária, que podem representar até 30% de desconto, quando comparado com a contraprestação mensal máxima.

Eventuais irregularidades, caso ocorram, devem ser analisadas em procedimentos com ampla defesa e contraditório, e sancionadas com base no serviço ou fornecimento efetivamente não prestado. Veja-se que a adoção de métrica da soma anual da contraprestação máxima exacerbará, em muito, as possíveis irregularidades que se pretende coibir com o caderno de sanções. Trata-se, assim, de métrica excessiva, e que deve ser revista.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer-se sejam procedidos os devidos ajustes do Edital e anexos. Ademais, se requer a **prorrogação da licitação** por ao menos mais 60 (sessenta) dias, velando pela competitividade do certame.

Termos em que, pede deferimento.

N.F. MOTTA CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA
Ivan Lopes da Silva
Sócio/Diretor
RG: *.914.*-SSP/SP CPF/MF**
*****.039.208-****