

São Paulo/SP, 21 de agosto de 2025.

Ao Presidente da Comissão de Contratação

No endereço eletrônico licitacaodco@seguranca.mg.gov.br

IMPUGNAÇÃO

Edital de Concorrência Pública nº 135/2025

SOCIALIZA EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO LTDA (“SOCIALIZA”), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o número 40.614.547/0001-0025, com sede na Avenida Engenheiro Luiz Carlos Berrini nº 105, sala 903, Condomínio Torre, Cidade Monções, São Paulo, SP, CEP 04.571-900, endereço eletrônico socializa@socializabrasil.com.br, participante do certame em epígrafe, por seu representante legal e sócio administrador Eduardo Brim Fialho, brasileiro, viúvo, engenheiro civil, portador da cédula de identidade RG ****46056-** SSP/BA, inscrito no CPF sob nº ***.156.905-6**, com telefone (71)3045-7900 e endereço eletrônico fialho@socializabrasil.com.br, vem, respeitosa e tempestivamente, apresentar, a presente **IMPUGNAÇÃO** ao conteúdo do Edital da Concorrência Pública nº 135/2025, instaurada pelo ESTADO DE MINAS GERAIS, por meio da SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA - SEJUSP, para “concessão administrativa para construção, implantação, operação e manutenção de 2 (dois) CENTROS SOCIOEDUCATIVOS e a prestação de SERVIÇOS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO nos Municípios de Betim-MG e Santana do Paraíso-MG”, na conformidade das razões expostas a seguir:

A impugnante, ao compulsar e analisar o processo licitatório, constatou irregularidades que violam princípios basilares do direito administrativo. A licitação em questão foi anunciada por meio de edital que contém cláusulas que ferem a legislação vigente.

A SOCIALIZA, ao analisar o edital, verificou que este prevê um número desproporcional de multas e penalidades, que, em sua essência, não guardam correlação com as infrações que visam coibir. Essas penalidades, por sua vez, não só são excessivas como também desproporcionais, destoando dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pilares do direito administrativo moderno e da nova Lei de Licitações.

O edital, ao prever sanções de forma duplicada para a mesma conduta vide item 7 ref. A-39, do anexo 08 – Caderno de Sanções Administrativas, em conjunto com o item 3.15 do Anexo 5 - Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho, fere o princípio do *non bis in idem*, o qual impede que um mesmo fato seja punido mais de uma vez. Este princípio é uma garantia constitucional que visa assegurar a justiça e a equidade no âmbito das relações jurídico-administrativas, evitando que o poder punitivo estatal seja exercido de maneira arbitrária e desmedida.

Ainda no âmbito das irregularidades, as cláusulas editalícias contrariam a nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, que estabelece diretrizes claras para a condução de processos licitatórios, assegurando a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A parte autora entende que o edital em questão desconsidera tais preceitos, comprometendo a lisura do certame.

É de se ressaltar que a SOCIALIZA, ao prestar esclarecimentos com a Comissão de licitação para sanar as irregularidades e buscar uma solução administrativa, não obteve êxito.

No caso em tela, verifica-se que o edital de licitação em questão apresenta cláusulas que contrariam frontalmente a nova Lei de Licitações, em especial o seu artigo 5º, ao estabelecer que a administração pública deve observar os princípios da legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência em todos os seus atos. O edital, ao prever penalidades em duplicidade para a mesma infração, viola o princípio do *non bis in idem*, que é uma garantia fundamental para assegurar a justiça e a equidade nos processos administrativos.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 156, prevê que as sanções administrativas devem ser aplicadas considerando a natureza e a gravidade da infração cometida, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os danos que dela provierem para a Administração Pública. Assim, a duplicidade de sanções para a mesma infração, como consta no edital impugnado, é manifestamente ilegal e deve ser corrigida.

Conforme a jurisprudência aplicável, em caso análogo, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu reconheceu a ilegalidade da aplicação de penalidades em duplicidade, caracterizando o *bis in idem*. A decisão ressaltou que a aplicação de penalidades deve respeitar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, sendo vedado o excesso punitivo por parte da Administração Pública.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PUNIÇÕES ADMINISTRATIVAS. PENALIDADE DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. A aplicação da penalidade de suspensão do direito de licitar, por sua gravidade, deve ser reservada apenas às faltas que guardem considerável potencial de afronta ao interesse público. Assim, a manutenção da incidência de sanção extremamente gravosa - proibição de contratar - enquanto se discute na esfera judicial a motivação que lhe deu ensejo, soa inadequada neste momento. Não há porque não se suspender a referida penalidade enquanto se analisa o mérito da demanda, a fim de que a empresa não sofra eventuais prejuízos decorrentes da proibição de licitar. (TRF-4 - AG: 50120063320224040000 RS, Relator: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 06/07/2022, 4ª Turma).

Pois bem. Os itens “2.4” e “3.4” do anexo 5, item “3.5.2.1” do anexo 6 e item “7.1” do anexo 8 do edital de licitação revelam um número excessivo de multas e penalidades, que desrespeitam os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Estes princípios, consagrados no artigo 5º da Constituição Federal são fundamentais para assegurar que as sanções administrativas sejam aplicadas de maneira justa e equilibrada, sem excessos por parte da Administração Pública.

O princípio da razoabilidade exige que as ações administrativas sejam adequadas e necessárias para atingir os objetivos pretendidos, evitando-se medidas desproporcionais que possam causar prejuízos indevidos aos administrados. Já o princípio da proporcionalidade, por sua vez, impõe que a relação entre o meio utilizado e o fim almejado seja equilibrada, não sendo admissível a aplicação de penalidades que excedam o necessário para a correção da conduta.

Em suma, as cláusulas do edital que preveem penalidades excessivas violam os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sendo necessária sua revisão para garantir a justiça e a equidade do certame. Assim, requer-se a adequação das penalidades previstas no edital, em consonância com os princípios constitucionais e legais aplicáveis.

Ora, as cláusulas do edital impugnadas geram consequências jurídicas significativas, afetando o equilíbrio e a equidade do processo licitatório. O artigo 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o edital deve conter regras claras e objetivas, assegurando a vinculação ao edital e a legalidade do certame. No entanto, as cláusulas impugnadas impõem sanções desproporcionais e em duplicidade.

No Anexo 5 – Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho, especificamente no item 3.4, prevê-se que o Fator de Conformidade e Desempenho (FCD) possa implicar desconto de até 20% (vinte por cento) sobre a Contraprestação Mensal Máxima. Esse percentual revela-se excessivamente gravoso, desproporcional e compromete a própria viabilidade econômico-financeira do contrato.

O modelo econômico-financeiro do projeto foi elaborado considerando uma Taxa Interna de Retorno (TIR) de 12,37%, que representa o retorno mínimo necessário à atratividade e à sustentabilidade da Concessão. A aplicação de um FCD de até 20% tem o potencial de reduzir substancialmente essa TIR a níveis inviáveis, ainda que a Concessionária atue de forma eficiente e diligente, uma vez que o desconto incide diretamente sobre a receita contratual, e não sobre eventual redução de custos ou sobre despesas adicionais de caráter operacional.

A previsão em questão diverge das práticas de mercado observadas em contratos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), a exemplo do recente Edital da PPP de BLUMENAU nº 646/2025, em que os mecanismos de desempenho, quando vinculados a descontos na contraprestação, usualmente não supera o patamar de 10%. Esse limite é adotado justamente para preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, permitindo que a avaliação de desempenho cumpra seu papel de incentivo sem colocar em risco a continuidade da prestação do serviço.

Do ponto de vista jurídico, a fixação do percentual de 20% (vinte por cento) afronta o princípio constitucional da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro (art. 37, XXI, da Constituição Federal), bem como as garantias previstas nos arts. 9º e 23 da Lei nº 14.133/2021. Tais dispositivos asseguram que os contratos administrativos devem preservar a equação entre encargos assumidos e vantagens oferecidas, sob pena de tornar-se inexecutável para o contratado. Além disso, a Lei nº 11.079/2004 (Lei das PPPs) também reforça que os riscos devem ser alocados de maneira adequada e proporcional, não podendo recair de forma desmedida sobre o parceiro privado. É importante que a parceria seja justa e equilibrada para a empresa privada, garantindo que ela possa cumprir suas obrigações contratuais de forma eficiente e obter um retorno razoável pelo seu investimento.

A manutenção do desconto máximo de 20% no FCD não compromete apenas a rentabilidade da Concessionária, mas pode inviabilizar a própria operação do serviço. A redução abrupta de receitas pode prejudicar a cobertura de custos operacionais essenciais,

como manutenção de instalações, pagamento de colaboradores, financiamentos, aquisição de insumos e equipamentos, colocando em risco a qualidade e a continuidade do serviço público.

É fundamental que o FCD seja concebido como um mecanismo de estímulo à melhoria da performance e da eficiência da Concessionária, e não como instrumento de desequilíbrio contratual. Para tanto, é imperativo que o percentual máximo de desconto seja revisto, alinhando-se às boas práticas nacionais e internacionais de PPP, com fixação em patamares mais razoáveis, como 5% ou, no máximo, 10%, como bem definido na PPP de Blumenau.

Assim, requer-se a revisão do item 3.4 do Anexo 5, com a redução do percentual máximo aplicável ao FCD, a fim de preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, proteger os investimentos realizados, garantir a manutenção da TIR prevista no projeto e assegurar a exequibilidade da concessão, sem o risco de insolvência decorrente da aplicação de penalidades desproporcionais.

Por conseguinte, as cláusulas editalícias impugnadas comprometem a legalidade e a eficácia do certame, sendo imperiosa a sua anulação para garantir a observância dos princípios constitucionais e legais. Requer-se, portanto, a revisão das referidas cláusulas, assegurando a legalidade e a equidade do processo licitatório.

Além do mais, cumpre ressaltar o disposto no item 15.1.1 do Anexo 9 – Diretrizes para Contratação e Atuação do Verificador de Conformidade, que condiciona o acionamento dos mecanismos de solução de controvérsias à demonstração de prejuízo mínimo equivalente a 0,5% da Receita Bruta Anual da Concessionária, ou 0,042% da Contraprestação Mensal Efetiva.

Tal restrição mostra-se juridicamente inadequada e contratualmente desproporcional, porquanto limita o exercício do direito de defesa e do contraditório, assegurados pelo art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. Ao impedir a Concessionária de questionar aferições equivocadas que gerem prejuízos abaixo do patamar

arbitrado, o dispositivo nega a possibilidade de revisão de danos concretos e indevidos, ainda que juridicamente relevantes.

Além disso, a cláusula compromete o equilíbrio econômico-financeiro do contrato — princípio basilar das concessões e parcerias público-privadas, expressamente previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como nos arts. 9º e 23 da Lei nº 14.133/2021. Prejuízos tidos como “menores” podem, quando reiterados ao longo da execução contratual, acumular-se de forma significativa, comprometendo a sustentabilidade do projeto e desequilibrando a equação originalmente pactuada.

A previsão viola os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da eficiência, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Ao tornar incontestáveis prejuízos inferiores ao limite estabelecido, materialmente relevantes para a Concessionária, a disposição cria um espaço de vulnerabilidade econômica incompatível com a lógica da boa-fé e da cooperação que deve reger as relações contratuais de longo prazo.

Para ilustrar a desproporção, em um cenário com receita anual de R\$ 60.611.040,00 (sessenta milhões, seiscentos e onze mil e quarenta reais), eventual prejuízo de R\$ 296.994,10 (duzentos e noventa e seis mil, novecentos e noventa e quatro reais e dez centavos) — correspondente a 0,49% da Receita Bruta Anual — não poderia ser contestado, ainda que indevido e relevante do ponto de vista econômico-financeiro.

Diante do exposto, mostra-se necessária a exclusão da limitação percentual aplicada sobre a Receita Bruta Anual e sobre a Contraprestação Mensal Efetiva, de modo a garantir a possibilidade de contestação de qualquer prejuízo relevante, preservando-se, assim, o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e, sobretudo, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Quanto à planilha do modelo econômico-financeiro da PPP, observa-se que a previsão atual de pagamento do adicional de periculosidade se limita exclusivamente ao cargo de Socioeducador. Essa restrição desconsidera a realidade jurídica e o risco inerente

ao ambiente de privação de liberdade, expondo a Concessionária a um passivo trabalhista significativo.

Para além disso, ao fixar a CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL MÁXIMA a Administração deixa de considerar a obrigatoriedade do pagamento, pela concessionária, do adicional de periculosidade para o pessoal alocado na Unidade Socioeducativa, considerando todas as funções, e não somente o agente socioeducador, do que resulta o aumento na defasagem acima apontada.

O artigo 193 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) estabelece que o adicional de periculosidade é devido a trabalhadores expostos a atividades ou condições de risco acentuado. A interpretação firmada pela jurisprudência da Justiça do Trabalho é no sentido de que o ambiente de privação de liberdade se enquadra nesse conceito, pois a possibilidade de violência e agressões é uma característica estrutural da atividade. Assim, não apenas os Socioeducadores, mas todos os profissionais que atuam no interior das unidades socioeducativas — ainda que em funções administrativas, técnicas, de saúde, pedagógicas ou de manutenção — estão expostos ao mesmo risco.

Esse entendimento encontra respaldo em decisões reiteradas dos Tribunais Regionais do Trabalho, a exemplo do julgado do TRT-19 – Recurso Ordinário nº 0000034-64.2022 .5.19.0061, Relator.: Vanda Lustosa, Data de Publicação: 14/02/2023, no qual reconhece o adicional de periculosidade para assistente administrativo; Ação Trabalhista nº 0000627-38.2023.5.05.0194, da 4ª Vara do Trabalho de Feira de Santana, Bahia (TRT5), ao qual a periculosidade foi deferida para uma cozinheira de um estabelecimento penal, dentre outros julgados.

Ao não considerar essa interpretação e entendimento da Justiça do Trabalho, o projeto incorre em equívoco que pode comprometer seriamente a equação econômico-financeira do contrato. A ausência de previsão orçamentária para o pagamento do adicional de periculosidade a todos os colaboradores cria um passivo, cuja judicialização é altamente provável. Em eventual condenação, o reconhecimento do direito ao adicional de forma

retroativa, somado a juros, correção monetária e multas, poderá representar impacto financeiro considerável e colocar em risco a própria sustentabilidade da parceria.

Diante desse cenário, a solução mais adequada é a revisão da planilha do modelo econômico-financeiro para contemplar o adicional de 30% sobre o salário-base a todos os colaboradores que venham a atuar nas unidades socioeducativas de Betim e Santana do Paraíso. Isso inclui não apenas os Socioeducadores, mas também profissionais das áreas de apoio técnico, saúde, pedagógica, administrativa, manutenção e operacional.

Essa medida não se limita à adequação legal. Ela representa também uma forma de proteger a Concessionária de riscos jurídicos e financeiros futuros, além de assegurar justiça e isonomia no tratamento dos trabalhadores. Reconhecer a periculosidade como um custo inerente à execução do contrato é condição essencial para preservar a saúde financeira do projeto e garantir sua viabilidade ao longo de toda a parceria.

Outro ponto sensível da modelagem econômico-financeira da PPP do sistema socioeducativo de Minas Gerais reside no percentual de 77,20% fixado para os encargos sociais incidentes sobre a remuneração da mão de obra. Ainda que tal percentual tenha caráter referencial, mostra-se inadequado frente às obrigações efetivamente impostas à Concessionária pelo próprio Caderno de Encargos (Anexo 03).

Com efeito, o referido documento estabelece de forma expressa que a Concessionária é integralmente responsável pela gestão de pessoas, abrangendo não apenas a contratação, mas também a manutenção de um cadastro de reserva, a reposição de vacâncias, o desligamento de empregados e, sobretudo, o cumprimento integral de todas as obrigações trabalhistas, sociais, fiscais e previdenciárias, inclusive aquelas decorrentes de acidentes, indenizações, multas, seguros e normas regulamentadoras de saúde e segurança no trabalho (itens 19.4 e 19.9).

Diante de tais responsabilidades, o percentual de encargos sociais adotado na modelagem (77,20%) não se mostra suficiente para cobrir, de forma realista, o conjunto das despesas que a Concessionária terá de suportar ao longo da execução contratual. Basta

observar, por exemplo, as situações de desligamento de funcionários, que podem acarretar custos significativos com aviso prévio indenizado, verbas rescisórias, recolhimento de FGTS com multa de 40%, além da necessidade de manter um cadastro de reserva permanente para imediata substituição do profissional desligado (itens 19.4 e 19.10).

Essas previsões revelam que a alocação de encargos sociais em patamar reduzido compromete a exequibilidade econômico-financeira do contrato, podendo gerar desequilíbrios ao longo da operação. O subdimensionamento desse percentual implica, portanto, risco contratual relevante, porquanto transfere à Concessionária encargos adicionais não contemplados na modelagem inicial, em afronta ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, bem como nos arts. 9º e 23 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, impõe-se a revisão do percentual de encargos sociais considerado na modelagem, de modo a assegurar compatibilidade com as efetivas responsabilidades trabalhistas e previdenciárias da Concessionária, garantindo-se a adequada alocação de riscos e a sustentabilidade econômico-financeira do projeto.

Giro outro, o edital refere-se ao limite estabelecido para a Contraprestação Mensal Máxima, previsto no item 10.1.3.h, fixado em R\$ 5.050.920,00 (cinco milhões, cinquenta mil, novecentos e vinte reais), sob pena de desclassificação da proposta. Embora a fixação de tetos tenha como objetivo dar previsibilidade à Administração, tal limitação mostra-se insuficiente frente à realidade econômico-financeira do projeto, especialmente considerando o subdimensionamento do adicional de periculosidade e dos encargos sociais na modelagem atual.

Considerando que o adicional de periculosidade deve ser estendido a todos os profissionais que atuam nos Centros Socioeducativos, do mesmo modo que o percentual de 77,20% para encargos sociais não contempla integralmente os custos com reposição de vacâncias, manutenção de cadastro de reserva, desligamentos, aviso prévio indenizado e demais obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias, o teto fixado pelo edital, portanto, não reflete o custo real da operação.

Para garantir equilíbrio econômico-financeiro, razoabilidade e viabilidade do projeto, é necessário que o limite da Contraprestação Mensal Máxima seja revisto, de modo a permitir a inclusão adequada de todos os encargos previstos e obrigações legais, assegurando que a proposta reflita corretamente o custo efetivo da operação dos Centros Socioeducativos.

No aspecto, a Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) dá o rumo que o administrador público deve tomar ao estabelecer o valor prévio da contratação: *Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

Destarte, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é no sentido de que “não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.”

E, ainda, confira-se no Acórdão nº 6.456/2011 – 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União:

Voto

O estabelecimento de preços máximos não é sucedâneo de orçamentos precisos. Os orçamentos, elaborados pela Administração, devem retratar os valores efetivamente praticados no mercado.

Se a Administração reconhece que os valores constantes do orçamento não refletem os preços praticados pelo mercado – caso, por exemplo, de defasagem dos valores utilizados em razão de alta inflação e do expressivo aumento superveniente do preço de itens de custo ou da carga tributária incidente diretamente sobre a execução do objeto contratado – não é caso de admitir propostas acima do orçamento, mas de ajustá-lo, justificando o procedimento”. (Grifamos.)

Sob tais considerações, em razão da defasagem acima noticiada, não é crível a possibilidade de alcançar uma TIR estimada em 12,37% do projeto.

As dificuldades oriundas de uma CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL /MÁXIMA deficiente resultam em perda de competitividade e de economicidade ao Poder Concedente, maculando o processo de concessão, que, assim, se reputa como nulo.

DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Diante de todo o exposto, requer-se a Vossa Excelência:

a) conhecimento da presente Impugnação, com liminar de suspensão do procedimento até o seu julgamento final. No mérito, pede que seja esta impugnação acolhida, sanando as irregularidades postas, conforme destacado alhures, após o que seja devolvido aos licitantes o prazo de 60 (sessenta) dias para oferecimento de suas propostas comerciais.

Nesses termos, pede deferimento.

São Paulo, 21 de agosto de 2025.

SOCIALIZA EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO LTDA
(Eduardo Brim Fialho – representante legal)