



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública

Parceria Público Privada do Sistema Socioeducativo

Resposta 2 ao Pedido de Impugnação do Edital nº 135/2025 - SEJUSP/AGPPP - SOCIOEDUCATIVO

Belo Horizonte, 25 de agosto de 2025.

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL Nº 135/2025

RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital de Concorrência Pública nº 135/2025, apresentada por Ivan Lopes da Silva, em nome de N.F. Motta Construções e Comércio LTDA, ora Impugnante, em 21/08/2025.

Em síntese, a Impugnante alega (i) a irrazoabilidade da ausência de previsão de período experimental (“sandbox regulatório”) para teste e ajuste dos indicadores, sustentando que, diante do pioneirismo do projeto, impõe-se risco excessivo à Concessionária; (ii) a incorreção da modelagem econômica-financeira referencial, sustentando que subestima custos operacionais, ignora despesas administrativas e adicionais trabalhistas obrigatórios, além de alocar de forma desequilibrada o risco de vandalismo; e (iii) a desproporcionalidade das bases de cálculo das sanções pecuniárias, sustentando que, por se fundarem na soma anual da contraprestação mensal máxima, impõem ônus excessivo à Concessionária.

Diante dessas alegações, requer que sejam procedidos os ajustes solicitados nos documentos editalícios, com inclusão de período experimental para mensuração dos indicadores, bem como que seja prorrogada a licitação por, no mínimo, sessenta dias.

Expostas as principais razões, passa-se à análise de tempestividade e mérito.

TEMPESTIVIDADE

A impugnação em questão é tempestiva, vez que fora apresentada dentro do prazo estabelecido no Art. 164, da Lei Federal nº 14.133/2021, aplicável a este certame, e no Item 4.1 do Edital, devendo, portanto, ser recebida e conhecida pela Comissão Especial de Licitação.

ANÁLISE DO MÉRITO

No mérito, os argumentos apresentados não merecem prosperar pelas razões que seguem.

1. Anexo 5 - Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho. Da Ausência de Período Experimental (“Sandbox Regulatório”) para Indicadores.

Alega a Impugnante a irrazoabilidade da ausência de previsão de período experimental, denominado “sandbox regulatório”, defendendo que tal mecanismo seria imprescindível para testar e ajustar os indicadores de desempenho antes de gerar efeitos financeiros, sobretudo considerando o impacto de até vinte por cento do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho sobre a contraprestação. Para tanto, invoca como precedentes os Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, que teriam incorporado fase experimental em seus projetos recentes.

Por fim, sustenta a desproporcionalidade do impacto financeiro do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho, que autoriza desconto de até vinte por cento da contraprestação mensal máxima, entendendo que tal previsão não encontra respaldo na realidade prática do setor.

Contudo, os argumentos não merecem prosperar.

Em primeiro lugar, importa destacar que os indicadores de desempenho foram concebidos a partir da delimitação clara da esfera de atuação de cada uma das partes, observada a repartição de riscos e responsabilidades definida no contrato.

Quanto à ausência de previsão de “sandbox regulatório”, entende-se que a argumentação apresentada não trata de irregularidade na aplicação da legislação, mas de pleito baseado em inquietudes dos interessados, as quais, por sua vez, já foram endereçadas, desde que conformes ao interesse público, quando da revisão do projeto para publicação do Edital nº 135/2025, de forma a favorecer a concorrência e garantir uma aplicação justa do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho.

Nesse sentido, importa enfatizar que, na ocasião do anterior Edital nº 234/2023, o período de incidência progressiva do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho e, principalmente, da Taxa de Aprendizagem, até então compreendido em seis meses. Posteriormente, considerando as solicitações apresentadas e a complexidade da concessão, referido período foi estendido, de forma que o escalonamento da Taxa de Aprendizagem duraria doze meses.

Na publicação dos documentos licitatórios, após os estudos pelos modeladores do projeto, compreendeu-se a possibilidade de ampliação deste período, sem prejuízos aos serviços delegados. Assim, no âmbito do presente Edital nº 135/2025, o período de incidência progressiva do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho contempla vinte e quatro meses. Período este que confere prazo suficiente à Concessionária para adequação da prestação de serviços.

Ademais, quanto à referência feita pela Impugnante aos projetos do Rio Grande do Sul (PPP de Erechim) e de Santa Catarina (PPP de Blumenau), cumpre esclarecer que, além de se tratarem de setores cuja lógica de operação e gestão difere do sistema socioeducativo ora em licitação, tais projetos sequer ingressaram plenamente na fase de execução contratual, o que torna impossível avaliar, de forma concreta, os resultados da adoção do chamado período experimental. Assim, a menção a essas experiências não constitui parâmetro válido para sustentar a necessidade de replicação dessa opção no caso presente, uma vez que não há comprovação prática de sua efetividade ou adequação.

Da mesma forma, tampouco se apresenta viável e alinhada aos preceitos da execução da política pública de socioeducação a previsão da possibilidade de revisão e alteração dos indicadores após um período de carência. Isso porque os indicadores foram estruturados considerando elementos obrigatórios que são estabelecidos pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Cabe aqui evidenciar que diferentemente dos serviços relativos a uma concessão de serviço prisional, que embora compreendam atividades sensíveis, como alimentação, segurança, visitas de familiares e outras, são prestadas a partir de uma designação de pena oriunda do Poder Judiciário que corresponde, inclusive, ao período em que os cidadãos estarão privados de liberdade.

No caso do sistema socioeducativo, a prestação de serviços é diretamente ligada aos eixos da medida socioeducativa, razão pela qual qualquer descumprimento contratual se faz ainda mais sensível, podendo representar, inclusive, um descumprimento legal. Sendo assim, o risco da utilização de um sistema de Sandbox Regulatório, portanto, seria a flexibilização de obrigações contratuais, que, na verdade, refletem obrigações legais. Ou seja, haveria a possibilidade de perpetuação da defasagem de serviços

essenciais para o cumprimento dos eixos das medidas socioeducativas.

Não obstante, de modo a conferir factibilidade à aplicação dos verificadores, a metodologia detalhada para sua verificação deverá ser acordada entre a Concessionária, o Poder Concedente e o Verificador de Conformidade antes do início da operação, nos termos previstos no Anexo 5 - Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho, por meio do Plano para Mensuração de Conformidade e Desempenho. Por esse motivo, não se pode falar na adoção de métricas excessivamente rígidas.

Além disso, o Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho, incluindo os indicadores que o compõem, está sujeito a revisão mediante acordo das partes por ocasião das revisões ordinárias quinquenais do Contrato. Tal previsão não é aleatória: entende-se que a revisão do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho deve ocorrer no contexto da revisão contratual como um todo, momento em que se podem identificar pontos sensíveis e bases sólidas para eventuais ajustes, evitando que os indicadores caminhem de forma dissociada das demais disposições contratuais.

Ressalta-se que a primeira revisão ordinária está prevista para iniciar-se no quinto ano a partir da Data da Ordem de Início. Considerando que a Fase 1, destinada à elaboração de projetos e execução das obras, tem duração estimada entre vinte e quatro e trinta meses, e que a Fase 2, na qual se dá a incidência progressiva do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho, possui duração de vinte e quatro meses, constata-se que a primeira revisão ordinária ocorrerá em momento próximo à conclusão dessa etapa inicial, o que assegura a oportunidade adequada para ajustes, sem descolamento temporal ou prejuízo à efetividade do sistema.

Por fim, no tocante ao impacto do máximo do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho sobre a contraprestação mensal máxima, cumpre esclarecer que o percentual adotado não pode ser considerado exacerbado, estando em linha com a prática adotada em contratos de parceria público-privada. Trata-se de parâmetro usual de mercado, que busca calibrar incentivos de desempenho sem comprometer a viabilidade econômico-financeira do Contrato, ao mesmo tempo em que assegura efetividade na fiscalização e no cumprimento das obrigações assumidas pela Concessionária.

2. Modelo Econômico-Financeiro. Da Alegada Incorreção da Modelagem Econômica-Financeira Referencial.

Sustenta a Impugnante a incorreção da modelagem econômica-referencial, sustentando que este subestima custos operacionais e apresenta inconsistências relevantes, na medida em que (a) projeta uma Taxa Interna de Retorno (TIR) artificialmente elevada em função de benefícios fiscais de financiamento que não são garantidos a todos os proponentes; (b) desconsidera despesas administrativas essenciais (SG&A); (c) deixa de considerar adicionais trabalhistas obrigatórios, a exemplo do adicional de periculosidade para todas as funções expostas a risco de violência, e (d) transfere de forma desequilibrada à Concessionária a integralidade do risco de vandalismo, sem estabelecer patamares de responsabilidade ou limites de compartilhamento, o que compromete a viabilidade econômico-financeira e a previsibilidade do projeto.

Contudo, os argumentos não merecem prosperar.

Em primeiro lugar, destaca-se, que o Modelo Econômico-Financeiro Referencial se trata de documento referencial e não vinculante para a Concessão. Neste sentido, o valor de contraprestação a ser praticado corresponderá àquele ofertado na proposta comercial vencedora e, portanto, seguirá a condição particular das estruturas de custos, financiamento, custo de capital e eventuais sinergias da Concessionária. Diante disso, oportuno se faz evidenciar, nos termos do Item 10.2 do Edital, a responsabilidade das licitantes pela elaboração de seus próprios estudos e levantamentos para construção de suas propostas, de forma que seja evidente o nível de eficiência que se pretende atingir, considerando as obrigações e disposições contratuais que devem ser cumpridas.

(a) A modelagem referencial adota o custo médio ponderado de capital (WACC) com base em uma estrutura de capital média de mercado, refletindo a viabilidade econômica do projeto sob premissas de financiamento eficientes e alocação ótima de capital. Tal formulação visa refletir a viabilidade econômica intrínseca do projeto sob premissas eficientes de financiamento e alocação ótima de capital. O benefício fiscal associado à dedutibilidade de juros (tax shield) é inerente ao regime tributário do lucro real,

razão pela qual o efeito fiscal da dívida é incorporado ao modelo referencial. Simulações com 0% de dívida – isto é, estrutura integralmente desalavancada - representam configuração ineficiente sob a ótica do modelo referencial e não constituem parâmetro para reformulação do edital. Ainda assim, como exercício analítico, a substituição da alavancagem-alvo por estrutura integralmente coberta por capital próprio (equity), resulta em variação de 1,87% na contraprestação de referência para recompor o retorno alvo, efeito quantitativamente pouco relevante para comprometer a viabilidade global do projeto.

(b) Em modelos referenciais de PPP, os custos corporativos (SG&A) particulares podem variar significativamente entre os operadores, conforme escala, sinergias, estrutura societária e modelo de backoffice de cada licitante. Por esse motivo, é prática aceitável não parametrizar SG&A como linha autônoma no modelo referencial. Ressalta-se que cada proponente deve refletir em sua proposta a estrutura real de custos administrativos, responsabilizando-se por otimizações e ganhos de eficiência. Essa abordagem alinha incentivos, evitando excesso de remuneração por despesas corporativas não essenciais e preservando o equilíbrio econômico-financeiro contratual. Por fim, destaca-se que projetos congêneres, como a PPP de Blumenau citada pela própria proponente, igualmente não explicitam custos SG&A em suas modelagens referenciais, confirmando a adequação da metodologia adotada.

(c) Quanto à alegação de ausência de adicionais trabalhistas, importa registrar que o modelo referencial contempla o pagamento de adicional de periculosidade para as funções em que tais direitos são juridicamente aplicáveis, isto é, para os socioeducadores, conforme entendimento vigente no Estado de Minas Gerais, já observado em outras unidades em operação. Dessa forma, não procede a afirmação de que haveria omissão no tratamento da matéria.

(d) Em relação ao risco de vandalismo, a alocação à Concessionária decorre da própria lógica da concessão, que atribui ao parceiro privado a responsabilidade pela gestão e preservação dos bens vinculados ao Contrato. Tal alocação busca incentivar a adoção de medidas de prevenção, monitoramento e resposta rápida, em linha com o princípio da eficiência contratual, respeitadas as balizas de sua esfera de atuação. Importa destacar que a cláusula em questão não é absoluta, pois prevê a possibilidade de elaboração de plano de ação conjunto entre as partes, inclusive com hipóteses de compartilhamento de custos em casos de danos reiterados. Ademais, os parâmetros de interpretação e aplicação da referida cláusula já foram devidamente esclarecidos pela Administração Pública em sede de resposta a pedidos de esclarecimento, conferindo segurança jurídica e transparência ao certame. Na ocasião, foi informado que, para fins da Cláusula 31.3.1, define-se como “reiterados” os eventos que ocorrem mais de duas vezes em cento e oitenta dias, esclarecendo que a contagem de recorrência se refere à repetição de eventos de mesma natureza (como perecimento, destruição, furto, roubo, perda ou dano) que incidam sobre bens de mesma tipologia (como mobiliário, equipamentos ou materiais) e ocorram no mesmo ambiente funcional (como alojamento, sala de aula, refeitório ou enfermaria), ainda que não envolvam exatamente o mesmo item. Permite-se, assim, uma razoável margem de interpretação contextual, necessária à dinâmica de contratos de parceria público-privada, ao mesmo tempo em que se garante objetividade para a aplicação da cláusula.

Ressalta-se, assim, a improcedência deste aspecto da impugnação.

3. Anexo 8 - Caderno de Sanções Administrativas. Da Alegada Desproporcionalidade das Bases de Cálculo das Sanções Pecuniárias.

No que se refere à alegada desproporcionalidade das sanções pecuniárias, a Impugnante sustenta que a utilização da soma anual da contraprestação mensal máxima como base de cálculo das multas ignora a remuneração efetivamente recebida, desconsidera os descontos aplicáveis e, com isso, impõe ônus excessivo e desproporcional à Concessionária.

Contudo, os argumentos não merecem prosperar.

Nesse sentido, cumpre esclarecer que a adoção da soma anual da contraprestação mensal máxima como base de cálculo atende à necessidade de conferir objetividade, previsibilidade e uniformidade à aplicação das penalidades. A utilização desse parâmetro, de fácil aferição e previamente conhecido por todos os licitantes, garante tratamento isonômico e evita a adoção de métricas casuísticas ou variáveis, que poderiam fragilizar o caráter dissuasório das sanções.

Ademais, a metodologia estabelecida no Anexo 8 – Caderno de Sanções Administrativas não se afasta dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que a penalidade será aplicada apenas após regular processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa. O valor de referência não se confunde com a multa em si, mas apenas com a base de cálculo, sendo que o percentual incidente é graduado de acordo com a gravidade da infração (Leve - 0,005%; Média - 0,025%; Grave - 0,18%; e Gravíssima - 0,40%). Com isso, preserva-se o equilíbrio entre a função punitiva e o estímulo ao cumprimento contratual.

Ademais, o procedimento de aplicação das penalidades pecuniárias encontra-se expressamente disciplinado pelo Item 6 do Anexo 8, que estabelece salvaguardas relevantes. A título de exemplo, tem-se que os percentuais de multa previstos correspondem ao valor máximo, podendo ser aplicados em patamar inferior conforme as circunstâncias do caso concreto e observados os critérios definidos no contrato (6.2). Além disso, tem-se a possibilidade de redução do valor-base da multa em casos de adimplemento parcial das obrigações, notadamente em relação às infrações descritas na Tabela B – Infrações Relacionadas a Obras e Investimentos (6.5 e 6.5.1). Essa disciplina contratual demonstra a preocupação da Administração Pública em assegurar que as sanções sejam aplicadas de forma proporcional.

Por fim, ressalta-se que a eventual diferença entre a contraprestação efetivamente percebida pela Concessionária — sujeita a descontos do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho e de outros mecanismos contratuais — e o valor máximo estipulado em edital decorre da própria alocação de riscos típica de parcerias público-privadas, não havendo que se confundir ajustes de remuneração com critérios de penalização. Dessa forma, o critério adotado pelo Edital nº 135/2025 mostra-se adequado para preservar a eficiência do contrato e a supremacia do interesse público.

Portanto, uma vez que as modificações pleiteadas pela Impugnante não serão incorporadas, não há que se falar em prorrogação do certame.

CONCLUSÃO

Diante dos fatos e fundamentos apresentados, **conheço a impugnação por ser tempestiva e, no mérito, julgo improcedentes os pedidos, permanecendo inalteradas as disposições contidas no Edital da Concorrência nº 135/2025.**

Por fim, esclarece-se que o Estado de Minas Gerais e a Comissão de Licitação seguem empenhados na construção do modelo de concessão que melhor atenda ao interesse público, sem prejuízo à sua atratividade econômico-financeira.

Renato Gonçalves Silva

Presidente da Comissão Especial de Licitação

Giselle da Silva Cyrillo

Subsecretária de Atendimento Socioeducativo



Documento assinado eletronicamente por **Giselle da Silva Cyrillo**, Subsecretário(a), em 25/08/2025, às 17:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato Gonçalves Silva**, Diretor (a), em 25/08/2025, às 19:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **121188727** e o código CRC **3707B6A5**.