



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública

Parceria Público Privada do Sistema Socioeducativo

Resposta 3 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 Eduardo Brim Fialho, em nome de Socializa Empreendimentos e Serviços de Manutenção LTDA, ora Impugnante, em 21/08/2025.

Em síntese, a Impugnante alega (i) a duplicidade de sanções entre o Anexo 5 - Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho e o Anexo 8 - Caderno de Sanções Administrativas, configurando *bis in idem* e excesso de penalidades, em violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade; (ii) a desproporcionalidade do percentual de descontos em razão do desempenho na contraprestação, assim como violação do contraditório e da ampla defesa em razão da exigência de limiar mínimo de materialidade para instauração de procedimentos de solução de disputas quanto a apuração de indicadores; (iii) a incorreção da modelagem econômica-financeira referencial, sustentando que subestima custos operacionais, encargos e adicionais trabalhistas, além de ignorar despesas administrativas e vacâncias.

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 8 - Caderno de Sanções Administrativas. Da Alegada Previsão de Hipóteses Coincidentes de Sanções e do Suposto Excesso de Penalidades.

Defende a Impugnante que dispositivos previstos no como o Anexo 5 - Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho e no Anexo 8 - Caderno de Sanções Administrativas tratam de hipóteses coincidentes, aplicando punições múltiplas para o mesmo fato, em violação ao princípio da proporcionalidade. Sustenta ainda que o número de penalidades previstas no Edital extrapola o razoável e cria ambiente de insegurança jurídica.

Contudo, os argumentos não merecem prosperar.

Não procede a alegação de duplicidade ou ocorrência de *bis in idem*. A matriz sancionatória foi concebida em estrita observância à legislação vigente e aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, assegurando clara distinção entre os diferentes regimes de apuração.

De um lado, estão os indicadores de conformidade e desempenho, previstos no Anexo 5 - Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho, que tem a finalidade de medir o grau de alcance da Concessionária dos patamares de serviço considerados adequados para fins de cálculo da contraprestação devida. De outro, figuram as infrações contratuais específicas, disciplinadas no Anexo 8 - Caderno de Sanções Administrativas, cuja finalidade é diversa e voltada à preservação da higidez do vínculo contratual e à proteção do interesse público.

Assim, não há que se falar em sobreposição de penalidades, uma vez que não é possível equiparar ou confundir os descontos aplicados sobre a contraprestação, oriundos do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho, com as sanções contratuais aplicadas em casos de descumprimento específico. Trata-se, pois, de instrumentos complementares que asseguram a integridade da execução contratual. Não há, portanto, violação às balizas legais ou aos princípios da vedação ao *bis in idem*, da segurança jurídica ou da proporcionalidade.

Especificamente, no que se refere à Infração A-39 – “Ultrapassar o Teto-Período previsto para qualquer um dos indicadores do Anexo 5 – Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho, mais de duas vezes ao longo de um período de cento e oitenta dias” –, não há que se falar em ocorrência de *bis in idem*. A tipificação não incide sobre a falha já mensurada pelo indicador em si, mas sobre a conduta reiterada que, ao ultrapassar o marco temporal estabelecido, configura descumprimento qualificado das obrigações contratuais.

Isso porque o “Teto-Período” constitui parâmetro objetivo para caracterizar quando o comportamento da Concessionária deixa de ser episódico e passa a configurar um padrão reiterado de inexecução. Nessa hipótese, a gravidade decorre do comprometimento da qualidade dos serviços e do risco gerado à adequada execução do Contrato. Assim, a Infração A-39 não duplica penalidades, mas tipifica situação distinta e autônoma: o descumprimento reiterado, em curto espaço temporal, dos padrões de desempenho contratualmente exigidos. Trata-se de regramento em consonância com os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da continuidade do serviço público, observada a necessidade de resguardar a efetividade do objeto contratado.

Nesse mesmo sentido, o próprio Anexo 8 - Caderno de Sanções Administrativas reforça as garantias ao parceiro privado ao estabelecer que nas hipóteses em que uma conduta corresponda a mais de uma infração deverá prevalecer o princípio da especialidade, aplicando-se exclusivamente a penalidade referente à infração mais específica, vedada a cumulação com sanções genéricas decorrentes do mesmo comportamento (4.8). A previsão, portanto, afasta expressamente qualquer risco de duplicidade punitiva, alinhando-se às melhores práticas de regulação contratual.

No tocante à alegação de excessividade no rol de infrações tipificadas, também não assiste razão à Impugnante. O objeto contratual abrange um conjunto amplo e complexo de serviços, a maior parte deles diretamente relacionada à garantia de atendimento adequado aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Ademais, o Anexo 8 passou por revisão criteriosa entre a publicação do Edital nº 234/2023 e o presente Edital nº 135/2025, considerando as solicitações apresentadas e a complexidade da concessão. Tal revisão culminou na redução de 24 para 20 tipos na Tabela B – Infrações relacionadas a Obras e Investimentos, e de 121 para 92 na Tabela A – Infrações Gerais, evidenciando compromisso com a calibragem regulatória e com a proporcionalidade sancionatória.

Ademais, a Lei Federal nº 11.079/2004 estabelece, em seu art. 5º, II, como cláusula obrigatória dos contratos de parceria público-privada, a previsão de penalidades em caso de inadimplemento, devendo estas guardar proporcionalidade com a gravidade da falta cometida e com as obrigações assumidas. Em consonância com tal diretriz, o Anexo 8 - Caderno de Sanções adota abordagem de regulação responsiva, alinhada às tendências jurídicas mais modernas, prevendo, inclusive, a possibilidade de suspensão da aplicação de sanções caso a Concessionária promova a correção das irregularidades verificadas.

Nesse mesmo sentido, a Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 156, ao dispor sobre as possíveis sanções administrativas, reitera que essas devem ser aplicadas considerando a natureza e a gravidade da infração cometida, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os danos dela decorrentes para a Administração Pública. Diante disso, o Edital nº 135/2025, ao estabelecer a matriz sancionatória, observa tais balizas normativas. Nesse sentido, as infrações são classificadas em quatro categorias – leve, média, grave e gravíssima – de acordo com a gravidade da conduta praticada e da obrigação contratual violada pelo parceiro privado, sendo previstas penalidades proporcionais para cada uma delas. O sistema, assim estruturado, confere segurança jurídica, efetividade e equilíbrio, garantindo respeito aos direitos da Concessionária, ao mesmo tempo em que assegura a tutela do interesse público e a continuidade dos serviços delegados.

2. Anexo 5 - Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho. Da Alegada Desproporcionalidade do Percentual de Descontos do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho sobre a Contraprestação e da Suposta Violação do Contraditório e da Ampla Defesa.

Alega a Impugnante que o desconto de até vinte por cento sobre o valor contraprestação mensal é excessivo e reduz a Taxa Interna de Retorno (TIR) projetada, desestimulando a atratividade do Contrato, especialmente em comparação com outros projetos que aplicam percentuais menores. Argumenta, também, que a exigência de limiar mínimo de materialidade para instauração de procedimentos de solução de disputas em relação a divergências apresentadas sobre a aplicação do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho restringe de modo ilegítimo o direito de defesa e de contraditório da Concessionária.

Contudo, os argumentos não merecem prosperar.

No tocante ao impacto do percentual máximo do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho sobre a contraprestação mensal máxima, esclarece-se que o referido limite constitui teto regulatório destinado a induzir a performance da Concessionária, e não valor automático ou presumidamente aplicável. Assim, não é possível falar que compromete a própria viabilidade econômico-financeira do Contrato. Tampouco há que se falar em aplicação de penalidades desproporcionais, visto que cada indicador possui métricas objetivamente definidas, bem como peso próprio e teto-período estipulado, calibrados segundo a sensibilidade e a relevância de cada aspecto dentro do escopo delegado.

Em verdade, configura-se como mecanismo de incentivo à excelência operacional amplamente adotado em contratos de PPP no Brasil. Exemplos incluem projetos recentes como a PPP de Escolas de Caxias do Sul e a PPP Escola Bem-Cuidada de Porto Alegre. Adicionalmente, o edital incorpora importantes mitigadores, como a curva de aprendizagem, que flexibiliza a aplicação de descontos nos primeiros 24 meses de operação, permitindo adaptação gradual da concessionária além da instituição do aporte de R\$ 31,7 milhões, atuando como reserva estratégica.

Espera-se, em verdade, que o teto seja raramente alcançado, haja vista que a modelagem contratual pressupõe a atuação diligente da Concessionária, em conformidade com os níveis técnicos de serviço exigidos. Tal disciplina encontra respaldo nos princípios da eficiência, da precaução e da continuidade do serviço público, funcionando como mecanismo preventivo de riscos e estímulo à manutenção da qualidade.

Ainda que a Impugnante tenha buscado comparar a modelagem aqui adotada com editais anteriores, tal argumento não se sustenta. Cada certame pauta-se em objeto, riscos e especificidades próprios, não havendo vinculação necessária entre diferentes projetos. De todo modo, cumpre esclarecer

que o percentual fixado não se revela exacerbado, estando em consonância com práticas correntes em contratos de parcerias público-privadas. Trata-se de parâmetro usual de mercado, concebido para calibrar incentivos de desempenho sem comprometer a viabilidade econômico-financeira da Concessionária, ao mesmo tempo em que assegura efetividade na fiscalização e no cumprimento das obrigações assumidas.

Da mesma forma, a exigência de limiar mínimo de materialidade para instauração de procedimentos de solução de disputas quanto a apuração de indicadores tem como finalidade preservar a efetividade do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho, assegurando que apenas divergências efetivamente relevantes sejam submetidas aos mecanismos formais de solução de controvérsias. Não se configura, portanto, restrição desarrazoada ao direito de defesa, mas sim mecanismo de racionalização e eficiência procedimental. Busca-se, com tal exigência, evitar disputas sobre matérias de impacto residual, preservando a eficiência contratual, a previsibilidade da contraprestação e o equilíbrio entre a proteção do interesse público e a segurança do parceiro privado.

Ademais, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa permanecem integralmente assegurados no âmbito do Contrato. A barreira mínima, longe de constituir um óbice ilegítimo, funciona como critério objetivo de racionalização, garantindo maior estabilidade regulatória e evitando sobrecarga procedimental em torno de discussões marginais. Cumpre ressaltar, ainda, que a fixação de patamares mínimos para instauração de controvérsias é prática reconhecida em contratos complexos, nos quais a multiplicidade de obrigações poderia ensejar litígios constantes por fatos de impacto diminuto. Ao estabelecer limites objetivos, o contrato promove segurança jurídica e eficiência, sem suprimir ou limitar o exercício de defesa em matérias substanciais. Não se vislumbra, portanto, violação às balizas constitucionais ou legais aplicáveis, mas sim adequação do regramento contratual ao princípio da proporcionalidade, com vistas a garantir maior efetividade na gestão e na execução contratual.

Não há, portanto, qualquer violação ao devido processo legal ou ao direito de contraditório, mas sim adequação do regramento aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

3. 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) houve omissão relevante ao limitar o adicional de periculosidade a apenas um cargo, ignorando que outras funções também fariam jus a ele; e que (b) o índice de encargos sociais previsto não cobre todos os ônus trabalhistas e previdenciários efetivos, além de não contemplar despesas administrativas e a necessidade de recomposição de quadro por vacâncias e desligamentos, o que comprometeria a exequibilidade econômico-financeira do contrato.

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) 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.

(b) O percentual de encargos sociais e trabalhistas adotado no modelo referencial (77,20%) encontra-se tecnicamente adequado e alinhado às práticas de mercado para contratos de PPP no setor. Como

referência, o mesmo percentual foi utilizado na PPP de Erechim e é superior aos parâmetros aplicados na PPP de Blumenau (71,8%) e na PPP de Educação de Caxias do Sul (68,14%), evidenciando a consistência da premissa utilizada no modelo referencial.

Não procede a alegação de que custos decorrentes de desligamentos — como aviso prévio indenizado, verbas rescisórias e recolhimento do FGTS com multa de 40% — não estariam contemplados, uma vez que tais encargos já se encontram devidamente provisionados no cômputo global do índice adotado. Cabe destacar, ainda, que os encargos sociais foram majorados em relação ao primeiro edital de concorrência pública de 2023, evoluindo de 67,2% para 77,2%, buscando refletir de forma mais conservadora as obrigações trabalhistas e mitigar riscos de subdimensionamento.

Ressalta-se, assim, a improcedência deste aspecto da impugnação. Portanto, não há de se falar na necessidade de revisão do limite estabelecido para a Contraprestação Mensal Máxima, previsto no Item 10.1.3, “h”, do Edital, fixado em R\$ 5.050.920,00 (cinco milhões, cinquenta mil, novecentos e vinte reais).

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?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **121193001** e o código CRC **8D110C25**.