



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública

Parceria Público Privada do Sistema Socioeducativo

Resposta 4 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 Odair Conceição, em nome de Reviver Administração Especializada LTDA, ora Impugnante, em 21/08/2025.

Em síntese, a Impugnante aduz que o Edital nº 135/2025 (i) pode ser aperfeiçoado caso incorpore a previsão de período experimental, denominado “sandbox regulatório”; (ii) impõe um rol de obrigações excessivamente detalhadas e restritivas; (iii) dá ênfase aos aspectos sancionatórios, prevendo multas pecuniárias bastante severas e restringindo a possibilidade de discussão com base na comprovação de prejuízo.

Diante dessas alegações, requer que o certame seja interrompido para realização dos ajustes solicitados nos documentos editalícios, com inclusão de período experimental para mensuração dos indicadores, bem como que seja republicada a licitação.

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. Da Previsão de Indicadores Conflituosos e da Ausência de Período Experimental (“Sandbox Regulatório”) para Indicadores.

Alega a Impugnante que o Edital nº 135/2025 pode ser aperfeiçoado ao incorporar a 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.

Alega também a Impugnante que alguns indicadores de desempenho e critérios de disponibilidade previstos no o Anexo 5 - Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho são conflituosos. Nesse sentido, afirma a Impugnante que indicadores como a contabilização de objetos não autorizados e a ocorrência de agressões entre adolescentes, dariam margem a punições arbitrárias.

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. Cabe destacar que os Indicadores 18.5 - Ocorrência de Agressão e 18.7 - Apreensão de Bens ou Produtos Não Autorizados, assim como os períodos de carência aplicáveis ao Fator de Disponibilidade, foram esclarecidos em sede de resposta a pedido de esclarecimento. Portanto, a aplicação do indicador não se dará de forma arbitrária ou desproporcional, mas sim com base em critérios objetivos, previamente estabelecidos.

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 e seus indicadores podem ser revistos nas revisões contratuais quinquenais, garantindo que os ajustes ocorram de forma integrada ao Contrato e não de maneira isolada. ,

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.

2. Do Alegado Controle Excessivo e da Suposta Inexequibilidade de Exigências Contratuais.

Aduz a Impugnante que o Edital nº 135/2025 impõe um rol de obrigações excessivamente detalhadas e restritivas. Sustenta que tal detalhamento resultaria em drenagem de energia e recursos das partes envolvidas, desviando-os do foco nos resultados. Aponta, como exemplo, a obrigação de produção de alimentação no interior de cada unidade, entendendo que a medida privilegiaria o controle excessivo em detrimento da busca por eficiência.

Contudo, os argumentos não merecem prosperar.

A especificidade das obrigações contratuais decorre da própria natureza do objeto da concessão, que envolve a prestação de serviços socioeducativos voltados a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, exigindo padrões rigorosos de qualidade. Em tais circunstâncias, a mera fixação de metas genéricas para algumas obrigações seria insuficiente para assegurar a regularidade e uniformidade na execução contratual, bem como o alinhamento com a política pública estadual, razão pela qual se estabelecem parâmetros objetivos, passíveis de monitoramento, em consonância com o princípio da transparência, da eficiência e da boa administração.

Cumprе salientar que a previsão de detalhamento, em especial no Anexo 3 - Caderno de Encargos, não configura controle excessivo, mas instrumento de governança contratual, apto a dar segurança jurídica tanto à Administração quanto à Concessionária. Ao definir critérios claros de execução e monitoramento, confere-se previsibilidade e objetividade, evitando interpretações divergentes e reduzindo potenciais conflitos, bem como assegura-se que as condições pactuadas reflitam fielmente os interesses públicos subjacentes à política socioeducativa.

Importa destacar que tal desenho contratual não desvia o contrato do foco em resultados, mas, ao contrário, o reforça. A existência de parâmetros objetivos permite que a avaliação do desempenho se dê com base em evidências verificáveis. Desse modo, não se trata de multiplicar controles burocráticos, mas de assegurar adequada prestação de serviços socioeducativos.

O detalhamento contratual harmoniza-se com a lógica de regulação por resultados, pois estabelece meios mínimos de verificação sem retirar da Concessionária a liberdade de gestão e inovação. Ao contrário do alegado, o modelo não privilegia o controle pelo controle, mas busca alinhar meios e resultados de forma equilibrada, guardando compatibilidade com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

No que se refere especificamente à obrigação de produção de alimentação no interior de cada

unidade, importa destacar que a medida não traduz excesso de controle, mas sim opção técnica fundamentada em critérios de eficiência, segurança e salubridade para o presente projeto. Trata-se, portanto, de exigência que reforça a finalidade precípua do contrato, isto é, a adequada prestação dos serviços socioeducativos, e não de mero formalismo administrativo.

3. Do Alegado Excesso de Penalidades e da Suposta Falta de Diálogo na Gestão Contratual.

Sustenta a Impugnante que o Edital nº 135/2025 dá ênfase aos aspectos sancionatórios, prevendo multas pecuniárias bastante severas e restringindo a possibilidade de discussão com base na comprovação de prejuízo. Cita como exemplo de suas alegações: (i) a tipificação da 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”, assim como (ii) 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.

Contudo, os argumentos não merecem prosperar, pois não procede a alegação de que o Edital prima pelos detalhes sancionatórios, vez que foram observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, conforme a legislação vigente.

Explica-se, 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. Enquanto do 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. Especificamente, no que se refere à Infração A-39, não há que se falar em excessividade. 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 tipifica 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.

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, afasta alegações de sanções pecuniárias demasiado severas e 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.

Quanto à exigência de limiar mínimo de materialidade para instauração de procedimentos de solução de disputas quanto a apuração de indicadores, este constitui-se enquanto um instrumento cuja finalidade é 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 do diálogo proativo, 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.

Constitui-se, assim, 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, adequando o regramento contratual ao princípio da proporcionalidade, com vistas a garantir maior efetividade na gestão e na execução contratual.

Portanto, não há que se falar em falta de flexibilidade para o estabelecimento de diálogo proativo. Tanto é assim que, em prestígio ao espírito do diálogo como elemento basilar da gestão contratual, o Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho estrutura-se sobre dois eixos fundamentais: (i) a elaboração conjunta da metodologia detalhada de aferição dos indicadores, em colaboração entre as Partes e o Verificador de Conformidade; e (ii) a atuação de um Comitê de Acompanhamento, com composição paritária desses mesmos atores, incumbido de avaliar periodicamente o desempenho do Sistema de Mensuração de Conformidade e Desempenho e de formular recomendações para eventuais ajustes e aperfeiçoamentos.

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

Portanto, uma vez que as modificações pleiteadas pela Impugnante não serão incorporadas, não há que se falar em republicação 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 19:18, 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 **121193893** e o código CRC **B6ABD92C**.

Referência: Processo nº 1450.01.0048309/2025-69

SEI nº 121193893