



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,
GOVERNANÇA E GESTÃO

SUBSECRETARIA CENTRAL DE LICITAÇÕES - CELIC RS

AVISO DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Processo Administrativo nº 23/0400-0000691-7

Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026

Objeto: Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, para a realização de obras de reformas, ampliações e manutenções e prestação de serviços não pedagógicos em unidades educacionais da rede estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul.

A Comissão Especial de Licitação, instituída por meio da Portaria SPGG/CELIC nº 081/2026, no exercício de suas atribuições e com fundamento nas notas técnicas juntadas às fls. 21897-21924, torna público o julgamento da impugnação apresentada pela empresa [REDACTED]

Após análise dos fundamentos apresentados, a Comissão conhece da impugnação, porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, nega-lhe provimento, mantendo-se inalteradas as disposições do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 e seus anexos.

Porto Alegre, 15 de junho de 2026.

**Comissão Especial de Licitação
CELIC/RS**

CELIC - Central de Licitações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
Av. Borges de Medeiros, 1.501, 1º e 2º andar - Porto Alegre - CEP 90119-900 - RS - Brasil.
Fone (051) 3288-1160





23040000006917

Nome do documento: AVISO DE JULGAMENTO DE IMPUGNACAO.pdf

Documento assinado por	Órgão/Grupo/Matrícula	Data
Bianca Fernandes Pereira	SPGG / DELIC/CELIC / 4871421	15/06/2026 21:12:00
Mathias Cavaleri de Lima	SPGG / DELIC/CELIC / 4816811	15/06/2026 21:14:34
Alexandre Costa Mercio	SPGG / DELIC/CELIC / 167683001	15/06/2026 21:17:20
Marcela Andrea Espina de Franco	SERG / DPES / 482286201	15/06/2026 21:19:24





23040000006917



09 de junho de 2026

AO
PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO

Ref.: EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA INTERNACIONAL nº 0024/2026. Impugnação.

[REDACTED], inscrita no [REDACTED], com sede na [REDACTED], vem, tempestivamente, por seus representantes legais, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA INTERNACIONAL nº 0024/2026, com fundamento sobretudo no item 3.5 do Edital e art. 164 e seguintes da Lei n. 14.133/2021, diante das irregularidades constatadas, como se passa a apresentar.

1. SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO. CRITÉRIOS SUBJETIVOS NAS MÉTRICAS.

A Lei nº 11.079/2004, reguladora das parcerias público-privadas, prevê a possibilidade de remuneração variável vinculada ao desempenho do particular, mediante critérios objetivos de avaliação, como decorre do art. 5º, VII, c/c art. 6º, §1º da norma, veja-se:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:
VII – os **critérios objetivos de avaliação do desempenho** do parceiro privado;

Art. 6º A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:
§ 1º O contrato poderá prever o **pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho**, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

Assim, a lei permite a criação de um sistema de incentivos no contrato de PPP a partir da mensuração de desempenho, a qual deverá contar necessariamente com critérios objetivos, ou seja, critérios previsíveis, gerenciáveis e plenamente alcançáveis.

Respeitosamente, referido mandamento legal não foi observado no ANEXO IV DO CONTRATO - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO, que conta com critérios subjetivos nas métricas dos indicadores, de forma contrária à lei e às boas práticas de projetos de parcerias público-privadas educacionais já licitados no Brasil.





De fato, no projeto ora em licitação foram previstos 8 (oito) indicadores de desempenho, distribuídos nas dimensões de infraestrutura, operação e gestão.

Ocorre que os critérios para aferição de cada um desses indicadores de desempenho, como delineados no Anexo IV, demonstram que a pesquisa de satisfação dos usuários foi incluída como “fonte de dados” de cada indicador, ou seja, como métrica, e não como um indicador apartado e de peso calculado e proporcional à sua subjetividade, como se tem feito em projetos semelhantes.

Para além de sua inclusão como métrica, a pesquisa de satisfação dos usuários (PSU) possui ponderação variável com percentual relevante nos indicadores, variando entre 20%, 35%, 50% ou até mesmo 100% da métrica para avaliação.

A exemplo, cabe citar a ficha técnica e metodológica do indicador de manutenção, qualidade e disponibilidade da infraestrutura:

5.2.2.2. Ficha Técnica e metodológica do INDICADOR

Indicador de manutenção, qualidade e disponibilidade da infraestrutura		II01
Dimensão: Infraestrutura	Peso do Indicador na Dimensão: 55%	
Objetivo: O Indicador de Manutenção da Qualidade da Infraestrutura (II01) tem como objetivo aferir se a CONCESSIONÁRIA cumpre adequadamente com os encargos de manutenção predial (corretiva e preventiva) das UNIDADES EDUCACIONAIS e se estas encontram-se disponíveis, no âmbito do PLANO DE MANUTENÇÃO PREDIAL do ANEXO III do CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA.	Fonte dos dados: Inspeção <i>in loco</i> pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE.	
	PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS	
	PLANO DE MANUTENÇÃO PREDIAL previsto no ANEXO III do CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA.	
	RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DE ENCARGOS.	
	Responsável pela coleta e disponibilização dos dados: VERIFICADOR INDEPENDENTE INSTITUTO DE PESQUISA CONCESSIONÁRIA (se necessário)	
Método de Avaliação		
Frequência da Aferição VI: visitas trimestrais	Frequência do PSU: pesquisas trimestrais	
Ponderação por metodologia		
VERIFICADOR INDEPENDENTE	PSU	
65%	35%	

Percebe-se a partir do objetivo descrito na ficha que o indicador foi estruturado para aferir se a Concessionária irá cumprir adequadamente os seus encargos de manutenção predial (corretiva e preventiva) das Unidades Educacionais, conforme Plano de Manutenção Predial do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária. Em outras palavras, cumpridas as obrigações contratuais de manutenção predial, nos estritos limites do contrato de PPP, tem a Concessionária o direito ao recebimento de sua contraprestação cheia, sem o desconto percentual referente ao indicador de infraestrutura em questão.

No entanto, ao se incluir a pesquisa de satisfação do usuário como métrica, com 35% de impacto na metodologia de cálculo, se confere ao indicador um critério subjetivo e que não é





passível de gerenciamento pelo particular, podendo cominar em descontos injustos mesmo quando sua obrigação esteja plenamente e satisfatoriamente atendida.

Segundo o Anexo I – Glossário, a pesquisa de satisfação dos usuários é definida como:

pesquisa realizada com os ENTREVISTADOS, pelo INSTITUTO DE PESQUISA, para aferição dos INDICADORES DE DESEMPENHO, nos termos do ANEXO IV do CONTRATO – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO

Por sua vez, o Anexo I assim conceitua os entrevistados:

correspondem aos **indivíduos, maiores de 18 anos**, que serão objeto de aplicação da PESQUISA DE SATISFAÇÃO DO USUÁRIO, pelo INSTITUTO DE PESQUISA, no âmbito do cálculo da NOTA DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO, conforme termos do ANEXO IV do CONTRATO – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO. **Poderão ser considerados** para a aplicação da PSU: (i) **funcionários públicos ou subcontratados pelo PODER CONCEDENTE**, que trabalhem na UNIDADE EDUCACIONAL de referência, (ii) **pais ou responsáveis dos EDUCANDOS**

Veja-se que não há possibilidade de se garantir a imparcialidade e objetividade na utilização da PSU como métrica dos indicadores, não sendo essa uma metodologia adequada para se incluir em indicadores que testam o cumprimento integral e satisfatório das obrigações contratuais. Não há segurança jurídica ou previsibilidade na metodologia delineada.

O mesmo equívoco metodológico, registro que se faz com a devida vênia, foi cometido em maior ou menor proporção em toda a estrutura de indicadores, podendo ser assim sintetizados:

Dimensões	Peso da dimensão	Indicador	Peso da aferição pelo VI	Peso da aferição pela PSU
Infraestrutura	45%	Manutenção, qualidade e disponibilidade da infraestrutura	65%	35%
		Manutenção e reposição dos mobiliários e equipamentos	65%	35%
Operação	45%	Qualidade e frequência dos serviços de limpeza	50%	50%
		Qualidade e disponibilidade de Infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)	50%	50%
		Qualidade e disponibilidade dos serviços de segurança	80%	20%
		Qualidade e disponibilidade do Programa de Apoio das Escolas Modelo	50%	50%
Gestão	10%	Pontualidade no atendimento a emergências	100%	0%
		Qualidade e funcionalidade do SGA	0%	100%

Assim, é imprescindível a completa revisão estrutural do Sistema de Mensuração de Desempenho, de modo a garantir métricas objetivas e alcançáveis, em respeito à Lei nº 11.079/2004.





Para ratificar o argumento pela necessidade de ajuste com a consequente republicação do edital, pode ser mencionado o indicador de qualidade e disponibilidade de infraestrutura de TIC. Veja-se sua ficha técnica e metodológica:

Indicador de qualidade e disponibilidade de Infraestrutura de TIC		IO02
Dimensão: Operação	Peso do Indicador na Dimensão: ESCOLAS BASE: 30% ESCOLAS MODELO: 30%	
Objetivo: O Indicador de disponibilidade de Infraestrutura de TIC tem como objetivo monitorar a qualidade e disponibilidade dos recursos, equipamentos e toda infraestrutura de TIC presentes na UNIDADE EDUCACIONAL, tendo em vistas os encargos previstos no âmbito do PLANO DE MOBILIÁRIOS E EQUIPAMENTOS do ANEXO III do CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA.	Fonte dos dados: Inspeção in loco pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE.	
	PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS	
	PLANO DE MOBILIÁRIOS E EQUIPAMENTOS do ANEXO III do CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA. RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DE ENCARGOS	
	Responsável pela coleta e disponibilização dos dados: VERIFICADOR INDEPENDENTE INSTITUTO DE PESQUISA CONCESSIONÁRIA (se necessário)	
Método de Avaliação		
Frequência da Aferição VI: visita trimestral	Frequência do PSU: pesquisa trimestral	
Ponderação por metodologia		
VERIFICADOR INDEPENDENTE	PSU	
50%	50%	

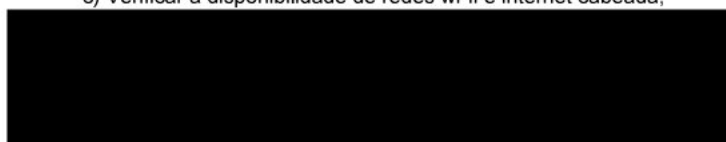
Novamente, trata-se de indicador estruturado para a mensuração do cumprimento de obrigação detalhada no Caderno de Encargos da Concessionária, a qual, uma vez integral e satisfatoriamente cumprida, não pode ensejar descontos em mensuração de desempenho, sob pena de enriquecimento ilícito do Concedente que deixa de remunerar integralmente as obras e serviços contratados, e cujos investimentos deverão ser amortizados integralmente ao longo da execução contratual por meio da contraprestação pecuniária da Administração Pública.

Mesmo nos parâmetros para análise pelo Verificar Independente, se depreende a subjetividade da métrica e a consequente incapacidade de se gerenciar a obrigação:

Parâmetros para a análise pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE

A revisão será realizada por intermédio de visitas *in loco* para observar a disponibilidade de infraestrutura de TIC na UNIDADE ESCOLAR. As seguintes ocorrências devem ser levadas em consideração pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, mas não limitadas a estas, para avaliar a disponibilidade de Infraestrutura de TIC, na ocasião em que a causa tenha sido dada pela CONCESSIONÁRIA:

- Ausência de internet, oferta de internet por cabeamento degradado ou rede apresentando falhas constantes de conexão;
- Velocidade de conexão incompatível para a utilização de todos os USUÁRIOS da UNIDADE EDUCACIONAL simultaneamente, sem capacidade de upload e download compatíveis.
- Verificar a disponibilidade de redes wi-fi e internet cabeada;





- d) Intensidade de sinal de internet wi-fi inferior a 80%;
- e) Ausência de equipamentos eletrônicos periféricos ou auxiliares como mouses, teclados, fones de ouvido e outros;
- f) Interrupções ou quaisquer outros impedimentos no uso de aparelhos de telefonia;
- g) Equipamentos eletrônicos que não atendam às especificações do ANEXO III do CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA;
- h) Modernidade e atualidade tecnológica dos equipamentos disponibilizados;
- i) Equipamentos eletrônicos com baixo desempenho ou limitação de funções;
- j) Indisponibilidade de instalação de softwares e licenças disponibilizadas pelo PODER CONCEDENTE; e
- k) Indisponibilidade dos serviços técnicos de TI.

Veja-se que uma das métricas do VI será a “velocidade de conexão incompatível” e isso para “utilização de **todos os usuários** da unidade educacional **simultaneamente**”, considerando a capacidade de upload e download “compatíveis”. Ora, o que é velocidade de conexão “compatível”? Qual o parâmetro utilizado? Ademais, o Anexo I – Glossário, define usuários como:

os **frequentadores das UNIDADES EDUCACIONAIS**, composto pelos EDUCANDOS, GESTOR DA UNIDADE EDUCACIONAL, corpo administrativo, **visitantes** e corpo docente

Ou seja, para além dos educandos, do corpo docente e do gestor da Unidade Educacional, inerentes ao pleno funcionamento de cada escola, devem ser considerados “corpo administrativo” que não possui prévia delimitação, assim como os “visitantes”. Quem são os visitantes? Em quais condições terão acesso aos serviços de tecnologia da informação e comunicação (TIC), inclusive para fins de consideração de sua satisfação quanto à velocidade de download ou uploads, em acesso simultâneo por todos os usuários?

Respeitosamente, é inequívoca a necessidade de revisão do Sistema de Mensuração de Desempenho, tanto para retirar a PSU como métrica de aferição, quanto para delimitar os parâmetros de aferição pelo VI com base nas obrigações contratuais delegadas à parceira privada.

Na PPP “Escola Bem Cuidada” do município de Porto Alegre/RS¹, recentemente licitada, a pesquisa de satisfação dos usuários se perfaz por meio de indicadores apartados, com seus próprios pesos, veja-se:

¹ <https://prefeitura.poa.br/smp/ppp-escola-bem-cuidada>





Tabela 1: ÍNDICES E INDICADORES DE DESEMPENHO

ÍNDICES DE DESEMPENHO	Peso do ÍNDICE DE DESEMPENHO	Indicador	Peso do Indicador na composição geral do ÍNDICE DE DESEMPENHO
IQI	0,40	Manutenção predial (ID1a)	0,35
		Manutenção e reposição do MOBILIÁRIO (ID1b)	0,30
		Satisfação do USUÁRIO quanto à infraestrutura (ID1s)	0,35
IQS	0,50	Qualidade dos serviços de limpeza (IDSz)	0,30
		Disponibilidade de Infraestrutura de TIC (IDSt)	0,15
		Disponibilidade dos serviços de segurança (IDSv)	0,25
		Qualidade e disponibilidade de UTILIDADES (IDSu)	0,10
		Satisfação dos USUÁRIOS quanto aos serviços (IDSs)	0,20
IQC	0,10	Pontualidade (IDCp)	0,40
		Qualidade e funcionalidade do SGA (IDCq)	0,35
		Satisfação do USUÁRIO quanto à comunicação (IDCs)	0,25

No mesmo sentido, o Estado de Minas Gerais² em sua parceria público-privada educacional recém licitada incluiu a satisfação dos usuários como indicador apartado, com peso específico, veja-se:

Figura 3.1.1: Estrutura de Cálculo da NDE

IQT - ÍNDICE DE QUALIDADE TÉCNICA (peso = 60,00%)	SQM - Subíndice da Qualidade da Manutenção (peso = 30,00%)	I1 - Indicador de manutenções preventivas em conformidade	30,00%
		I2 - Indicador de manutenções solucionadas no prazo	30,00%
		I3 - Indicador de conforto térmico	25,00%
		I4 - Indicador de manutenção de mobiliário	15,00%
	SQOS - Subíndice de Qualidade de Outros Serviços (peso = 70,00%)	I5 - Indicador de qualidade da limpeza e conservação	25,00%
		I6 - Indicador de qualidade de controle de pragas	15,00%
		I7 - Indicador de qualidade da jardinagem	15,00%
		I8 - Indicador de qualidade do serviço de controle de acesso e recepção	25,00%
		I9 - Indicador de qualidade do suporte técnico TI	20,00%
IDD - ÍNDICE DE DISPONIBILIDADE (peso = 30,00%)	SDU - Subíndice de Disponibilidade de Utilities (peso = 50,00%)	I10 - Indicador de disponibilidade de água e esgoto	35,00%
		I11 - Indicador de disponibilidade de energia elétrica	35,00%
		I12 - Indicador de disponibilidade do gás	30,00%
	SDOS - Subíndice de Disponibilidade de Outros Serviços (peso = 50,00%)	I13 - Indicador de disponibilidade de sistemas de segurança (CFTV, incêndio)	50,00%
IGS - ÍNDICE DE GRAU DE SATISFAÇÃO (peso = 10,00%)	IGS - Índice de Grau de Satisfação com os Serviços (peso = 10,00%)	I14 - Indicador de disponibilidade de internet sem fio	50,00%
		I15 - Indicador de satisfação com o atendimento (helpdesk)	10,00%
		I16 - Indicador de satisfação com a manutenção	20,00%
		I17 - Indicador de satisfação com a limpeza e conservação	20,00%
		I18 - Indicador de satisfação com o controle de pragas	10,00%
		I19 - Indicador de satisfação com o controle de acesso	10,00%
		I20 - Indicador de satisfação com a recepção	10,00%
		I21 - Indicador de satisfação com o suporte a TI	20,00%

² <https://www.educacao.mg.gov.br/projeto-de-parceria-publico-privada/>





É dizer, a pesquisa de satisfação do usuário, caso incluída em mensuração de desempenho, não o deve ser como medida de cálculo para indicadores objetivos de disponibilidade de infraestrutura e desempenho da operação, sob pena de cumprimento integral e satisfatório da obrigação contratual verifica ser, ainda assim, penalizado com descontos por fatores diversos.

Tal métrica representa afronta às premissas da Lei das PPPs para a remuneração variável vinculada ao desempenho e, em última instância, poderá representar enriquecimento ilícito do Concedente, face à iniciativa privada, já que impedirá que cumprindo adequadamente a sua parcela do contrato seja remunerada integralmente para a amortização dos investimentos realizados.

Assim, os critérios objetivos determinados pela lei devem ser observados, permitindo ao particular a manutenção de seu direito ao recebimento da contraprestação mensal cheia por meio da eficiência no gerenciamento de suas obrigações contratuais, devendo o Anexo IV ser revisitado e o Edital republicado, em observância ao seu item 3.10.

2. MATRIZ DE RISCOS INCOMPATÍVEL COM AS MELHORES PRÁTICAS

Para além dos problemas já identificados no Sistema de Mensuração de Desempenho, é certo que a matriz de riscos contratual não seguiu as melhores práticas do mercado de parcerias público-privadas, inclusive de mesmo escopo de infraestrutura escolar.

Conforme bem sintetizado por membro da estruturadora do contrato em artigo de opinião recentemente publicado na Revista Consultor Jurídico:

Principalmente nesse setor [de PPPs de educação], **a adequada estruturação da matriz de riscos é elemento central para evitar percalços durante a execução contratual e garantir a plena continuidade dos serviços de manutenção e operação**, bem como a qualidade da entrega desses encargos aos usuários, dada a sensibilidade do objeto e a natureza dos direitos fundamentais assegurados.³

Na mesma oportunidade, exemplifica-se a álea do vandalismo nos seguintes termos:

Risco dos danos decorrentes de atos de vandalismo
Antes, se tratava de risco padronizado alocado exclusivamente à concessionária, que culminava no encarecimento da precificação das propostas das proponentes, diante da **elevada incerteza associada ao impacto financeiro** desse tipo de evento, **apesar de ser um problema público conhecido**.
Agora, os projetos **alocam esse risco de forma personalizada, por meio da indicação de um valor anual para os custos de reparação dos bens da concessão danificados por esses atos, sendo que o risco exclusivo da concessionária é limitado a esse montante e, a partir desse limite, o risco passa a ser compartilhado entre as partes**.⁴

³ <https://www.conjur.com.br/2026-mai-28/alocacao-de-riscos-em-ppps-de-educacao-o-que-a-experiencia-mostra-da-maturidade-do-setor/>

⁴





Claro que a opinião individual de membros da estruturadora do contrato não vinculam a modelagem adotada, a qual considerará as peculiaridades de cada caso concreto e a política pública envolvida. No entanto, é igualmente claro o conhecimento da evolução na estruturação e das boas práticas do mercado.

Não obstante, neste Edital o vandalismo foi assim estruturado no ANEXO VII DO CONTRATO – MATRIZ DE RISCOS:

Danos a BENS VINCULADOS À CONCESSÃO	pp) Perecimento, destruição, roubo, furto, depredação, vandalismo, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO , incluindo os custos relacionados à sua reposição e/ou reparo, considerando também o quanto disposto na subcláusula 26.1., alíneas "k)" e "l)" do CONTRATO.	CONCESSIONÁRIA	• A CONCESSIONÁRIA deve auxiliar na coibição de atos de vandalismo e depredações, comunicando o GESTOR DA UNIDADE EDUCACIONAL e acionando os órgãos competentes nos casos em que se fizer necessária a intervenção direta em relação aos seus causadores, conforme necessário. • A CONCESSIONÁRIA deve observar os encargos referentes à segurança, no âmbito do PROGRAMA DE OPERAÇÃO, buscando a garantia da ordem, integridade patrimonial e segurança dos USUÁRIOS e dos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO. • Obrigação da CONCESSIONÁRIA contratar os seguros obrigatórios previstos no CONTRATO. • O PODER CONCEDENTE deve atuar em conjunto da CONCESSIONÁRIA na proteção e prevenção, nas UNIDADES EDUCACIONAIS, contra atos de vandalismo e depredações e na coibição direta destes, junto aos órgãos competentes, caso necessário. • O PODER CONCEDENTE deve atuar na prevenção de atos de vandalismo e depredações nas UNIDADES EDUCACIONAIS, por meio da realização de campanhas e programas de estímulo dos bons cuidados aos equipamentos e materiais das UNIDADES EDUCACIONAIS.
-------------------------------------	--	----------------	---

Ou seja, o risco foi integralmente alocado à Concessionária, sem qualquer patamar para que a álea passe então a ser do Concedente ou, ao menos, compartilhada entre as partes.

O fato é agravado pela desconsideração do vandalismo nos parâmetros que serão aferidos pelo Verificador Independente nos indicadores do Sistema de Mensuração de Desempenho, como se exemplifica:

5.2.2.2 – Ficha técnica e metodológica do indicador de manutenção, qualidade e disponibilidade da infraestrutura

c) Manifestação patológica da pintura (exemplo: **sujidades**, fissuras, trincas, desprendimentos, bolhas, focos de infiltração etc.);

d) Manifestação patológica do piso (exemplo: recalque, **sujidades**, fissuras e trincas, desprendimento, **peças quebradas ou danificadas**, incidência de pontos de empoçamento, situação que gere risco de acidentes etc.);

g) Manifestação patológica das instalações hidrossanitárias (exemplo: vazamentos e **entupimentos**, perda de vazão dos ramais e sub-ramais nas tubulações de água fria e de esgoto, **louças sanitárias ausentes ou danificadas, metais sanitários ausentes ou danificados** etc.);

5.2.3.2. Ficha Técnica e metodológica do INDICADOR de manutenção e reposição do MOBILIÁRIO e EQUIPAMENTOS

b) MOBILIÁRIO ou EQUIPAMENTO inoperante, **danificado, quebrado ou vandalizado**, de modo a comprometer as atividades pedagógicas ou apresentar risco à segurança do USUÁRIO (exemplo: itens quebrados dentro de sala de aula, itens sem reposição; ausência de itens essenciais aos alunos; lousa quebrada ou manchada etc.);

c) MOBILIÁRIO ou EQUIPAMENTO inoperante, **danificado, quebrado ou vandalizado**, que não compromete as atividades pedagógicas e não apresenta risco à segurança do USUÁRIO (exemplo: MOBILIÁRIO com ferrugem, manchas ou danos etc.);

e) MOBILIÁRIO ou EQUIPAMENTO **inoperante ou danificado**, que não compromete as atividades pedagógicas e não apresenta risco à segurança do USUÁRIO, mas impacta em seu bem-estar (exemplo: geladeiras, fogão, ventiladores ou ar-condicionado inoperantes etc.);





5.3.2.2. Ficha Técnica e metodológica do Indicador de qualidade e frequência dos serviços de limpeza

- **Sujidade**, mofo, mancha, dejetos, farelo, detrito, teia de aranha, odor desagradável, poça d'água;
- Limpeza e odor das dependências dos sanitários e vestiários;
- Descarte de resíduos sólidos em local inadequado, ausência ou transbordamento de lixeira;

Ou seja, sequer atos de vandalismo dos próprios usuários não serão valorados nos indicadores de desempenho, agravando o risco que foi integralmente alocado à Concessionária.

Sabe-se que os riscos devem ser alocados a quem tenha a melhor capacidade de gerenciar sua ocorrência e mitigar seus efeitos caso venham a se consumir. No caso de vandalismo, destruição, roubos, furtos, esse poder de gerenciamento do risco não é do particular, já que não é dado se delegar à iniciativa privada o poder de polícia⁵, ou, ainda, o poder disciplinar.

Poderia se supor que o risco foi alocado à Concessionária porque na análise da política pública e das peculiaridades do projeto, se entendeu pelo risco remoto de atos de depredação, furto, roubo e/ou vandalismo. No entanto, ao se analisar os documentos da concessão, fica cristalina a escolha das unidades educacionais considerando o CVLI, ou seja, o Índice de Crimes Violentos Letais e Intencionais consumados e tentados, no período de 2018 a 2022, como um dos filtros. É o que se verifica, a exemplo, a partir da peça 413 (INFORMAÇÃO Nº 025/2026 – SAEDE) do processo de controle externo nº 017481-0200/24-4 do projeto do TCERS. Vale a transcrição de trecho nesse sentido:

Nesse contexto, observa-se que o processo de seleção foi estruturado a partir de dois filtros, conforme bem destacado pelo *Parquet*.

O **primeiro filtro possui natureza geográfica**, voltado à delimitação das regiões elegíveis para inclusão no projeto. Para tanto, **utilizou-se o Índice de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI), consumados e tentados, no período de 2018 a 2022**, a partir do qual foram mapeados 44 territórios.

O **segundo filtro**, direcionado à seleção das unidades escolares, considerou **critérios relacionados à violência (vítimas de CVLI por bairro), população e renda (com base em dados do IBGE e da SPGG) e ao desempenho educacional, representado pelo Índice Educacional RS Seguro**, cuja metodologia foi desenvolvida com base em estudo do IPEA.

O Índice Educacional RS Seguro é composto por quatro índices relativos à escola (iEscola), a docentes (iDocente), aos alunos (iAluno) e ao nível socioeconômico (iNSE). Conforme a Nota Técnica DPISU-SERG n. 15/2025 (Processo nº 12451-0200/25-0, Peça nº 6810019, p. 23), cada uma dessas dimensões – à exceção do iNSE – é formada por subindicadores específicos. O iEscola contempla, por exemplo, a complexidade de gestão, a média de alunos por turma e a carga horária diária; o iDocente abrange aspectos como regularidade do corpo docente, formação superior e esforço docente; e o iAluno incorpora indicadores como distorção idade-série, reprovação e abandono escolar.

É certo que a política pública pode e deve considerar o apoio da iniciativa privada em sua consecução. No entanto, é igualmente certo que o risco deve ser alocado conforme a capacidade real de seu gerenciamento, sobretudo em áreas que o Poder Concedente selecionou

⁵ Lei 11079/2004: Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;





considerando o seu índice de violência, vulnerabilidade social e ocorrência de crimes, como manifestou à Corte de Contas.

A exemplo, a PPP de educação de Minas Gerais, recém licitada, assim alocou o risco de vandalismo, seguindo as boas práticas exemplificadas no artigo de opinião supramencionado:

Nº	Tipo	Risco	Descrição e consequências	RESPONSÁVEL
Danos				
113	Danos/Vandalismo	Custo de reparação de danos e substituição dos bens reversíveis	Custos com a reparação de danos e/ou substituição dos BENS REVERSÍVEIS resultantes de ações de destruição, depredação, furto simples, dano, perda e vandalismo, até o limite anual de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA, a saber: a) LOTE GLOBAL: R\$ 789.938,00/ano; b) SUBLOTE 01: R\$ 199.091,00/ano; c) SUBLOTE 02: R\$ 590.847,00/ano; cabendo ao PODER CONCEDENTE arcar com os custos que excederem tal limite	Compartilhado

Respeitosamente, este não é o único equívoco na matriz de riscos, vários outros podem ser exemplificados, como a incompatibilidade do risco regulatório e legislativo (a exemplo da alínea "o" do Anexo VII) com a cláusula 1.2 do ANEXO VI DO CONTRATO – DIRETRIZES PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL, objeto de esclarecimento ainda não respondido pela Comissão Especial de Licitação, ou mesmo a incompatível alocação do risco de greves, comoções e manifestações sociais para a Concessionária:

RISCO	MATERIALIZAÇÃO	ALOCÇÃO	MECANISMO DE PREVENÇÃO
Greves, Comoções e Manifestações Sociais	ii) Comoções sociais e/ou protestos públicos que comprometam a execução do OBJETO e/ou causem danos aos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO	CONCESSIONÁRIA	- A CONCESSIONÁRIA deve observar os encargos referentes à segurança, no âmbito do PROGRAMA DE OPERAÇÃO, buscando a garantia da ordem, integridade patrimonial e segurança dos USUÁRIOS e dos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO. - Contratação, pela CONCESSIONÁRIA, de seguros de riscos operacionais ou riscos nomeados do tipo "todos os riscos", incluindo, tumulto ou manifestações populares.

Assim, também por esses motivos o Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 deve ser revisto e republicado, ajustando-se a matriz de riscos.

3. INVESTIMENTOS SUBESTIMADOS NO EDITAL

Por fim, analisando-se os documentos de referência da modelagem econômico-financeira, verificou-se que a modelagem apresenta custos de investimentos subestimados, assim como custos operacionais abaixo dos praticados pelo mercado, tornando imprescindível a retificação dos documentos pela Comissão de Contratação e consequente reabertura dos prazos de proposta.

O mais grave se refere ao não refazimento dos estudos pelo Poder Concedente mesmo após a catástrofe das enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul. Apesar de alardear que 66 das 98 escolas delegadas referem-se a unidades atingidas pelas enchentes de maio de 2024, o Poder Concedente não se desincumbiu de seu ônus de reavaliar as unidades, mensurando os danos estruturais, danos em pisos, telhados, danos elétricos, hidráulicos e afins e, ainda, alocou





os vícios ocultos integralmente ao particular com base em avaliação estatal substancialmente realizada em janeiro de 2024. Inclusive, trata-se de fato objeto de divergência no processo de controle externo, como se depreende da mesma peça 413 (INFORMAÇÃO Nº 025/2026 – SAEDE)

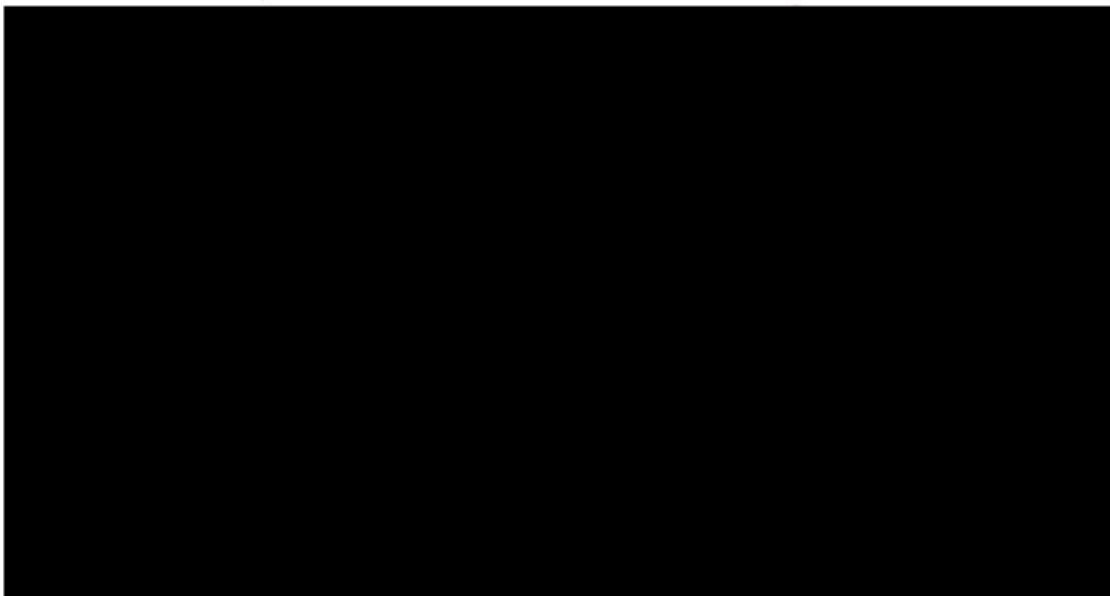
Já no que se refere aos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, entende-se que estes serão inevitáveis, tendo em vista o **contexto de incertezas relacionado ao escopo de reforma de edificações, notadamente quanto ao risco de vícios ocultos na infraestrutura escolar**, que, se identificados na fase de elaboração do Plano de Obras, serão atribuídos ao Poder Concedente (peça 6000946, p. 06), **diferentemente do que entende a SERG – que afirma que “todos os riscos inerentes à estimativa dos valores das obras de requalificação são alocados” à concessionária (Peça nº 7526965, p. 02)**. Esse cenário exigirá do Poder Concedente uma governança rigorosa na fase inicial da concessão, com foco no monitoramento e na fiscalização preventiva da execução contratual.

Com isso, imprescindível que a modelagem econômico-financeira do projeto e o plano de negócios de referência sejam compatíveis com a realidade, proporcionando segurança jurídica para o Poder Concedente e para a Concessionária, fornecendo adequado conjunto de informações para a apresentação de proposta na licitação, o que enseja a necessidade de alteração do edital e sua consequente republicação.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer-se o recebimento e acatamento da presente impugnação, porquanto tempestiva, fundamentada e de agente legitimado, com a consequente alteração do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 e seus anexos, para saneamento das questões apontadas, aprimoramento do projeto, e reabertura do prazo para entrega dos envelopes, nos termos do item 3.10 do instrumento convocatório.

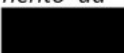
Nestes termos, pede deferimento.





23040000006917

NOTA TÉCNICA

*Subsídios Técnicos para apoio à Comissão Especial
de Licitação durante a análise e julgamento da
Impugnação protocolada por* 


Contrato nº 021385/2023

Fase de Licitação do Projeto

Junho de 2026





23040000006917



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SUMÁRIO

1. Introdução	3
2. Da admissibilidade da Impugnação.....	3
3. Do mérito da Impugnação.....	5
3.1. Da compatibilidade do Sistema de Mensuração de Desempenho do Projeto com a Lei Federal nº 11.079/2004	5
3.2. Da ausência de ilegalidade na alocação de riscos e adequação da Matriz de Riscos do Projeto às melhores práticas de mercado.....	14
3.3. Da adequação da modelagem econômico-financeira à realidade do Projeto	21
4. Conclusão	23



1. Introdução

Trata-se de Nota Técnica (“Nota Técnica”) com o fim de subsidiar a análise e julgamento, por parte da Comissão Especial de Licitação, instituída pela Portaria SPGG/CELIC nº 081/2026, a respeito da Impugnação apresentada por [REDACTED] (“Impugnante”) em 10 de junho de 2026, em face do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 (“Edital” ou “Instrumento Convocatório”), cujo objeto consiste em Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade Concessão Administrativa para a realização de obras de reformas, ampliações e manutenções e prestação de serviços não pedagógicos em unidades educacionais da rede estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul (“Projeto”).

Em suma, o Impugnante sustenta que há vícios formais e materiais insanáveis no Edital que imporiam a necessidade de revisão e readequação do instrumento convocatório, sendo estes:

- i. O Sistema de Mensuração de Desempenho contaria com critérios subjetivos nas métricas dos indicadores, em desatendimento ao art. 5º, inc. VII e art. 6º, §1º da Lei Federal nº 11.079/2004;
- ii. O conteúdo do Anexo VII do Contrato – Matriz de Riscos estaria em desacordo com as “boas práticas de mercado”, em especial quanto à alocação do risco de vandalismo (alínea “pp” do Anexo), do risco regulatório e legislativo (alínea “o” do Anexo) e do risco de greves, manifestações e comoções sociais (alínea “jj” do Anexo) à Concessionária; e
- iii. A modelagem econômico-financeira do Projeto teria desconsiderado os impactos físico-estruturais das enchentes de maio de 2024, apresentando custos de investimentos e operacionais subestimados e abaixo dos praticados pelo mercado.

2. Da admissibilidade da Impugnação

O instrumento de impugnação ao Edital encontra lastro no art. 5º, XXXIV, “a”, da CRFB/88, que consagra o direito de petição aos órgãos públicos, e no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, abaixo reproduzido:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.



A partir do referido dispositivo legal, depreende-se que é legitimado para a apresentação de impugnação ao Edital qualquer cidadão brasileiro, independentemente de seu interesse em participar do certame, verificando-se, portanto, a legitimidade do Impugnante para o protocolo da Impugnação ao Edital ora tratada.

Sobre o objeto da Impugnação e seu conteúdo, note-se que a legislação expressamente atribui a esse instrumento o objetivo de destacar eventuais “*irregularidades na aplicação desta Lei* [Lei Federal nº 14.133/2021]”. Sobre o tema, Victor Amorim descreve a impugnação ao Edital de licitação como o instrumento adequado para os cidadãos apontarem, ao órgão contratante, a “*existência de vícios de legalidade, irregularidades e inconsistências nos editais e respectivos anexos, de modo a viabilizar a sua correção e adequação*”¹.

Não se trata, portanto, de nova oportunidade para cidadãos – interessados no certame ou não – apresentarem contribuições ou sugestões para a estruturação do Projeto, como ocorre durante a fase de Consulta Pública², por exemplo. Por ser destinada ao apontamento de vícios de legalidade, irregularidades e inconsistências, o instrumento da impugnação não comporta a apresentação de sugestões sem fundamentação legal específica e destinadas à modificação do Edital por meras discordâncias ou insatisfações a respeito da forma como o instrumento convocatório teria sido concebido pela Administração Pública contratante – em especial quando o processo licitatório se encontra em etapas mais avançadas, como ocorre no presente caso.

Além disso, a lei estabelece, como requisito formal de admissibilidade da Impugnação, o prazo para a apresentação da impugnação de 03 (três) dias úteis, contados de forma retroativa à data da “*abertura do certame*”³. Sobre esse prazo, o Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026, em consonância com a disposição do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, assim dispõe:

¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D.; GUIMARÃES, Edgar; Fabrício Motta; et al. Manual de Licitações e Contratos Administrativos - 5ª Edição 2026. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. p.156.

² Sobre a Consulta Pública, Victor Amorim descreve a preferência da Lei Federal nº 14.133/2021 pela sua empregabilidade “*previamente à licitação para que o órgão contratante receba sugestões por escrito de qualquer cidadão*” (PIETRO, Maria Sylvia Zanella D.; GUIMARÃES, Edgar; Fabrício Motta; et al. Manual de Licitações e Contratos Administrativos - 5ª Edição 2026. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. p.27.)

³ O termo inicial do prazo para apresentação de impugnações não é definido estaticamente pela legislação, integrando a margem de discricionariedade da Administração Pública na elaboração dos Editais de licitação. Essa conclusão decorre da margem interpretativa conferida pela textura aberta da expressão “*abertura do certame*” contida no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, não se confundindo com o marco de “*abertura dos envelopes*” – marco temporal empregado pela revogada Lei 8.666/1993.



3.8. Sob pena de decadência, eventual pedido de esclarecimento ou impugnação do EDITAL deverão ser protocolados, por qualquer pessoa ou por aqueles que irão participar da LICITAÇÃO, **em até 3 (três) dias úteis antes da DATA DE ENTREGA DOS DOCUMENTOS**, devendo a COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO julgar e divulgar sua decisão em até 3 (três) dias úteis contados a partir de seu recebimento, limitado ao último dia útil anterior à DATA DE ENTREGA DOS DOCUMENTOS, nos termos do art. 164 da LEI DE LICITAÇÕES. **[grifou-se]**

Conforme previsto no preâmbulo do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 e no seu Anexo VI – Cronograma, a data de entrega dos documentos foi agendada para o dia 22 de junho de 2026, entre 10 horas e 12 horas, e a respectiva sessão pública, para o dia 26 de junho de 2026, às 14 horas.

Dessa forma, o termo final para apresentação de eventuais impugnações ao Edital é dia 17 de junho de 2026, sendo a presente Impugnação, portanto, tempestiva.

Pelos fatos e razões expostos acima, **sugere-se o conhecimento da Impugnação** por parte da Comissão Especial de Licitação, uma vez que atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026.

3. Do mérito da Impugnação

Para além da análise de admissibilidade, cumpre também analisar os fundamentos de mérito apresentados pelo Impugnante, conforme tratado nos itens a seguir.

3.1. Da compatibilidade do Sistema de Mensuração de Desempenho do Projeto com a Lei Federal nº 11.079/2004

Em síntese, a Impugnante alega que o Sistema de Mensuração de Desempenho, previsto no Anexo IV do Contrato não observaria a exigência legal de adoção de critérios objetivos para a avaliação do desempenho do parceiro privado, conforme disposto no art. 5º, VII e art. 6º, §1º da Lei Federal nº 11.079/2004. Sustenta, nesse sentido, que a inclusão da Pesquisa de Satisfação dos Usuários (PSU) como métrica integrante dos indicadores de desempenho introduziria um elemento subjetivo incompatível com a mensuração objetiva para o cálculo da contraprestação, por refletir a percepção dos usuários e não o efetivo cumprimento das obrigações contratuais.

Aduz, ainda, que a PSU possuiria peso relevante na composição dos indicadores, o que pode acarretar descontos na remuneração mesmo diante do cumprimento integral dos encargos, implicando,



em seu entendimento, no desvirtuamento da lógica de remuneração por desempenho e risco de enriquecimento indevido do Poder Concedente. Adicionalmente, a Impugnante sustenta a ausência de gerenciamento e previsibilidade dos indicadores com PSU, na medida em que seus resultados dependeriam de fatores externos à atuação da Concessionária.

Por fim, a Impugnante alega imprecisão de determinados parâmetros técnicos, especialmente quanto à aferição da adequação da velocidade de conexão.

O fundamento utilizado pela Impugnante para alegar a existência de incompatibilidade da PSU com requisitos de critérios objetivos, não encontra respaldo jurídico nos termos da Lei Federal nº 11.079/2004, tampouco se sustenta à luz das melhores práticas de modelagem de parcerias público-privadas, conforme será demonstrado a seguir.

Inicialmente, cumpre destacar a existência de contradição na argumentação da própria Impugnante. Embora sustente a inadequação da Pesquisa de Satisfação dos Usuários, faz referência a experiências de PPPs em Porto Alegre e em Minas Gerais, que também adotam indicadores de satisfação dos usuários, o que demonstra tratar-se de prática consolidada no mercado de parcerias público-privadas educacionais do Brasil. Conforme tabela abaixo demonstra, diversos projetos *brownfield* de PPP de infraestrutura escolar utilizam a Pesquisa de Satisfação de Usuário como meio de aferição do desempenho:



Tabela 1. Projetos de Parcerias Público-Privada de Infraestrutura Escolar *brownfield*, com Pesquisa de Satisfação do Usuário

Projeto	Objeto	Disposições Contratuais
Município de Nova Lima/MG	Concessão Administrativa, da – prestação de serviços de apoio, não pedagógicos, de operação, manutenção, ampliação, reforma e execução das obras de implantação das unidades de ensino da rede municipal de educação, compreendendo creches, escolas infantis, de ensino fundamental I e II e unidades administrativas acessórias.	ANEXO 9 – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO “1 ÍNDICE DE DESEMPENHO (ID) (...) O ÍNDICE DE DESEMPENHO é composto da apuração e da ponderação de quatro índices de desempenho: 1. Índice de Qualidade (IQL) – Avalia a qualidade técnica dos SERVIÇOS prestados pela CONCESSIONÁRIA; 2. Índice de Satisfação (ISA) – Avalia a satisfação do PODER CONCEDENTE em relação aos SERVIÇOS prestados pela CONCESSIONÁRIA; 3. Índice de Segurança (ISE) – Avalia a conformidade às normas, leis, requerimentos técnicos, contratuais e regulatórios exigidos; 4. Índice de Entrega (IE) – Avalia o nível de disponibilidade da infraestrutura e de prontidão na execução dos SERVIÇOS nas UNIDADES DE ENSINO.” “3 ÍNDICE DE SATISFAÇÃO O Índice de Satisfação (ISA) retratará a satisfação dos profissionais, representantes do PODER CONCEDENTE, a respeito das instalações e SERVIÇOS prestados nas UNIDADES DE ENSINO. O ISA será obtido por meio de pesquisa de satisfação a ser realizada com os profissionais das UNIDADES DE ENSINO. (...) A pesquisa de satisfação deverá ser realizada com frequência mensal. Deverá envolver uma amostra estatisticamente significativa de USUÁRIOS, em conformidade com as melhores práticas de mercado. As definições da quantidade exata da amostra e das datas das entrevistas, entre outros pontos que se relacionem aos demais aspectos operacionais, serão tomadas pelo responsável pela pesquisa, em conjunto com o VERIFICADOR INDEPENDENTE, o PODER CONCEDENTE e a CONCESSIONÁRIA. (...)”

⁴ Disponível em: <<https://novalima.mg.gov.br/empresas/licitacao/12585>> e <https://novalima.mg.gov.br/empresas/licitacao/edital_de_concorrenca_para_concessao_administrativa_n_o_19_2023_prestacao_de_servicos_de_apoio_nao_pedagogicos_de_operacao_e_manutencao_ampliacao_reforma_e_execucao_de_obras_nas_unidades_de_ensino_rede_de_educacao_2>. Acesso em: 12/06/2026.



Projeto	Objeto	Disposições Contratuais
Município de Porto Alegre/RS – ESCOLA BEM CUIDADA (Concorrência Pública n.º 01/2025) ⁵	Parceria público-privada (PPP) na modalidade Concessão Administrativa para a realização de obras de construção, reformas e manutenção e prestação de serviços não pedagógicos em unidades educacionais do município de Porto Alegre – RS.	ANEXO IV DO CONTRATO – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DESEMPENHO: <i>“3.4. Indicador de satisfação do usuário quanto à infraestrutura (IDIs) (...)</i> <i>3.4.2. Ativação e vigência: O IDIs será aferido nas Pesquisas de Satisfação realizadas na UNIDADE EDUCACIONAL, desde a emissão da ORDEM DE SERVIÇO DEFINITIVA. (...)</i> <i>3.4.4. Forma de avaliação: Pesquisa de Satisfação.</i> <i>3.4.5. Método de aferição: Pesquisa de satisfação trimestral, a ser realizada pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, na qual se avaliará o conforto percebido pelo USUÁRIO nas instalações da UNIDADE EDUCACIONAL (...)</i> <i>“4.6. Indicador de satisfação do USUÁRIO quanto aos serviços (IDSs) (...)</i> <i>4.6.4. Forma de avaliação: Pesquisa de Satisfação.</i> <i>4.6.5. Método de aferição: Pesquisa de satisfação trimestral, a ser realizada pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, na qual se avaliará a satisfação do USUÁRIO com os serviços de limpeza, segurança, fornecimento de UTILIDADES e disponibilidade de TIC da UNIDADE EDUCACIONAL.”</i> <i>“5.4. Indicador de Satisfação do UTILIZADOR quanto à comunicação (IDCs) (...)</i> <i>5.4.4. Forma de avaliação: Pesquisa de Satisfação.</i> <i>5.4.5. Método de aferição: Pesquisa de satisfação trimestral, a ser realizada pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, na qual se avaliará a satisfação do UTILIZADOR com a comunicação com a CONCESSIONÁRIA.”</i>

⁵ Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/smp/ppp-escola-bem-cuidada>>. Acesso em: 12/06/2026.



Projeto	Objeto	Disposições Contratuais
Município de Maceió/AL – PPP do Ensino Fundamental ⁶	Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade Concessão Administrativa, para a realização de obras de construção, reformas, manutenção e prestação de serviços não pedagógicos em unidades educacionais de ensino fundamental do Município de Maceió/AL	ANEXO IX – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO: <i>“1.2. A ND será composta do ÍNDICE DE QUALIDADE TÉCNICA (IQT), do ÍNDICE DE DISPONIBILIDADE (IDD) e do ÍNDICE DE GRAU DE SATISFAÇÃO (IGS).”</i> <i>“2.4. O IGS é um índice obtido por meio de pesquisa de satisfação, realizada pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, a ser realizada com professores, funcionários, servidores e agentes públicos do PODER CONCEDENTE, alocados nas respectivas UNIDADES EDUCACIONAIS enquanto destinatários dos SERVIÇOS prestados pela CONCESSIONÁRIA, gerando uma avaliação qualitativa de desempenho.”</i> “7.4. ÍNDICE DE GRAU DE SATISFAÇÃO – IGS Onde: • SSA = SUBÍNDICE DE SATISFAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO; • SSOS = SUBÍNDICE DE SATISFAÇÃO COM OUTROS SERVIÇOS. (...)”
Estado de Minas Gerais – PPP da Infraestrutura Escolar ⁷	Projeto de Parceria Público-Privada, na modalidade de concessão administrativa, para a reforma, conservação, manutenção, gestão e operação de serviços não pedagógicos de 95 (noventa e cinco) Unidades Educacionais da rede pública de ensino do Estado de Minas Gerais.	ANEXO E – INDICADORES DE DESEMPENHO “3.4. ÍNDICE DE GRAU DE SATISFAÇÃO – IGS (...)” <i>3.4.2. O IGS retratará a satisfação dos servidores, profissionais ou agentes, além dos alunos (Fundamental, Médio e EJA), das UNIDADES EDUCACIONAIS – representantes do PODER CONCEDENTE – com os serviços administrativos prestados pela CONCESSIONÁRIA.</i> 3.4.3. O IGS será medido através de pesquisas de satisfação, que devem ser aplicadas a uma amostra representativa dos servidores, funcionários ou agentes, além dos alunos (Fundamental, Médio e EJA), das

⁶ Disponível em: <<https://parcerias.maceio.al.gov.br/projetos/retrofit-das-escolas-municipais/>>. Acesso em: 12/06/2026.

⁷ Disponível em: <<https://dataroom.mg.gov.br/programa-de-concessoes/ppp-de-manutencao-escolar/#1449-1707-concorrenca-internacional-no001-2026-republicacao-30-01-2026>>. Acesso em: 12/06//2026



Projeto	Objeto	Disposições Contratuais
		UNIDADES EDUCACIONAIS contempladas no TRIMESTRE DE APURAÇÃO 3.4.4. As pesquisas de satisfação, para apuração do IGS, deverão ser aplicadas pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE. À CONCESSIONÁRIA é facultado, em qualquer caso, o direito ao acompanhamento das referidas pesquisas de satisfação. (...)”
Estado de São Paulo – PPP Adequação e Manutenção de Escolas ⁸	Concessão Administrativa para a reforma, manutenção, conservação, gestão e operação de 143 Unidades de Ensino, compreendendo a prestação dos serviços não pedagógicos	ANEXO E – INDICADORES DE DESEMPENHO “3.4. ÍNDICE DE SATISFAÇÃO (ISA) 4.4.1. O ISA retratará a satisfação dos servidores públicos e funcionários que exercem suas atribuições na unidade a respeito das instalações e SERVIÇOS prestados nas UNIDADES DE ENSINO. 4.4.2. A pesquisa de satisfação para apuração do ISA deverá ser aplicada a todas as UE da amostra pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE. À CONCESSIONÁRIA é facultado, em qualquer caso, o direito ao acompanhamento da realização das pesquisas de satisfação referentes ao ISA. 4.4.3. Os questionários das pesquisas de satisfação devem ser elaborados de forma a deixar claro aos respondentes – servidores públicos e profissionais -, que a avaliação diz respeito ao desempenho da CONCESSIONÁRIA. Dessa forma, as notas dos respondentes só devem levar em consideração aspectos do desempenho das UE que estejam dentro do âmbito de atuação da CONCESSIONÁRIA. (...)”

Elaboração: São Paulo Parcerias

⁸ Disponível em: <<https://www.parceriasinvestimentos.sp.gov.br/sec-parcerias-investimentos/projetos/projetos-qualificados/adequacao-manutencao-escolas>>. Acesso em: 12/06/2026.



A suposta divergência apontada pela Impugnante limita-se, assim, à forma de estruturação do indicador, autônomo ou integrado, o que configura mera escolha redacional a respeito da forma de apresentação do indicador no âmbito do Sistema de Mensuração de Desempenho adotado na modelagem. Trata-se de fator inserido no âmbito da discricionariedade do Poder Concedente, a fim de atingir dos objetivos da contratação – mais precisamente compreender como os usuários avaliam a prestação dos serviços sob responsabilidade da Concessionária – e que não configura nenhum tipo de ilegalidade à luz das disposições da Lei nº 11.079/2004.

Superada essa inconsistência inicial identificada na Impugnação apresentada, verifica-se que as alegações da Impugnante não encontram respaldo jurídico. Ressalta-se que a vinculação de parcela da remuneração ao desempenho do contratado é plenamente admitida no ordenamento jurídico, sendo reconhecida como compatível com a legislação vigente e alinhada ao princípio da eficiência. Conforme leciona Aurélio (2014):⁹

O contrato deverá prever expressamente as atividades a serem desempenhadas pelo contratado e o nível de qualidade exigida, possibilitando, desse modo, serem concebidos critérios objetivos de avaliação de desempenho do particular cujo resultado impactará diretamente sobre sua remuneração. Este mecanismo contratual impõe, da maneira mais eficaz possível, por repercutir sobre a remuneração prevista, que o contratado execute suas obrigações em estrita atenção à melhor qualidade”. (p. 157)

No âmbito do Sistema de Mensuração de Desempenho, a utilização de indicadores constitui técnica consolidada de gestão e controle do contrato. Tais indicadores devem ser objetivos, mensuráveis e auditáveis, podendo abarcar tanto dimensões quantitativas quanto qualitativas. A respeito disso, Bittencourt (2004)¹⁰ observa que:

[...] pese a que os esforços de medida e objetividade permitam que boa parte dos indicadores possa ser quantificada, **é possível que alguns dentre eles sejam, legitimamente, de natureza qualitativa, porque muitos aspectos do desempenho da ação pública são também qualitativos.** Neste caso, podem seguir uma escala ordinal (ex: excelente, bom, ruim e péssimo), situação que permite em alguns casos algum tipo de quantificação através da atribuição de pesos a estas categorias qualitativas.

Isto posto, revela-se inadequado o pressuposto adotado pela Impugnante de que objetividade exija critérios exclusivamente quantitativos. A Pesquisa de Satisfação dos Usuários, longe de constituir

⁹ AURÉLIO, Bruno. Novos paradigmas na relação público-privado: estudo de caso: as primeiras PPPs mineiras. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 149-167, jul./dez. 2014.

¹⁰ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 102, p. 49-58, out./dez. 2004. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/609/670/1240>. Acesso em: 11 jun. 2026.



elemento arbitrário, insere-se em metodologia estruturada, com critério de amostragem, tratamento estatístico e consolidação de dados, o que assegura sua objetividade.

Nos termos do Anexo IV do Contrato, a Pesquisa de Satisfação dos Usuários é conduzida por Instituto de Pesquisa independente. Trata-se, portanto, de procedimento formal, padronizado e passível de controle, o que assegura o seu gerenciamento, além de confiabilidade e auditabilidade dos dados:

11.5. O trabalho do INSTITUTO DE PESQUISA será dividido em duas etapas, de acordo com as demais regras deste ANEXO:

a) Etapa I, a ser realizada em até 2 (dois) meses posteriores a sua contratação, que **consiste no desenho dos processos, metodologias e procedimentos para realização das PESQUISAS DE SATISFAÇÃO DO USUÁRIO, na padronização dos relatórios a serem entregues e na definição das formas de comunicação oficial junto ao PODER CONCEDENTE, à CONCESSIONÁRIA e ao VERIFICADOR INDEPENDENTE, a partir do qual devem ser sugeridas melhorias nos procedimentos pela própria CONCESSIONÁRIA e pelo PODER CONCEDENTE, cumprindo ao PODER CONCEDENTE a aprovação final antes da emissão da ORDEM DE SERVIÇO DEFINITIVA; e [...]** (grifos nossos)

Além disso, a Pesquisa de Satisfação dos Usuários na modelagem em questão não atua, em regra, de forma isolada no Sistema de Mensuração de Desempenho, sendo acompanhada da verificação técnica realizada pelo Verificador Independente, o que evidencia que a percepção dos usuários constitui dimensão complementar da aferição. A exceção restringe-se ao indicador IG-02, cuja natureza específica justifica a aferição baseada na experiência dos utilizadores do Sistema de Gestão e Acompanhamento (SGA) e que, assim como nos demais casos, será realizada por meio de metodologia estruturada.

Cumprir destacar, ainda, que além do Anexo IV do Contrato – Sistema de Mensuração de Desempenho, o próprio Contrato prevê mecanismos formais de solução de conflitos, inclusive em relação à aferição de desempenho realizado pelo Verificador Independente, assegurando à Concessionária o direito de acompanhar e contestar resultados, e utilizar os meios adequados de resolução de controvérsias. Nesse sentido, cita-se o item 12.3 do Anexo IV do Contrato:

12.3. Fica assegurado à CONCESSIONÁRIA o **direito de acompanhar de forma autônoma o procedimento de aferição de desempenho e de manifestar, sempre que entender cabível, suas divergências em relação ao posicionamento do VERIFICADOR INDEPENDENTE e do INSTITUTO DE PESQUISA** por meio mecanismos de solução de controvérsias previstos no CONTRATO. (grifos nossos)

A avaliação da prestação não pode ser dissociada da experiência do usuário, sob pena do esvaziamento da finalidade do Projeto, que, por sua natureza intrínseca de infraestrutura social, está correlacionado ao incremento da qualidade da prestação do serviço oferecido aos profissionais e discentes



das Unidades Educacionais, os principais beneficiários da atuação a ser prestada pela Concessionária. Tal diretriz encontra respaldo previsto na minuta contratual e legislação, que assegura aos usuários a participação na avaliação dos serviços, evidenciando que a PSU constitui decorrência direta da lógica contratual:

30.1. Sem prejuízo daqueles previstos na LEI DE CONCESSÕES, na Lei Federal nº 13.460/2017 e nos regulamentos do PODER CONCEDENTE sobre o funcionamento das UNIDADES EDUCACIONAIS e outros instituídos por lei, **são direitos dos USUÁRIOS:**

[...]

d) participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços OBJETO deste CONTRATO [...] (grifos nossos)

Ademais, a eventual variação dos resultados dos indicadores não compromete a gerenciabilidade do indicador, mas reflete característica inerente a mecanismos baseados em dados estatísticos e percepção agregada, devidamente tratados por meio de metodologia objetiva.

No que se refere à alegação de desvirtuamento da lógica da remuneração e de enriquecimento indevido do Poder Concedente, também não procede a argumentação. Conforme disciplinado no Anexo V do Contrato – Mecanismo de Pagamento da Contraprestação, a contraprestação efetiva da concessionária é composta por parcela fixa e parcela variável, sendo esta última limitada a percentual máximo de 20% sobre o valor da Contraprestação Mensal Máxima. Assim, a maior parcela da remuneração da Concessionária (80%) permanece assegurada independentemente da aferição dos indicadores, estando a variação limitada a parcela minoritária e claramente delimitada nos instrumentos contratuais. Não há, portanto, qualquer hipótese de enriquecimento indevido, uma vez que a variação remuneratória decorre de critérios objetivos previamente estabelecidos e conhecidos pelos licitantes, e adequada estrutura de incentivos que é inerente às concessões e parcerias público-privadas.

Por fim, quanto à alegada imprecisão de parâmetros. A interpretação dos critérios previstos no Anexo IV do Contrato – Sistema de Mensuração de Desempenho deve ser realizada de forma conjunta ao disposto no Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária, que estabelece os parâmetros técnicos e objetivos, incluindo, no caso alegado pela Impugnante, a velocidade mínima de conexão, padrões tecnológicos e requisitos normativos. Não há, portanto, indeterminação, mas sim parâmetros de desempenho previamente definidos, cuja aferição ocorre de forma integrada aos parâmetros de qualidade fixados nos anexos contratuais.



Ante o exposto, recomenda-se o indeferimento integral do pedido da Impugnante no que se refere ao item 1 por parte da Comissão Especial de Licitação, mantendo-se inalterado o Anexo IV do Contrato – Sistema de Mensuração de Desempenho e as demais disposições a ele relacionadas.

3.2. Da ausência de ilegalidade na alocação de riscos e adequação da Matriz de Riscos do Projeto às melhores práticas de mercado

Em síntese, a Impugnante alega que a Matriz de Riscos (Anexo VII do Contrato – Matriz de Riscos) não teria seguido as “melhores práticas do mercado de parcerias público-privadas”, destacando, nesse sentido, a alocação à Concessionária dos riscos de vandalismo (alínea “pp” do Anexo), regulatório e legislativo (alínea “o” do Anexo) e de greves, manifestações e comoções sociais (alínea “jj” do Anexo).

Aduz que, no tocante ao vandalismo, o risco teria sido integralmente alocado à Concessionária sem qualquer patamar de compartilhamento de risco com o Poder Concedente, ao contrário do que fariam projetos recentes de PPPs educacionais, como a de Minas Gerais. Quanto ao risco regulatório, aponta suposta incompatibilidade entre a alínea “o” do Anexo VII e a cláusula 1.2 do Anexo VI do Contrato (Diretrizes para Licenciamento Ambiental), sem, todavia, especificar com precisão qual seria a antinomia identificada pela Impugnante. E, quanto às greves e comoções sociais, sustenta que a alocação integral à Concessionária contrariaria as melhores práticas de mercado.

A argumentação da Impugnante, contudo, não se sustenta.

A alocação de riscos do Projeto está em conformidade com a Lei Federal nº 11.079/2004, que em seus art. 4º, inciso VI, e art. 5º, inciso III, estabelecem que em projetos de parceria público-privada deve haver uma repartição objetiva de riscos entre as partes, “inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”, sem, contudo, definir um modelo único ou obrigatório de alocação de riscos nos contratos de PPPs. Neste sentido, a definição sobre a alocação de riscos em projetos de PPPs deve ser definida pelo Poder Público, a partir de uma análise técnica de conveniência e oportunidade, alinhada às demais políticas públicas, conforme esclarece Maurício Portugal Ribeiro:



Por derradeiro, vale dizer que a expressão “repartição de riscos” não implica compartilhamento de riscos, no sentido de que um mesmo risco tenha que ser dividido entre as partes. Ou seja, **é perfeitamente possível que um determinado risco seja alocado inteiramente a uma das partes**. Também é possível seu compartilhamento, em qualquer proporção. **A Lei de PPP não faz qualquer opção pelo compartilhamento de riscos, até porque se trata de questão eminentemente de eficiência econômica, e não axiológica.**

Não há, pois, que se alegar a necessidade de compartilhar todos os riscos pelo fato de se tratar de uma “parceria”. Seria um completo disparate, justificado apenas pela incompreensão do regime jurídico de um contrato de PPP. Parceiros público e privado não são sócios, como os de uma sociedade empresarial, sujeitos aos mesmos riscos de sucesso do empreendimento e que, portanto, naturalmente compartilham os riscos na proporção de sua participação no capital social¹¹. [grifos nossos]

Em outro estudo sobre o tema, Maurício Portugal Ribeiro indica, ao tratar sobre os critérios a serem utilizados para a repartição de riscos, que:

Os dois primeiros critérios são os principais para garantir a maximização da eficiência do contrato. **O primeiro deles é que o risco deve ser sempre alocado à parte que a um custo mais baixo pode reduzir as chances do evento indesejável se materializar ou de aumentar as chances do evento desejável ocorrer.** Esse critério leva em conta a capacidade das partes de adotar ações preventivas para evitar eventos indesejáveis ou incentivar a ocorrência dos eventos desejáveis.

(...)

O segundo critério para alocação de riscos, considera, ao invés da capacidade de prevenção dos eventos indesejados, **a capacidade de gerenciar as consequências danosas, caso o evento indesejado se realize. Por esse critério, o risco deve ser alocado à parte que pode melhor mitigar os prejuízos resultantes do evento indesejável.**¹² [grifos nossos]

Posto isto, a alocação à Concessionária do risco “pp” (*perecimento, destruição, roubo, furto, depredação, vandalismo, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos bens vinculados à concessão*) é consistente com a natureza das obrigações por ela assumidas. Ao incumbir-se da operação e manutenção das unidades educacionais, a Concessionária dispõe dos meios necessários para mitigar esse risco, uma vez que é contratualmente obrigada a executar o Programa de Operação e garantir a segurança patrimonial dos bens vinculados à concessão por meio da contratação de vigilantes, porteiros e instalação de sistemas de CFTV e monitoramento remoto. Além disso, a Concessionária é responsável por contratar e manter em vigor durante toda a execução contratual, seguro para riscos operacionais, incluindo, no

¹¹ RIBEIRO, Maurício Portugal e PRADO, Lucas Navarro. Comentários à lei de PPP – fundamentos econômico-jurídico. SBDP, p.60-61.

¹² RIBEIRO. Maurício Portugal. Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 78.



mínimo, a cobertura de danos materiais por tumulto, manifestações populares, vandalismo, roubos e furtos¹³. Ainda, na ocorrência de atos de vandalismo e depredações, deve a Concessionária comunicar o gestor da unidade educacional e acionar os órgãos competentes para sua repressão, caso necessário.

Não obstante, o Poder Concedente possui obrigações de atuar conjuntamente com a Concessionária na proteção e prevenção de atos de vandalismo e depredações nas unidades educacionais, inclusive por meio de campanhas e programas de estímulo aos bons cuidados com os equipamentos e materiais. As alíneas “j)” e “k)” da subcláusula 26.1 do Contrato são expressas quanto ao tema:

26.1. São **obrigações do PODER CONCEDENTE**, sem prejuízo de outras obrigações previstas neste CONTRATO e em seus ANEXOS e na legislação aplicável:

(...)

j) **apoiar a CONCESSIONÁRIA**, caso demandado, no âmbito de eventuais **ações coercitivas que demandam poder de polícia a serem executados por órgãos e autoridades competentes, na proteção das UNIDADES EDUCACIONAIS de atos de vandalismo e depredações e na coibição destes**, diretamente ou com apoio de órgãos competentes, caso necessário;

k) **atuar na prevenção de atos de vandalismo e depredações nas UNIDADES EDUCACIONAIS**, por meio da realização de **campanhas e programas de estímulo dos bons cuidados aos equipamentos e materiais das UNIDADES EDUCACIONAIS**; [grifou-se].

Ante o exposto, conclui-se que a simples existência de modelos alternativos de alocação de riscos adotados em outros projetos do país não torna ilegal, nem sequer inadequada, a escolha realizada pelo Estado do Rio Grande do Sul. A título de exemplo, o risco de vandalismo também foi alocado à Concessionária em projetos de Infraestrutura escolar de outros entes federativos:

Projeto	Objeto	Disposição contratual
PPP do Ensino Fundamental (Município de Maceió/AL)¹⁴	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP), NA MODALIDADE	Risco alocado à Concessionária:

¹³ Subcláusula 22.10, alínea “b)” da Minuta de Contrato:

22.10. A CONCESSIONÁRIA **contratará e manterá em vigor, no mínimo**, conforme coberturas e vigências definidas abaixo, os seguintes seguros, preferencialmente em apólices separadas: (...)

b) **riscos operacionais ou riscos nomeados do tipo “todos os riscos”, incluindo, no mínimo, a cobertura de danos materiais por incêndio, tumulto ou manifestações populares, vandalismo, roubos, furtos**, raios, explosões de qualquer natureza, raio, vendaval, ciclone, granizo, explosão, alagamentos e inundações, vazamento de tubulações e danos por água, danos elétricos e de equipamentos eletrônicos, lucros cessantes, roubo de bens, pequenas obras de engenharia.

¹⁴ Disponível em: < <https://drive.google.com/drive/folders/1kpXLOUvVue0AgKUd8pGYj47iBGEJ2WC>>. Acesso em 12.jun.2026.



Projeto	Objeto	Disposição contratual
	CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, PARA A REALIZAÇÃO DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO, REFORMAS, MANUTENÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NÃO PEDAGÓGICOS EM UNIDADES EDUCACIONAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ/AL	“Danos a BENS VINCULADOS À CONCESSÃO: 24) Perecimento, destruição, roubo, furto, depredação, vandalismo, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO, incluindo os custos relacionados à sua reposição e/ou reparo.”
PPP Escolas Bem-Cuidada (Município de Porto Alegre/RS) ¹⁵	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NA MODALIDADE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA PARA A REALIZAÇÃO DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO, REFORMAS E MANUTENÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NÃO PEDAGÓGICOS EM UNIDADES EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE – RS.	Risco alocado à Concessionária: “Perecimento, destruição, roubo, furto, depredação, vandalismo, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO, incluindo os custos relacionados à sua reposição e/ou reparo”
PPP Creches Recife ¹⁶	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NA MODALIDADE DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DAS OBRAS E SERVIÇOS NECESSÁRIOS À CONSTRUÇÃO, GESTÃO, OPERAÇÃO, CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DE 40 (QUARENTA) NOVAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO	28.3 A CONCESSIONÁRIA assume todos os demais riscos inerentes à execução do objeto da presente CONCESSÃO, inclusive os a seguir especificados, os quais não ensejarão a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do presente CONTRATO, ou

¹⁵ Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smp/ppp-escola-bem-cuidada>. Acesso em: 12 jun. 2026.

¹⁶ Disponível em: < <https://desenvolvimentoeconomico.recife.pe.gov.br/sites/default/files/2022-12/ANEXO%20I%20%20do%20Edital%20Minuta%20de%20Contrato%20correto.pdf>>. Acesso em 12.jun.2026.



Projeto	Objeto	Disposição contratual
	INFANTIL (UEIS) DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DO RECIFE (PE)	ensejarão a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em favor do PODER CONCEDENTE, nos termos deste CONTRATO, caso venham a se materializar: 28.3.25 Eventual perecimento, destruição, roubo, furto, perda ou quaisquer outros tipos de danos aos bens vinculados à CONCESSÃO, decorrentes ou não de atos de vandalismo;
PPP Novos CEUs¹⁷	Parceria Público-Privada na modalidade concessão administrativa para implantação, manutenção e conservação de Centros Educacionais Unificados (CEUs)	Risco alocado à Concessionária: “Perecimento, destruição, roubo, furto, depredação, vandalismo, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO, incluindo sua reposição e/ou reparo, ressalvado o disposto no ANEXO IV – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO no que se refere ao impacto no FATOR DE DESEMPENHO”
PPP CEUs 2º Lote¹⁸	Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade concessão administrativa para a	Risco alocado à Concessionária: “Perecimento, destruição, roubo, furto, depredação,

¹⁷ Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/desestatizacao_projetos/w/novos_ceus/edital/330523. Acesso em: 12 jun. 2026.

¹⁸ Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/desestatizacao_projetos/w/novos_ceus/344708. Acesso em: 12 jun. 2026.



Projeto	Objeto	Disposição contratual
	implantação, manutenção e conservação de Centros Educacionais Unificados (CEUs) no Município de São Paulo - Lote 2	vandalismo, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO, incluindo sua reposição e/ou reparo, ressalvado o disposto no ANEXO IV do CONTRATO – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO no que se refere ao impacto no FATOR DE DESEMPENHO

Como a própria Impugnante reconhece em seu texto, a modelagem adotada considerou as peculiaridades de cada caso concreto e a política pública envolvida. Este reconhecimento é suficiente para afastar a pretensão de que determinado modelo de mercado seja imposto à Administração Pública como obrigação, como parece ser a intenção da Impugnante. Conforme aduzido no tópico da admissibilidade da presente Nota Técnica, a mera insatisfação ou discordância a respeito de determinada opção de modelagem não configura fundamento legal para a procedência de um pedido de impugnação, deve a impugnante interessada demonstrar, com lastro no ordenamento jurídico, a incorrência do Edital em determinada ilegalidade, o que não parece ser o caso ora em tela.

Ressalta-se ainda que a modelagem econômico-financeira de referência disponibilizada aos licitantes incorpora custos estimados com os reinvestimentos necessários aos bens da concessão durante a vigência contratual, permitindo que os proponentes precifiquem adequadamente eventuais necessidades de reposição de bens e equipamentos em suas propostas. Portanto, em termos financeiros, a alocação é previsível e passível de gestão pelo parceiro privado, atributos que a tornam plenamente compatível com os princípios que regem a contratação de PPPs.

Não prospera, ademais, o argumento de que a utilização do Índice de Crimes Violentos Letais e Intencionais (“CVLI”) como um dos critérios de seleção das unidades educacionais implicaria a obrigação de compartilhar o risco de vandalismo com a Concessionária. O CVLI foi empregado como filtro de natureza geográfica e socioeducacional, voltado à identificação das regiões e escolas que mais demandam



a intervenção proposta pela política pública conduzida pela Secretaria Estadual de Educação. Ou seja, trata-se de critério de priorização do investimento, e não de reconhecimento de uma álea extraordinária a ser absorvida pelo Poder Concedente. A circunstância de as unidades educacionais estarem localizadas em áreas de maior vulnerabilidade social é, precisamente, uma das razões da existência do Projeto. Não há, portanto, contradição entre o critério de seleção adotado e a alocação do risco de vandalismo à Concessionária.

No que tange à alegada incompatibilidade do risco regulatório e legislativo com o Anexo VI do Contrato – Diretrizes para Licenciamento Ambiental, a Impugnante limita-se a uma menção genérica, sem demonstrar, de forma fundamentada, qual seria a antinomia existente entre os dois dispositivos, tampouco indica em que medida tal incompatibilidade geraria prejuízos concretos aos potenciais licitantes ou qual seria o vício de legalidade presente.

Não obstante, destaca-se que não apenas a alínea “o)” dos riscos jurídicos da Matriz de Riscos, mas também as alíneas “p)”, “q)”, e “r)” do documento em comento alocam ao Poder Concedente os riscos regulatórios e legislativos, com o intuito de proteger o parceiro privado contra eventuais alterações regulatórias e legislativas que possam alterar o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, o que compreende eventuais alterações legislativas de caráter ambiental. Nesse sentido, o item 1.2 do Anexo VI do Contrato pretende apenas indicar que a Concessionária deverá, ao longo da execução contratual, adequar a sua operação aos novos ditames legais, não cristalizando a sua atuação em diretrizes normativas desatualizadas ou revogadas. No que tange especificamente à suposta incompatibilidade com o item 1.2 do Anexo VI do Contrato – Diretrizes para Licenciamento Ambiental, objeto de pedido de esclarecimento, a Comissão Especial de Licitação providenciará a resposta fundamentada em documento apartado.

Por sua vez, com relação ao risco de greves, comoções e manifestações sociais, a Impugnante novamente limita-se a uma menção genérica, sem demonstrar, de forma fundamentada, o equívoco presente na Matriz de Riscos, não reunindo, nos termos do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, os requisitos mínimos para que a Comissão Especial de Licitação possa avaliá-la. Apesar disto, compreende-se que a alocação à Concessionária é admissível juridicamente e tecnicamente justificada, conforme se demonstrará a seguir.

Nessa hipótese, a adequação da alocação de riscos propostas decorre da lógica de alocar o risco à parte que tem melhores condições de gerenciá-lo ou segurá-lo ao menor custo. No Projeto em análise, há previsão expressa de contratação do seguro de riscos operacionais por parte da Concessionária, com cobertura específica de danos materiais por tumulto ou manifestações populares, conforme previsão da



subcláusula 22.10, alínea “b)”, da Minuta Contratual. Trata-se de seguro obrigatório previsto contratualmente e precificado no âmbito do modelo econômico-financeiro de referência, cujo objetivo é justamente resguardar a Concessionária no caso de materialização do risco questionado pela Impugnante.

Para evidenciar a proporcionalidade da alocação de riscos adotada no presente Projeto, é de se ressaltar que a Matriz de Riscos protege devidamente a Concessionária de situações fora de sua ingerência. A exemplo disso, o risco “kk” dos riscos jurídicos aloca ao Poder Concedente o risco de greve de seus próprios funcionários e empregados que comprovadamente impeça, atrase, dificulte ou onere a execução do objeto pela Concessionária. Nessa hipótese, o mecanismo de prevenção previsto afasta a aplicação das penalidades do Anexo VIII do Contrato, desde que demonstrada a causalidade – ainda que parcial – entre a greve de servidores públicos e a irregularidade na prestação dos serviços, visto que apenas o Poder Concedente está em posição para gerenciar ou prevenir o risco de servidores que são por ele contratados, não tendo a Concessionária qualquer poder para endereçar tal situação. Essa lógica evidencia o princípio que orienta toda a Matriz de Riscos do Projeto: alocar cada risco a quem possui melhores condições de gerenciá-lo.

Ante o exposto, recomenda-se o indeferimento integral do pedido da Impugnante no que se refere ao item 2 por parte da Comissão Especial de Licitação, mantendo-se inalterado o Anexo VII do Contrato – Matriz de Riscos e as demais disposições a ele relacionadas.

3.3. Da adequação da modelagem econômico-financeira à realidade do Projeto

Em síntese, a Impugnante alega a inadequação dos valores descritos nos documentos de referência da modelagem econômico-financeira à situação fática das Unidades Educacionais que integram o escopo do Projeto, resultando na subestimação dos custos de investimentos e dos custos operacionais.

Para tanto, aduz que o Projeto foi estruturado com base em estudos desatualizados, que foram realizados anteriormente às enchentes de maio de 2024 e, por consequência, não consideraram o impacto desses eventos na infraestrutura das Unidades Educacionais. Ainda, destaca a peça nº 413 (INFORMAÇÃO Nº 025/2026 – SAEDE) do processo de controle externo conduzido pelo E. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Com relação aos impactos causados pelas enchentes, esclarece-se que obras emergenciais realizadas pela SEDUC, por meio da Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul (“SOP”), tiveram como escopo, no caso das escolas que compõem o escopo da PPP, a recuperação do estado de



infraestrutura anterior ao evento. No âmbito da modelagem técnica do Projeto, foram feitos diversos alinhamentos com as áreas técnicas de SOP a fim de compreender o escopo de tais obras emergenciais e adequar a precificação do Projeto para refletir a situação das unidades educacionais após a sua execução. Cumpre destacar ainda que as consequências das enchentes para o Projeto foram objeto de análise e diálogo técnico com a Corte de Contas, tendo sido validada a metodologia aplicada para a adequação dos valores de CAPEX de reforma previstos para o Projeto.

Quanto à questão dos custos operacionais, ressalta-se que os valores encontrados na modelagem econômico-financeira são baseados em valores já praticados pela SEDUC em contratos vigentes para a operação das Unidades Educacionais, sendo, portanto, metodologia baseada em dados públicos e auditáveis conforme boas práticas de modelagem econômico-financeira em projetos de parcerias público-privadas. E, nos casos em que não foram encontradas fontes de contratações públicas atuais, foram feitas pesquisas de mercado, pesquisas de salários e buscas de contratações similares em regiões próximas para estimar as demais despesas.

Destaca-se, ainda, que essa foi questão submetida à avaliação prévia do Tribunal de Contas do Estado, tendo sido pacificado esse aspecto da modelagem na última manifestação da Auditoria do órgão. Além disso, a modelagem atualmente adotada também passou pela auditoria da Controladoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), tendo sido igualmente aprovada pelo referido órgão para continuidade do procedimento licitatório. Tais aprovações demonstram que a modelagem econômico-financeira do Projeto foi submetida ao crivo de análise de vários órgãos de controle do Estado do Rio Grande do Sul e passou por adaptações decorrentes das sugestões e recomendações por eles exaradas, de modo a alcançar o nível de maturidade atualmente expresso nos documentos editalícios, razão pela qual não devem subsistir as alegações trazidas pela Impugnante no presente caso.

Ante o exposto, recomenda-se o indeferimento integral do pedido da Impugnante no que se refere ao item 3 por parte da Comissão Especial de Licitação, mantendo-se inalterado o Anexo V do Edital – Plano de Negócios de Referência e a Contraprestação Mensal de Referência.



23040000006917



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

4. Conclusão

Diante do exposto ao longo desta Nota Técnica, observou-se que as alegações da Impugnante não encontram lastro fático e carecem de fundamentação técnica e jurídica, **sugerindo-se**, portanto, que seja **conhecida** por ter cumprido os requisitos de admissibilidade e, no mérito, **julgada integralmente improcedente** pela Comissão Especial de Licitação.



NOTA TÉCNICA DPISU-SERG Nº 15/2026

Porto Alegre, 15 de junho de 2026.

Expediente PROA do Projeto: 23/0400-0000691-7

Assunto: Pedido de Esclarecimento do Edital 0024/2026 – PPP de Escolas

A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar o pedido de impugnação do Edital de Concorrência 0024/2026 enviado pela empresa [REDACTED] recebido em 10 de junho de 2026, referente à Parceria Público-Privada para a realização de obras de reformas, ampliações e manutenções e prestação de serviços não pedagógicos em 98 (noventa e oito) escolas da rede estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul.

O pedido da impugnante sustenta, em síntese:

- a) suposta ilegalidade do Sistema de Mensuração de Desempenho em razão da utilização da Pesquisa de Satisfação dos Usuários (PSU) como componente dos indicadores de desempenho;
- b) inadequação da Matriz de Riscos, especialmente quanto à alocação dos riscos de vandalismo, alterações regulatórias e legislativas, greves, manifestações e comoções sociais; e
- c) suposta subestimação dos investimentos e custos operacionais considerados na modelagem econômico-financeira, especialmente em razão dos impactos decorrentes das enchentes ocorridas no Estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024.

I. ANÁLISE TÉCNICA

I.1 Sistema de Mensuração de Desempenho

A alegação de que a utilização da Pesquisa de Satisfação dos Usuários configuraria critério subjetivo incompatível com a Lei Federal nº 11.079/2004 não merece prosperar. A legislação exige critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado, mas não impõe que todos os indicadores sejam exclusivamente quantitativos. Em contratos de PPP, é amplamente reconhecida a utilização de indicadores qualitativos estruturados mediante metodologias auditáveis, estatisticamente válidas e operacionalizadas por agentes independentes.

No edital em questão, a Pesquisa de Satisfação não constitui mera percepção informal dos usuários, mas instrumento técnico submetido a metodologia previamente definida, executado por instituto de pesquisa independente e sujeito ao acompanhamento da concessionária, do verificador



23040000006917



independente e do Poder Concedente. Ademais, os resultados podem ser objeto dos mecanismos contratuais de contestação e resolução de controvérsias.

Importa destacar, ainda, que a utilização de pesquisas de satisfação constitui prática consolidada em PPPs de infraestrutura escolar recentemente estruturadas por diversos entes federativos, incluindo projetos dos Estados de Minas Gerais e São Paulo e dos Municípios de Porto Alegre, Nova Lima e Maceió.

Além disso, a contraprestação variável representa parcela minoritária da remuneração contratual, limitada a 20% da contraprestação mensal máxima, preservando-se a adequada proporcionalidade entre desempenho e remuneração.

Não se verifica, portanto, qualquer afronta aos arts. 5º, VII, e 6º, §1º, da Lei nº 11.079/2004.

I.2. Matriz de Riscos

Também não merece acolhimento a alegação de inadequação da Matriz de Riscos.

A Lei Federal nº 11.079/2004 exige repartição objetiva dos riscos, mas não impõe compartilhamento obrigatório de cada evento de risco. A alocação deve observar critérios de eficiência econômica, sendo atribuída à parte que detenha melhores condições de prevenção, mitigação ou contratação de instrumentos de cobertura securitária.

I.2.1. Risco de vandalismo

A alocação do risco de vandalismo à concessionária mostra-se compatível com as obrigações assumidas contratualmente.

A futura concessionária será responsável pela operação das unidades educacionais, pela vigilância patrimonial, pelos sistemas de monitoramento e pela contratação de seguros que contemplem cobertura para vandalismo, furtos, roubos e manifestações populares.

Além disso, o Poder Concedente mantém obrigações de apoio institucional, prevenção e articulação com os órgãos competentes para coibir atos de vandalismo, demonstrando que o risco não foi tratado de forma isolada ou desproporcional.

A circunstância de existirem projetos com soluções distintas não implica ilegalidade da modelagem adotada. Trata-se de escolha legítima da Administração, fundada em critérios técnicos e econômicos.

I.2.2. Risco regulatório e legislativo

A impugnante não demonstra concretamente a alegada incompatibilidade entre a Matriz de Riscos e as Diretrizes para Licenciamento Ambiental.





Ao contrário, a documentação contratual prevê mecanismos específicos de proteção da concessionária contra alterações legislativas e regulatórias que afetem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A obrigação de adaptação operacional às normas supervenientes não afasta o direito à recomposição quando cabível.

1.2.3. Greves, manifestações e comoções sociais

Também não se verifica irregularidade na alocação desses riscos.

A modelagem contempla seguro obrigatório para cobertura de danos decorrentes de tumultos e manifestações populares e estabelece tratamento específico para eventos relacionados a greves de servidores públicos, cuja responsabilidade permanece atribuída ao Poder Concedente.

A matriz observa, portanto, o princípio da alocação do risco à parte que possui melhores condições de administrá-lo.

1.3 Modelagem Econômico-Financeira

A alegação de subestimação dos investimentos e custos operacionais tampouco encontra suporte técnico suficiente.

Os impactos decorrentes das enchentes de maio de 2024 foram objeto de intervenções emergenciais executadas pelo Estado, bem como de reavaliação técnica durante a estruturação do projeto. Houve alinhamento com os órgãos responsáveis pelas obras de recuperação e adaptação dos parâmetros de CAPEX para refletir a condição das unidades após a execução dessas intervenções.

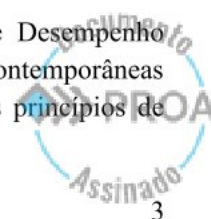
Adicionalmente, a metodologia utilizada foi submetida à análise do Tribunal de Contas do Estado e da Controladoria e Auditoria-Geral do Estado, tendo recebido validação para prosseguimento do certame.

Quanto aos custos operacionais, os valores foram construídos com base em contratos vigentes da Secretaria de Educação, complementados por pesquisas de mercado e referências de contratações similares, observando metodologias reconhecidas de modelagem econômico-financeira.

Não foram apresentados pela impugnante estudos técnicos, laudos, levantamentos de campo ou demonstrações quantitativas capazes de evidenciar erro material na modelagem ou insuficiência dos valores considerados.

II. CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que o Sistema de Mensuração de Desempenho encontra-se em conformidade com a Lei Federal nº 11.079/2004 e com as práticas contemporâneas de estruturação de PPPs educacionais. Além disso, a Matriz de Riscos observa os princípios de





repartição objetiva e eficiência econômica, não havendo ilegalidade na alocação dos riscos questionados.

Quanto à modelagem econômico-financeira, ressalta-se que ela foi desenvolvida com base em informações atualizadas e submetida à validação dos órgãos de controle competentes. As alegações apresentadas refletem divergências quanto às escolhas de premissas da modelagem que foram adotadas pela Administração mas que, no entanto, não demonstram vício de legalidade apto a justificar a alteração ou republicação do edital.

Portanto, **recomenda-se indeferimento integral da impugnação** no mérito, mantendo-se inalteradas as disposições do Edital de Concorrência Pública Internacional nº 0024/2026 e seus anexos.

É a análise.

Marcela Andrea Espina de Franco

Diretora do Departamento de Infraestrutura Social e Urbana – DPISU/SERG

De acordo,

Anna Clara Madella Yaginuma

Subsecretária de Parcerias e Concessões





23040000006917

Nome do documento: NOTA TECNICA DPISU SERG 15 2026.pdf

Documento assinado por

Marcela Andrea Espina de Franco
Anna Clara Madella Yaginuma

Órgão/Grupo/Matrícula

SERG / DPES / 482286201
SERG / SUPAR / 499888001

Data

15/06/2026 15:34:49
15/06/2026 15:41:06

