



JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Processo nº: 019.5120.2021.0071508-00

Impugnante: - Construcap CCPS Engenharia e Comercio S/A

I - DA TEMPESTIVIDADE

O prazo decadencial é de até 05 (cinco) dias úteis antes da data da entrega dos envelopes em se tratando de cidadão, e em até dois dias úteis em se tratando de interessado na concorrência, conforme previsto no item 8.1.1 do edital. No caso em testilha, a data prevista para a entrega dos envelopes será no dia 14/06/2021, logo, diante da expressa previsão legal do cabimento de Impugnação ao Edital, a empresa impugnante se utiliza tempestivamente de tal prerrogativa.

II - DOS FATOS

Trata-se de processo licitatório, na modalidade Concorrência Pública de nº 008/2021, objetivando a DELEGAÇÃO, MEDIANTE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, DA GESTÃO, OPERAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO HOSPITAL METROPOLITANO DO ESTADO DA BAHIA.

Irresignado com os termos do instrumento convocatório, a Construcap CCPS Engenharia e Comercio S/A insurgiu-se no tocante às exigências editalícias (evento 00031545898) ao passo em que requereu a correção e republicação do instrumento convocatório com todas as alterações pugnadas na documentação supra referenciada.

Em razão da impugnação apresentada, analisando as razões nela circunstanciadas, passo ao mérito.

III - DO MÉRITO

Preconiza o art. 3º da Lei 9.433/05 que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, processando e julgando-a em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Há que se examinar, por sua vez, a respeito do princípio da igualdade, a aceitabilidade legal de tratamento desigual aos desiguais, na medida de suas desigualdades, observando-se, evidentemente, a negativa de discriminações indevidas a fim de evitar privilégios e perseguições incabíveis. Para identificar eventual desrespeito à isonomia, é basilar investigar o critério discriminatório utilizado pela Administração Pública. Para tanto, Ronny Charles Lopes de Torres¹, citando o célebre Celso Antônio Bandeira de Mello, instrui:

"Há ofensa ao preceito constitucional da isonomia quando:

I- A norma singulariza atual e definitivamente um destinatário determinado, ao invés de abranger uma categoria de pessoas ou uma pessoa futura e indeterminada.

II - A norma adota como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequiparadas. É o que ocorre quando pretende tomar o fator "tempo" - que não descansa no objeto - como critério diferencial.

III - A norma atribui tratamentos jurídicos diferentes em atenção a fator de discrimen adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados.

IV - A norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o discrimen estabelecido conduz a efeitos contrapostos ou de qualquer modo dissonantes dos interesses prestigiados constitucionalmente.

V - A interpretação da norma extrai dela distinções, discrimens, desequiparações que não foram professadamente assumidos por ela de modo claro, ainda que por via implícita."

Ademais, como é cediço, apesar dos princípios em comunicabilidade serem normas dotadas de supremacia sobre as regras, podem ocasionalmente sofrer aparente tensão dialética. Entretanto, diante do conflito hipotético, há a flexibilização em que um cede

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de licitações públicas comentadas - 9. ed. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2018, p 80.

em relação ao outro com o fito de se alcançar solução harmônica. Nesse diapasão, cabe ao Agente Administrativo enquanto intérprete "se valer da ponderação de interesses, frente ao caso concreto, para executar a apreciação do peso que cada princípio deverá desempenhar na hipótese, mediante concessões recíprocas e, preservando o máximo de cada um, na medida do possível, sem que seja afastada por completa a ampliação de um deles"².

Dessa maneira, não basta analisar a competitividade sob o prisma da igualdade, uma vez que impera a Supremacia do Interesse Público. Por conseguinte, a Administração busca oferecer critérios justos e não discriminatórios frente aos particulares interessados, sem olvidar, evidentemente, a motivação e juridicidade, entretanto, sem perder de vista a preservação do próprio interesse e necessidade. Isto porque, não basta relativizar para que uma empresa tenha a condição de participar do certame; é imperioso estabelecer os critérios mínimos a fim de salvaguardar o cumprimento contratual pretendido com a obtenção da melhor proposta. Logo, e conseqüentemente, não é suficiente oferecer as melhores condições de preço, é imprescindível que se possa adimplir o contrato firmado com o ente público.

Pela leitura dos termos convocatórios, pode-se concluir que essa Secretaria buscou confeccionar um edital com base no processo elaborado pela Superintendência de Atenção Integral à Saúde - SAIS, o qual definiu o que contempla o interesse público em esteio à norma vigente.

Encaminhados os autos à Unidade demandante foi informado o que segue abaixo transcrito *ipsis litteris*, conforme também se pode verificar no evento SEI 00031643647:

“ Trata-se de Impugnação ao Edital de Concorrência nº 008/2021, apresentado pela empresa Construcap CCPS Engenharia e Comercio S/A, requerendo, ao final, a alteração da redação dos itens 14.4.1.2.5 e 14.4.1.2 do Edital de Licitação, a apresentação de documentos que “informe [sic] a produção médica mensal do Hospital Metropolitano do Estado da Bahia, desde o início da sua operação, com relação aos critérios: procedimentos de alta complexidade (total) e procedimentos

² *Id. Ibid.*, p.73

de alta complexidade em cirurgia cardíaca, neurocirurgia, ortopedia e procedimentos intervencionistas” e, por fim, a republicação do Edital, com o adiamento da data da sessão pública de abertura de propostas.

Acerca do teor da impugnação, esta Equipe Técnica para a modelagem do Hospital Metropolitano presta os seguintes esclarecimentos e manifestações: Preliminarmente, os estudos que subsidiaram o projeto do Metropolitano, Edital e contrato, foram publicizados ainda quando da consulta pública, no site oficial desta SESAB, na página específica do metropolitano, entre eles a Modelagem Assistencial da Unidade Hospitalar que resultaram nos Anexos 3 e 4 da minuta do Contrato. Consta, no Anexo 3 os “indicativos e especificações dos serviços”, com apêndice 1 contando com “cronograma e serviços mínimos para o início da operação” e no Anexo 4 o “cálculo da CME e sistema de avaliação de desempenho”, também contando com apêndice 1 contendo os “fatores de ponderação”. A experiência da SESAB e os estudos técnicos realizados, com o apoio de técnicos da Secretaria da Fazenda, através da Secretaria Executiva de Parceria Público-Privada, e da Procuradoria Geral do Estado, é que serviram de subsídio ao resultado final do Edital publicado. Conforme definido na minuta de edital, os documentos de habilitação destinam-se a comprovar, entre outros, a qualificação técnica para realização do objeto do contrato, qual seja, a implantação, gestão, operação e ampliação de uma unidade hospitalar com serviço de urgência, e serviços de alta complexidade em traumatologia, neurocirurgia, cirurgia cardíaca e transplante. A gestão e operação deste projeto deve resultar em internações com a melhor qualidade possível, em um processo de máxima eficiência, que justifique seu *Value for Money*, e que deve contribuir para consolidação da mudança de paradigma da assistência hospitalar no Estado da Bahia. Esse desafio requer a liderança de organizações com experiência em projetos de hospitais dessa magnitude, que possam imprimir suas tecnologias já testadas e consolidadas, suficientes para a complexidade proposta. A imperiosidade da vedação de atestados parciais reside no fato de que a visão dissociada de gestão administrativa e gestão da clínica está afastada da política da gestão de qualidade em saúde, e empresas que ainda não incorporaram esta política e não implementaram esta tecnologia nos seus processos de trabalho terão dificuldade em desenvolver o modelo assistencial proposto para o projeto do Hospital

Metropolitano. Por este mesmo motivo, a exigência de que organização detentora da tecnologia de gestão e operação em saúde requerida neste projeto integre a SPE, com poder de decisão, é entendida como a estrutura organizacional mínima para garantir a viabilização do projeto nos termos especificados no edital. A unidade a ser gerida e operacionalizada é um hospital de 330 leitos (após a segunda fase do projeto), com o perfil descrito no Anexo 3 da minuta do contrato (Indicativos e Especificação dos Serviços) que define a especificidade do seu objeto. Além do grande porte, envolve a manutenção de 75 (setenta e cinco) pacientes críticos internados em leitos de terapia intensiva para os quais não pode haver solução de continuidade de insumos, incluindo medicamentos, energia elétrica, oxigênio, equipamentos de manutenção da vida, e serviços assistenciais médicos, de enfermagem, de fisioterapia, de nutrição. Paralelamente deverão funcionar 10 (dez) salas cirúrgicas para atender as cirurgias eletivas, o serviço de urgência referenciado, com cirurgias de grande porte que chegam a durar mais de 12 (doze) horas com o paciente em sala, e que competem pelos mesmos insumos, de igual forma indispensáveis. O que precisa ser atestado para fins desta habilitação técnica é a experiência de gestão e operação de um hospital em nível de complexidade e porte, ainda que não idênticos, posto que seria incompatível com o quanto preceitua as leis de licitação aplicáveis, com estrutura similar ao Hospital Metropolitano, o qual requer gestão e competências específicas que extrapolam em muito aquelas relacionadas à gestão de unidades menores, sem o nível de complexidade deste projeto, ou ainda gestões exclusivas à administração do hospital e não clínica. Nesse sentido, não há que se falar em afastamento de concorrentes que teriam as experiências exigidas ou qualquer violação à ampla concorrência ou isonomia. Para fins de argumentação, a impugnante aduz que o mais comum é que empresas e organizações com experiência reconhecida no mercado não possuam atestado capaz de comprovar, de forma integral, a experiência em gestão administrativa e clínica, trazendo como referência, ainda, outros contratos de concessão firmados em diferentes locais do Brasil. Neste ponto, é importante salientarmos que, a despeito de se tratarem de contratos de concessão na área de saúde, os mesmos não podem se confundir com o presente projeto, posto que exclusivos para serviços não assistenciais. Não carregam a carga de complexidade

que a gestão do Hospital Metropolitano exigirá. As demais experiências de PPP em saúde no Brasil, outrossim, não podem se confundir com o objeto do Edital ora impugnado. Exceto, pela gestão do hospital do subúrbio, cujo modelo também é integrado, os demais pactos em vigor consideram, apenas, a gestão administrativa da unidade hospitalar, não se considerando os serviços clínicos, os quais, ao ver desta equipe técnica, exigem a certificação de que a Concessionária terá qualificação mínima comprovada para atuar em um hospital de tamanha complexidade. Requer-se experiência com gestão hospitalar, subdividida em gestão administrativa, geralmente coordenada por profissional habilitado em administração, e executada por equipe multiprofissional, e gestão técnica coordenada por um diretor médico que coordena o corpo clínico do hospital e demais profissionais da área da saúde a ele vinculados. A imprescindibilidade desta organização relaciona-se ao objeto do contrato, qual seja, um hospital de alta complexidade, cujo produto principal é a internação hospitalar, que somente pode ser executado por equipe técnica especializada. Esta condição torna impossível a dissociação da gestão técnica como processo apartado da gestão hospitalar. Neste contexto, mesmo considerando apenas o componente administrativo da gestão hospitalar, a especificação de referências técnicas para comprovação da experiência de gestão (como neste caso os serviços de alta complexidade) são fundamentais, dada a especificidade dos fluxos e processos envolvidos, e os riscos associados. Nestes processos, questões que podem ser secundárias nas gestões administrativas não específicas, como tempo e ordem das fases de um processo, são determinantes na gestão hospitalar de alta complexidade. É importante destacar, ainda, que não há, em qualquer dispositivo do Edital publicado, impedimento ao consórcio, cujas disposições se encontram, inclusive, na cláusula 15 do instrumento convocatório. No tocante ao quantitativo de números mínimos de procedimentos cirúrgicos de alta complexidade, dispostos na subcláusula 14.4.1.2.1 do Edital, correspondendo a 180 procedimentos mensais, há que se destacar que a unidade hospitalar a ser gerida possuirá, quando de sua execução plena, 150 leitos cirúrgicos em funcionamento. A unidade hospitalar contará ainda, como já sinalizado, e disposto nos anexos que compõe o Edital, com 10 (dez) salas cirúrgicas. Percentualmente, o quantitativo exigido não alcançaria,

sequer, 20% da produção média cirúrgica de média e alta complexidade de um hospital com tais condicionantes. Como constantemente sinalizado por esta equipe técnica, a construção do perfil assistencial do Hospital Metropolitano teve, entre outras premissas, a de dar resolubilidade, no menor tempo, às situações de saúde com maior demanda observadas nos sistemas de regulação de leitos (SUREM WEB e no Sistema Lista única de regulação ambulatorial eletiva). As situações de ortopedia, em especial aquelas eletivas de alta complexidade, neurocirurgia – incluindo procedimentos neuroendovasculares –, e as cirurgias cardíacas, principalmente as revascularizações, são as de maior demanda e também de maior tempo para acesso dos usuários, de modo que o perfil assistencial do Hospital Metropolitano busca sanar tais falhas. Estando tais serviços evidenciados nos documentos técnicos que acompanham o edital (Anexo 3 e 4, da minuta do contrato, com seus apêndices), faz-se notória a necessidade de que a Concessionária vencedora do certame demonstre ser capaz de atender a um quantitativo mínimo de procedimentos, cuja lista indicada no Anexo 15 do Edital soma 355 (trezentos e cinquenta e cinco) tipos diversos de procedimentos para fins de habilitação. Destaca-se, outrossim, que para um hospital adquirir expertise em determinada área de alta complexidade é necessário que, após a implantação do serviço, desenvolva um volume de produção mínimo que lhe permita completar sua curva de aprendizado, incluindo a consolidação da formação de equipe de profissionais, controle de eventos adversos e garantia de segurança para os usuários. Daí a necessidade de estabelecer uma produção mínima requerida para a habilitação, de forma a assegurar que os licitantes são detentores desta expertise de forma mínima. Ainda, faz-se imprescindível salientar que não há como se comparar o presente edital com aquele que norteou a PPP do Hospital do Subúrbio. Naquele caso, fora utilizado tipo distinto de procedimento licitatório, qual seja, técnica e preço, o qual permitiu gerar um sistema de pontos que privilegiasse aqueles melhor qualificados; no presente, trata-se de concorrência por menor preço, de modo que, observada a complexidade da atividade a ser executada, estabeleceu-se critérios mínimos de qualificação, de modo a tentar garantir a plena e qualificada prestação do serviço. De outro ponto, o Hospital do Subúrbio possui menor complexidade

quando comparado ao serviço completo proposto para o Hospital Metropolitano, especialmente pelos serviços de hemodinâmica intervencionista e medicina nuclear. De igual modo, não é pertinente comparar a complexidade e riscos inerentes a um contrato de Parceria Público-Privada, com previsão de longa duração, a contratos de gestão, como sugere a impugnante. Estes últimos, quando mais longos, duram 60 (sessenta) meses, consoante se observa das leis que regem as licitações e contratos, federal e estadual. Não possuem a complexidade estrutural dos contratos de concessão, não geram qualquer lucro ao parceiro e, em sua maioria, não possuem grau de especialidade que possa se comparar, minimamente, ao Hospital Metropolitano. Dos exemplos citados na impugnação, daqueles ao qual esta Equipe Técnica possui conhecimento, o Hospital Estadual da Criança de Feira de Santana é pediátrico, a Maternidade de Referência Professor José Maria Magalhães Netto, como demonstra o nome, é uma maternidade, e o Hospital Metropolitano não deve ser considerado, posto que a licitação, ao tempo, não teve seguimento. A licitação ali referida tinha como base outro perfil de hospital – não se incluindo, a exemplo, setor de cardiologia, hemodinâmica e medicina nuclear – e com apenas 235 (duzentos e trinta e cinco) leitos, sendo 45 (quarenta e cinco) de UTI. Veja-se que o contrato sequer foi firmado e que a unidade hospitalar nunca entrou em funcionamento, exceto na conjuntura atual, em razão da situação de emergência em saúde pública ocasionada pela COVID-19, com atuação exclusiva para o enfrentamento da pandemia. Ressalta-se, como resta demonstrado, que se tratam de exigências necessárias e justificadas e que a atividade a ser executada apresenta complexidade e envolve graus mais elevados, não se tratando as exigências apresentadas para a qualificação técnica como excessivas ou inadequadas. Não obstante ao fato de não ser possível extrair o número expresso de cirurgias por especialidade e por nível de complexidade, como sinalizado na impugnação, não é verdadeira a afirmação de que o Edital e seus anexos não permitem ao proponente ter a dimensão da demanda projetada para fins de elaboração da proposta de preços e aferição dos riscos. É evidente que a descrição detalhada do perfil da unidade, as habilitações exigidas e o programa de avaliação expresso no Anexo 4 da minuta do contrato são demasiadamente suficientes para que a proponente consiga elaborar sua proposta e mensurar o valor do risco

assumido. O Anexo 3 da minuta do contrato, e seu apêndice, é minucioso ao descrever o perfil do hospital, não considerando apenas os serviços cirúrgicos, mas, também, demais serviços assistenciais. A vocação da unidade para a alta complexidade, além de trazida na descrição do perfil, coaduna com seu indicador 1.2, disposto no Anexo 04 da Minuta do Contrato, “Frequência de Internações Ponderadas”, no qual fica exposto que a unidade em questão deverá atender às necessidades da rede para o nível de complexidade proposto e de acordo com a sua capacidade instalada e tecnologia impressa. Assim é que, reafirma-se o entendimento de que diferentemente do quanto alegado na impugnação, os documentos constantes do Edital nº 008/2021 são suficientes à estimativa de custos da equipe médica. Nesse contexto, não há que se falar que não tenham sido disponibilizadas às interessadas as informações suficientes à precificação da proposta, de modo que o argumento de que suposta ausência de informação interferiria diretamente no risco assumido pela licitante e na apuração dos indicadores de desempenho não deve prosperar. As respostas aos pedidos de esclarecimentos, aos quais a impugnante se insurgiu, indicando terem sido tardias e que impactariam na adequação das propostas pelos licitantes em tempo, não trazem nenhum elemento novo ao que já estava posto no Edital. Alguns dos pedidos citados foram encaminhados a esta SESAB no dia 02 de junho de 2021, às 20h48, em uma quarta-feira, véspera de feriado, sendo remetidos ao conhecimento desta Equipe Técnica pela Comissão Especial de Licitação no dia 04 de junho do corrente ano. Todas as respostas aos pedidos de esclarecimento das interessadas, inclusive da ora impugnante, foram respondidas até o prazo previsto no Edital e tornados públicos tempestivamente. O prazo de 03 (três) dias úteis é aquele praticado em todos os Editais de PPP estruturados no Estado da Bahia e buscam, também, viabilizar um tempo maior aos interessados de endereçarem questionamentos ao poder público, qual seja, 05 (cinco) dias úteis antes da entrega dos envelopes, sendo 02 (dois) dias úteis o mínimo possível à avaliação dos questionamentos pela Equipe Técnica. Por todo o exposto, esta Equipe Técnica volta a reafirmar que, por se tratar de um contrato tão longo, de 20 (vinte) anos, é que se faz imprescindível ao Estado da Bahia se assegurar que a Concessionária que assumirá o contrato tenha a qualificação mínima para a gestão da unidade

hospitalar, que, como demonstrado, não supera a metade do que se prevê na sua execução. Reforça, ainda, que os documentos disponibilizados aos interessados são suficientes à precificação da proposta e aferição dos riscos, de modo que, nesse sentido, entendemos pelo não acolhimento das impugnações. **Equipe Técnica para a Modelagem do Hospital Metropolitano**”.

Cabe aclarar que a definição do objeto da licitação pública e as suas especificidades são eminentemente discricionárias, a qual compete ao agente administrativo avaliar o que o interesse público demanda obter mediante a aquisição, balizado nos ditames legais.

Por fim, haja vista que os motivos impugnatórios são eminentemente técnicos e esta Comissão Especial não possui expertise na matéria refutada, acompanhamos a apreciação ofertada, anteriormente colacionada, pelo corpo competente.

III - DA DECISÃO

Isto posto, face aos argumentos trazidos, bem como a previsibilidade de discricionariiedade administrativa, em nome do interesse público, esta Comissão decide pelo **INDEFERIMENTO** da impugnação apresentada pela Construcap CCPS Engenharia e Comercio S/A na Concorrência Pública 008/2021.

Salvador (BA), 11 de junho de 2021.

Ellen Brito

Membro da Comissão Especial

Lorena Ribeiro

Membro da Comissão Especial

Emmanuel Oliveira

Presidente da Comissão Especial



ATESTO DE DOCUMENTO

Atesto para os devidos fins que valido as informações contidas no documento nº 00031663059.



Documento assinado eletronicamente por **Lorena Nunes Ribeiro, Diretor (a)**, em 11/06/2021, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ellen Brito da Conceição de São Pedro, Coordenador III**, em 11/06/2021, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).



Documento assinado eletronicamente por **Emmanuel Santos de Oliveira, Coordenador Executivo**, em 11/06/2021, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://seibahia.ba.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **00031663293** e o código CRC **F01BBEB2**.