



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

Assunto: PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. Concessão administrativa para a construção, fornecimento de equipamentos, manutenção e gestão dos serviços não assistenciais em três complexos hospitalares no Estado de São Paulo. RECURSO ADMINISTRATIVO interposto em face da decisão da Comissão Especial de Licitação concernente ao julgamento das PROPOSTAS ECONÔMICAS. Pelo conhecimento do recurso, e, no mérito, pelo não provimento.

Senhora Procuradora do Estado Coordenadora,

1. Trata-se de análise do RECURSO ADMINISTRATIVO interposto pela licitante CONSÓRCIO MENDES JUNIOR - PLANOVA - GOCIL (composto pelas empresas Mendes Junior Trading e Engenharia S.A., Planova Planejamento e Construções S.A. e Gocil Serviços de Vigilância e Segurança Ltda.), em face da decisão da Comissão Especial de Licitação (CEL), publicada no DOE/SP de 29 de maio de 2014. Referida decisão concerne ao julgamento das propostas econômicas no curso da Concorrência Internacional nº 01/2013 da Secretaria de Estado da Saúde, que tem por objeto a contratação de concessão administrativa para a construção, fornecimento de equipamentos, manutenção e gestão dos serviços não assistenciais em três complexos hospitalares no Estado de São Paulo.

Assinatura manuscrita no canto inferior direito da página.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

2. A ata da sessão pública, na qual consta a decisão CEL, ora atacada, possui a seguinte redação:

No dia 28 (vinte e oito) de maio de 2014 (dois mil e quatorze), no Auditório Alexandre Vranjac, à Avenida Doutor Enéas de Carvalho Aguiar, n.º 188 (cento e oitenta e oito) – 9º (nono) andar, às 10:00 (dez horas), deu-se prosseguimento aos trabalhos do certame para a abertura dos Envelopes “C” da Concorrência Internacional n.º 01/2013, que objetiva a Parceria Pública Privada na modalidade de concessão administrativa para a construção, fornecimento de equipamentos, manutenção e gestão dos serviços não assistenciais em três complexos hospitalares no Estado de São Paulo, com fundamento no Item 15.4 do Edital e na convocação publicada no D.O.E. de 27/05/2014, Poder Executivo, Seção I, página 142, perante os Membros da Comissão Julgadora designados do presente processo, o Senhor Sérgio Swain Muller, o Senhor Sérgio Corrêa Brasil, a Senhora Andrea Gomes O. N. Zamberlan, o Senhor Adhemar Dizioli Fernandes, o Senhor Anacleto Seitetsu Hanashiro, a Senhora Ana Vitória Mendonça Nagata, o Senhor Leonardo Kijner Gutt, a Senhora Claudia de Souza Melchior e o Senhor Tomas Bruginski de Paula.

Entre os presentes, devidamente credenciados, o Senhor Luiz Cláudio Camargo, representante legal do Consórcio Mendes Júnior-Planova-Gocil, e a Senhora Dalva Aparecida Grolla, representante legal da empresa Construcap – CCPS Engenharia e Comércio S/A.

Nos termos do subitem 15.8.1 do Edital, por sorteio, foram abertos primeiramente os Envelopes C1 – Proposta de Preços para o Lote 01 das empresas habilitadas CONSÓRCIO MENDES JÚNIOR-PLANOVA-GOCIL, composto pelas empresas MENDES JÚNIOR TRADING E ENGENHARIA S/A, PLANOVA PLANEJAMENTO E CONSTRUÇÕES S/A e GOCIL SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA. e CONSTRUCAP – CCPS ENGENHARIA COMÉRCIO S/A, em segundo a abertura do Envelope C2 – Proposta de Preços para o Lote 02 da única empresa habilitada para esse lote CONSTRUCAP – CCPS ENGENHARIA COMÉRCIO S/A, as quais foram rubricadas pelos membros da Comissão juntamente com os representantes legais.

A Comissão, após análise das propostas de preços apresentadas, decidiu pela seguinte classificação para o Lote 01: 1ª- Construcap – CCPS Engenharia Comércio S/A. – R\$ 5.917.366,18 (cinco milhões, novecentos e dezessete mil, trezentos e sessenta e seis reais e dezoito centavos); 2ª- Consórcio Mendes Júnior-Planova-Gocil – R\$6.969.342,37 (seis milhões, novecentos e sessenta e nove mil, trezentos e quarenta e dois reais e trinta e sete centavos); e para o Lote 02: 1ª(única)- Construcap – CCPS Engenharia Comércio S/A. – R\$ 11.684.799,45 (onze milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, setecentos e noventa e nove reais e quarenta e cinco centavos), sendo R\$4.841.795,64 (quatro milhões, oitocentos e quarenta e um mil, setecentos e noventa e cinco reais e sessenta e quatro centavos) para o



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

Hospital de São José dos Campos e R\$6.843.003,81 (seis milhões, oitocentos quarenta e três mil, três reais e oitenta e um centavos) para o Centro de Referência da Saúde da Mulher.

Os mencionados valores referem-se à contraprestação mensal. As propostas foram postas à disposição das licitantes, sendo questionadas sobre a possibilidade de continuidade do certame com abertura do envelope C1-A. Os representantes legais presentes do Consórcio Mendes Júnior-Planova-Gocil e da empresa Construcap – CCPS Engenharia Comércio S/A, com poderes para tanto, manifestaram pela aceitação ao prosseguimento dos trabalhos com a abertura dos Envelopes C1-A para Plano de Negócios referente ao Lote 01, respeitando-se o sorteio realizado no início da Sessão, a documentação foi rubricada pela Comissão juntamente com os representantes legais.

A Comissão decidiu suspender a Sessão Pública às 12:30 (doze horas e trinta minutos) com retorno às 14:00 (quatorze horas), para fins de análise da documentação.

Realizada a análise dos documentos do envelope C1-A da empresa Construcap – CCPS Engenharia Comércio S/A, a Comissão verificou o cumprimento dos requisitos dos itens 13.7 a 13.11, ficando constatado que a contraprestação apresentada na proposta de preço em questão está consistente com o plano de negócios.

Em sequência, foi aberto o Envelope C2-A – Plano de Negócios para o Lote 02, da empresa Construcap – CCPS Engenharia Comércio S/A, que foi rubricado pelos membros da Comissão e os representantes legais.

Realizada a análise dos documentos do envelope C2-A da empresa Construcap – CCPS Engenharia Comércio S/A, a Comissão verificou o cumprimento dos requisitos dos itens 13.7 a 13.11, ficando constatado que a contraprestação apresentada na proposta de preço em questão está consistente com o plano de negócios.

A Comissão Especial de Licitação CEL decidiu encerrar a Sessão Pública, na fase do julgamento do Plano de Negócios referente ao Lote 01 e Lote 02 (Envelopes C1-A e C2-A).

Diante do exposto, fica classificada a empresa Construcap – CCPS Engenharia Comércio S/A para os Lotes 01 e 02. Ressalta-se que as vistas ao processo e o prazo recursal das decisões desta Sessão contar-se-ão a partir da data da publicação em D.O.E. Nada mais havendo digno de registro é encerrado o presente termo que lido e achado conforme vai devidamente assinado pelos Membros da Comissão Julgadora

3. Facultada a possibilidade de apresentação de contrarrazões, a CONSTRUCAP – CCPS ENGENHARIA e COMÉRCIO S.A. apresentou impugnação ao recurso interposto.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

É o relatório dos documentos fornecidos em cópia a esta Procuradoria Geral do Estado pela Comissão Especial de Licitação. Passamos a opinar.

I – CONHECIMENTO DO RECURSO

4. O recurso apresentado contra os atos praticados pela CEL em sessão pública preenchem os requisitos estabelecidos no item 17 do Edital e no artigo 109 da Lei Federal nº 8.666/93 (correto endereçamento, legitimidade, interesse recursal, tempestividade, fundamentação e pedido), devendo ser conhecido. Cabe registrar, ainda, que a impugnação ao recurso foi apresentada tempestivamente.

II – MÉRITO

5. O CONSÓRCIO MENDES JUNIOR – PLANOVA – GOCIL alega, em síntese, que a proposta de preço e o plano de negócios oferecidos pela CONSTRUCAP – CCPS ENGENHARIA e COMÉRCIO S.A. não são condizentes com o instrumento convocatório e devem ser desclassificados.

6. Em preliminar, a Recorrente aponta a nulidade da decisão proferida pela CEL por ausência de motivação e fundamentação, desrespeitando o princípio da motivação dos atos administrativos.

6.1. Por sua vez, em suas contrarrazões, a Recorrida argumenta que o julgamento da presente concorrência deu-se mediante a adoção de critério objetivo, que levou em consideração única e exclusivamente o valor da contraprestação pública informado nas propostas comerciais das licitantes. Conclui, assim, que a declaração de classificação da CEL obedeceu ao disposto na cláusula 15.8.2. do Edital.

Assinatura manuscrita no canto inferior direito da página.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

6.2. A nosso ver, a decisão da Comissão de Licitação encontra-se satisfatoriamente motivada ao verificar a conformidade da proposta de preço aos requisitos estabelecidos pelo Edital. Ademais, não houve menção genérica ao Edital, mas sim a indicação precisa dos itens a que se fazia referência, os quais indicam os requisitos para classificação da proposta e que restaram preenchidos pela Recorrida, não havendo qualquer nulidade na decisão.

6.3. A Comissão de Licitação assim decidiu: “a Comissão verificou o cumprimento dos requisitos dos itens 13.7 a 13.11, ficando constatado que a contraprestação apresentada na proposta de preço em questão está consistente com o plano de negócios”.

6.4. Os itens 13.7 a 13.11 possuem a seguinte redação:

13.7 A Licitante deverá apresentar em sua Proposta de Preço, nos Envelopes C1-A e C2-A, conforme o caso, declaração de instituição financeira, nacional ou estrangeira, listada no último Relatório dos 50 (cinquenta) maiores Bancos – Critério de Ativo Total menos Intermediação, emitido trimestralmente pelo Banco Central do Brasil, emitida no papel timbrado da referida instituição e com a devida comprovação dos poderes do seu signatário, declarando a viabilidade da Proposta de Preço e do Plano de Negócios da Licitante, declarando ainda, sob pena de responsabilidade, que:

- (i) Examinou o Edital, o Plano de Negócios da Licitante e sua Proposta de Preço;
- (ii) Considera que a Proposta de Preço e o Plano de Negócios tem viabilidade econômica;
- (iii) Considera viável a obtenção dos financiamentos necessários ao cumprimento das obrigações da futura Concessionária, nos montantes e nas condições apresentadas pela Licitante.

13.8 A Licitante deverá demonstrar de forma inequívoca, por meio de documento (atestados, declarações ou outros) a experiência da instituição financeira mencionada no item 13.7 acima na estruturação financeira de empreendimentos e, em especial, na área de infraestrutura, na modalidade de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

project finance ou outras formas de mobilização de recursos a longo prazo, envolvendo ao menos R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) de investimentos.

13.9 A instituição financeira mencionada no item 13.7 não poderá ser Licitante, isoladamente ou em consórcio, nem poderá ser controladora, controlada ou coligada da Licitante, tampouco poderá se encontrar submetida à liquidação, intervenção ou Regime de Administração Especial Temporária – RAET.

13.10 A Licitante deverá apresentar seu Plano de Negócios nos Envelopes C1-A e C2-A, conforme o caso, de acordo com as diretrizes constantes do Anexo XXI.

13.10.1 Todos os valores constantes no Plano de Negócios deverão estar expressos na data base do primeiro dia do mês de apresentação da Proposta de Preço.

13.11 O valor apresentado para a Contraprestação Mensal na Proposta de Preço da Licitante deverá estar consistente com seu Plano de Negócios.

6.5. Como se depreende da leitura desses itens, todos os requisitos exigidos são objetivos e dependem de sua adequação, ou não, aos termos do Edital e ao Anexo XXI (conforme item 13.10).

6.6. Ou seja, a CEL apenas verifica se os Envelopes C1-A e C2-A contêm: (i) a declaração de instituição financeira com os requisitos do item 13.7; (ii) os documentos comprobatórios da experiência da instituição financeira mencionada no item 13.7 acima relativamente à estruturação financeira de empreendimentos (item 13.8); e (iii) o Plano de Negócios de acordo com as diretrizes constantes do Anexo XXI e consistente com a contraprestação apresentada na proposta de preço.

6.7. Quanto ao Anexo XXI (diretrizes para elaboração do Plano de Negócios), nota-se que também possuem requisitos objetivos, que são avaliados do ponto de vista da adequação ou não às diretrizes propostas. Assim, a análise da CEL somente poderia

Assinatura manuscrita no canto inferior direito da página.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

indicar a adequação ou não do Plano de Negócios apresentados aos requisitos do Edital e seu Anexo XXI, como de fato fez.

6.8. Assim, entendemos que a decisão da CEL está devidamente motivada ao indicar que, após análise da documentação, concluiu que ela preenche todos os requisitos elencados nos itens 13.7 a 13.11 do Edital.

7. Prossegue a Recorrente consignando ter havido erro de procedimento da Comissão de Licitação quanto à abertura dos envelopes e declaração do resultado, porquanto teria ferido o item 15.8.7¹ do Edital ao declarar o resultado da classificação das propostas sem analisar a proposta de desconto.

7.1. A Recorrida, por sua vez, defende que o item 15.8.7 do Edital determina que o envelope de desconto somente seria aberto caso um único licitante tivesse “apresentado a Melhor Proposta por Lote para ambos os Lotes.” Ou seja, era preciso primeiramente classificar as propostas em ordem crescente (considerados os valores de contraprestação) para, só então, proceder-se à abertura do envelope de desconto. Além disso, diferentemente do que alegou o recorrente, a CEL ainda não declarou o resultado do certame, mas apenas a classificação das propostas de acordo com a regra prevista no item 15.8.2 do edital, restando pendente ainda a abertura do envelope de desconto para, enfim, ser declarado o resultado definitivo da concorrência.

7.2. Entendemos que não houve erro de procedimento.

¹ Item 15.6.7: “Caso um único Licitante tenha apresentado a Melhor Proposta por Lote para ambos os Lotes, a CEL abrirá o envelope de desconto e fará incidir o Desconto Percentual proposto, obtendo-se o valor das contraprestações a serem consideradas para fins do Contrato de Concessão”.

Assinatura manuscrita no canto inferior direito da página.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

7.2.1. Estreme de dúvida que a declaração de classificação da melhor proposta realizada pela CEL deve ser entendida no contexto do Edital, que prevê a classificação (sentido amplo) das melhores propostas para os lotes licitados, com a posterior incidência da Proposta de Desconto (envelope D), se presente as hipóteses do Edital. Assim, a palavra “classificação” utilizada pela CEL indica, claramente, a melhor proposta considerando apenas o conteúdo do Envelope C (proposta sem desconto).

7.2.2. Além disso, o item 15.8.7 do Edital, indicado como violado pela Recorrente, tem como finalidade deixar claro que, caso apenas uma licitante sagre-se vencedora dos dois lotes individualmente, terá sua proposta de desconto aberta de forma compulsória, não sendo possível encerrar o certame sem a análise do Envelope D (desconto).

7.2.3. No entanto, para que se verifique a existência da melhor proposta para cada Lote, seria necessário avaliar sua adequação aos documentos correlatos constantes dos Envelopes C1-A e C2-A (plano de negócios e declaração firmada por instituição financeira), sob pena de se indicar como melhor proposta um valor sem qualquer respaldo em documentação técnica, como indica o item 15.9² do Edital.

7.2.4. Ademais, ainda que a interpretação realizada pela Recorrente estivesse correta, não seria o caso de declaração de nulidade do procedimento, uma vez que não houve, nem haverá, qualquer prejuízo ao CONSÓRCIO MENDES JUNIOR – PLANOVA – GOCIL ou ao Poder Concedente, conforme dispõe o artigo 10³, inciso II, da Lei nº 10.177/98. Isso porque o procedimento realizado na sessão facultou ao

² “15.9. Após a declaração da melhor Proposta de Preço por Lote nos termos do item 15.8.2 acima, será realizada a abertura dos Envelopes C1-A e C2-A das Licitantes que forem melhor classificadas para cada Lote, na mesma Sessão Pública, se todas as Licitantes desistirem da interposição do recurso em face do resultado, ou em data previamente divulgada na imprensa oficial, nos demais casos.”

³ “Artigo 10 - A Administração anulará seus atos inválidos, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, salvo quando: [...] II - da irregularidade não resultar qualquer prejuízo;”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

Recorrente a análise dos documentos inseridos no Envelope C1-A e C2-A, o que não seria possível caso o Envelope de Desconto tivesse sido aberto de imediato, após a declaração da melhor proposta. Também não houve prejuízo ao Poder Concedente na medida em que, superada a atual fase recursal, e caso seja mantido o resultado proferido pela CEL, haverá a abertura do Envelope de Desconto apresentado pela CONSTRUCAP – CCPS ENGENHARIA e COMÉRCIO S.A. Ou seja, o procedimento adotado pela CEL, e de acordo com o Edital, confere ainda maior segurança ao certame e aos licitantes.

8. Quanto ao conteúdo das propostas e dos documentos correlatos, a Recorrente inicia argumentando que os preços praticados pela Recorrida em alguns serviços são muito inferiores aos praticados atualmente pelos prestadores desses serviços ao Estado de São Paulo. Para concluir dessa forma, o CONSÓRCIO MENDES JUNIOR – PLANOVA – GOCIL compara os valores oferecidos pela Recorrida com os preços apresentados pela CADTERC (Caderno Técnico de Serviços Terceirizados do Estado de São Paulo).

8.1. Já a Recorrida alega que o CADTERC é um *site* institucional cujo objetivo é divulgar as diretrizes para a contratação de fornecedores de serviços terceirizados, com padronização de especificações técnicas e valores limites dos serviços mais corriqueiros no âmbito do Estado, tratando-se, portanto, de preços referenciais. Alega, ainda, que houve manipulação por parte da Recorrente de valores publicados pelo Estado de São Paulo por meio do CADTERC.

8.2. Mais uma vez não assiste razão à Recorrente.

8.2.1. Preliminarmente, é necessário frisar que o CADTERC não foi utilizado como orçamento referencial para a modelagem da presente concessão, e sequer foi



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

exigido dos licitantes que utilizassem seus valores como referência para a formulação de suas propostas. Coube a cada licitante apresentar os custos estimados para a execução do objeto contratual, considerando os valores de mercado, os ganhos de escala com a implementação da Parceria Público-Privada, bem como as peculiaridades da prestação de serviços envolvendo hospitais de alta complexidade.

8.2.2. O CADTERC contém preços de referência para as contratações do Estado de serviços comuns por meio de pregões e licitações tradicionais da Lei n. 8.666/93.⁴ Nesse sentido, não é possível transpor os critérios de contratação do CADTERC para a presente concessão administrativa, que consiste em um modelo de gestão, e não de mera aquisição de bens e serviços. Vale dizer: não faz sentido a aplicação desses valores referenciais a um contrato complexo de Parceria Público-Privada, em que as propostas apresentadas pelos particulares envolvem uma série de considerações a respeito de sua visão de negócio (incluindo as sinergias com outros negócios que detém, ganhos de escala e de escopo, etc.). Esse importante aspecto pode levar a um distanciamento em relação aos preços previstos no CADTERC, sem que isso signifique a inexecutabilidade da proposta do licitante.

8.2.3. Importante ressaltar, a esse respeito, que o orçamento referencial do Estado para a modelagem do Projeto não foi elaborado com base no CADTERC, mas sim nas referências de custos dos hospitais geridos pela Secretaria da Saúde ou por Organizações Sociais, que melhor se aproximam do escopo da presente Parceria Público-Privada. Sendo assim, os custos unitários do CADTERC não possuem a necessária aderência às premissas e aos serviços exigidos na presente concessão, razão

⁴ Conforme informações extraídas do sítio oficial do CADTERC. Disponível em: http://www.cadterc.sp.gov.br/portal.php/cadastro_apresentacao (Acesso em: 16.06.2014)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

pela qual não se exigiu dos licitantes a sua utilização na formulação de suas propostas. Assim, cabe ressaltar que determinados serviços a serem prestados no âmbito desta PPP possuem especificidades não previstas no seu “correspondente” do CADTERC, o que pode gerar variações nos seus custos unitários.

8.2.4. Além disso, conforme previsto no Anexo XXI, o Plano de Negócios será analisado considerando a sua consistência “em si e com a proposta de preço” (item 1.1 do Anexo). Assim, o que se avalia é a sua consistência interna, mesmo porque seria impossível para o Poder Público verificar todas as variáveis e custos envolvidos no Projeto, como por exemplo, se a licitante possui condições de praticar um preço abaixo do de mercado em razão de possuir projetos similares em execução. Válido conferir, a esse respeito, as considerações de Mauricio Portugal Ribeiro sobre o tema:

Em relação à análise do plano de negócios do parceiro privado pelo Poder Público, cabe distinguir dois tipos de análises possíveis. A primeira é uma análise de coerência interna; a segunda, uma análise de aderência à realidade das suas premissas e dados.

Evidentemente que é viável o Poder Público e seus consultores fazerem checagem da coerência interna das planilhas. Na verdade, a depender de como seja construída a planilha-modelo disponibilizada para os parceiros privados, é possível inclusive que dela constem mecanismos para garantir que os dados e premissas inseridos pelo parceiro sejam entre si coerentes.

Todavia, o grande problema não está na análise da coerência interna da planilha, mas sim na verificação da sua aderência à realidade.

Como já mencionamos no item VII acima, quando o valor dos custos futuros estimados do concessionário são apresentados pelo Poder Concedente nos orçamentos e planilhas constantes nos planos de negócios, seja ao longo da licitação, seja na condição da assinatura do contrato, mesmo quando o Poder Concedente está assessorado por bons consultores, é difícil determinar em que medida tais valores correspondem à realidade.(...)

Ademais, ainda quando o Poder Público e seus consultores conseguem detectar diferenças relevantes no valor dos custos de alguns itens, ou diferenças nos valores alocados em algum ano na planilha, é difícil saber quando essas diferenças são imputáveis a variações de valor



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

de mercado ou de técnicas ou metodologias diferentes usadas pelo parceiro privado, ou quando elas são produto de erro ou imperícia.⁵

8.2.5. Dessa forma, conclui-se que o CADTERC é um orçamento referencial de preços que não adere ao escopo e aos custos estimados para a presente Parceria Público-Privada, razão pela qual não merece guarida a argumentação do Consórcio Recorrente.

9. Prossegue a Recorrente na análise do conteúdo do Plano de Negócios da Recorrida alegando que as receitas acessórias apresentadas não cumprem as diretrizes do Edital e seus Anexos, em especial os itens 22.1, 22.1.1 e 22.1.1.1 da minuta de contrato, desconsiderando o fato de que 25% das receitas acessória pertencem ao Poder Concedente. Dessa forma, a contraprestação ofertada pela recorrida é inferior ao valor resultante do seu plano de negócios devidamente ajustado para dar cumprimento ao requisito editalício, caso mantida a taxa interna de retorno indicada pela Recorrida. Além disso, não seria possível ajustar o valor da contraprestação, nem a taxa de retorno proposta pela Recorrida, sob pena de alteração substancial de sua proposta econômica.

9.1. Por sua vez, a Recorrida afirma que o valor apresentado em seu plano de negócios já considera o compartilhamento de 25% da Receita Acessória Bruta com o Poder Concedente (figurando, portanto, a receita acessória líquida).

9.2. Entendemos que o argumento apresentado pela Recorrente não merece ser acolhido.

9.3. A CEL considerou, em sua avaliação do Plano de Negócios da licitante CONSTRUCAP, tanto do Lote 1 como do Lote 2, que houve cumprimento das diretrizes do Edital e seus Anexos no tratamento das receitas acessórias.

⁵ RIBEIRO, Maurício Portugal. *Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos*. São Paulo : Atlas, 2011, pp. 113-114.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

9.4. Preliminarmente, no Anexo XXI - Diretrizes para Elaboração do Plano de Negócios, não houve menção explícita ao quesito “receitas acessórias”, mas ao final do anexo consta a seguinte observação: “*Os Quadros Financeiros e as rubricas contábeis indicadas nas planilhas são apenas uma referência para subsidiar a elaboração do Plano de Negócios da LICITANTE. A LICITANTE poderá adaptá-los às suas necessidades, desde que neles estejam refletidas fielmente a PROPOSTA DE PREÇO ofertada (e eventualmente a PROPOSTA DE DESCONTO), bem como não se excluam as rubricas contábeis originais, e sejam obedecidos os princípios gerais de contabilidade e as normas expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade*”. Portanto, não houve qualquer impedimento para a inclusão da rubrica “receitas acessórias”, embora esta não constasse do modelo de quadros financeiros apresentado no Anexo XXI.

9.5. Além disso, a CEL, em sua avaliação, considerou que os fluxos de receita acessória apresentados pela CONSTRUCAP nos Planos de Negócios dos Lotes 1 e 2 são fluxos líquidos de todos os custos a ela inerentes quando da internalização desse fluxo na SPE. Logo, são fluxos líquidos, tanto de tributos eventualmente incidentes quando do ingresso na SPE quanto das deduções decorrentes do compartilhamento de tais receitas com o Poder Concedente, uma vez que, como prevê o Edital, as receitas acessórias sempre se darão indiretamente mediante contratação com terceiros ou via subsidiária integral. Dessa forma, não há qualquer inconsistência, seja na TIR, seja na contraprestação ofertada pela inclusão da rubrica “receitas acessórias”, as quais, reiteramos, têm o caráter de um benefício líquido à SPE.

9.6. Finalmente, esclareceu a CEL que o Plano de Negócios da Recorrida, no tratamento das receitas acessórias, em nada conflita com a gestão do contrato, o qual prevê a apuração destas, nos termos de sua Cláusula Vigésima Segunda e dedução dos

Assinatura manuscrita no canto inferior direito da página.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

25% a serem compartilhados com o Poder Concedente, mediante encontro de contas com os valores devidos de contraprestação. Trata-se de mero encontro de contas, não alterando de forma alguma os valores devidos de contraprestação, os quais serão o reflexo da proposta de preço melhor classificada. A previsão contratual descrita não altera, portanto, os valores ofertados da contraprestação, independentemente do nível de receitas acessórias apresentados no Plano de Negócios ou que efetivamente serão apurados ao longo da execução contratual.

10. Ainda quanto ao conteúdo do Plano de Negócios da Recorrida, a Recorrente afirma que as contraprestações propostas para ambos os lotes acarretam uma Taxa Interna de Retorno artificial para os acionistas e que não se encontra justificada nas premissas de entradas e saídas do modelo econômico-financeiro apresentado.

10.1. Já a Recorrida alega que não há qualquer inconsistência no cálculo da TIR do Acionista constante do Plano de Negócios apresentado. Alega que a viabilidade e a financiabilidade do Plano de Negócios foi atestada, conforme exigido pelo edital, por instituição financeira de renome, o Banco BTG Pactual. Além disso, afirma que a metodologia utilizada pelo Consórcio recorrente para demonstrar a suposta inconsistência da TIR do Acionista parte de premissas equivocadas. Assevera que a TIR dos acionistas será maior na medida em que o projeto será executado com uma alavancagem maior a um custo consideravelmente mais baixo que o custo de capital próprio. Por fim, assevera que não há no Plano de Negócios qualquer indicação no sentido de que o caixa excedente, fruto do financiamento do projeto seria transferido para os acionistas.

10.2. Entendemos que o argumento apresentado pela Recorrente não se sustenta.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

10.3. Segundo avaliação técnica da CEL, não se apresentou nenhuma artificialidade na Taxa Interna de Retorno (TIR) do Acionista. Logo, foram atendidas as exigências do Edital quanto à apresentação do Plano de Negócios de acordo com as diretrizes especificadas no Anexo XXI.

10.4. A questão da TIR do Acionista apresentada no Plano de Negócios do Lote 1, constante do quadro B. Fluxo de Caixa, no valor de 26,33% ao ano (em termos reais, dado que os fluxos são em moeda constante, conforme diretriz do edital), mencionada como *“taxa essa flagrantemente incompatível dada a estrutura de financiamento exposta no Plano de Negócios.....”* foi equivocadamente abordada pela Recorrente.

10.5. Argumenta a Recorrente que o diferencial de taxa entre a Taxa Interna de Retorno de projeto (de 8,55%, conforme apresentado no Plano de Negócios do Lote 1) e custo médio da dívida de 4,93% ao ano (cálculo da recorrente), de 3,55% inviabiliza a obtenção da TIR de acionista no patamar de 26,33%. Na sequência, sustenta que seriam as inversões de sinais no fluxo a causa de tal taxa tão elevada. Nesse contexto de inversões de sinais, sustenta que poderiam existir múltiplas raízes que zerem o valor presente e, portanto, múltiplas TIR, já que esta é, por definição, a taxa que zera o valor presente. Logo, em havendo várias TIR possíveis, o instrumento passaria a ser uma ferramenta inadequada de avaliação.

10.6. A CEL de fato observou este indicador quando de sua avaliação do Plano de Negócios do Lote 1. No entanto, concluiu que esse indicador não é inconsistente e que seu valor elevado decorre da premissa apresentada na estrutura de capital de um elevado financiamento de curto prazo no primeiro ano da concessão, amortizado no ano seguinte. Este financiamento, em valor superior aos investimentos, é capaz de gerar um

Assinatura manuscrita no canto inferior direito da página.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

fluxo de caixa positivo, desonerando significativamente o acionista, e por isso alavancando a TIR deste para 26,33%. Se, efetivamente, a SPE alcançar tal estrutura, a TIR apresentada será atingida.

10.7. Por outro lado, a CEL testou no fluxo uma hipótese deste financiamento não existir e, nesse caso, a TIR do acionista cairia para aproximadamente 16%, taxa mais próxima à apresentada para o Lote 2. Assim, de qualquer maneira, o acionista alcança uma rentabilidade adequada e superior a TIR de projeto, condição esperada neste tipo de empreendimento e que dá conforto às partes quanto à sua viabilidade.

10.8. Finalmente, resta afirmar que os cenários possíveis para o financiamento do acionista, sendo um deles apresentado no Plano de Negócios, são múltiplos e condicionados pela conjuntura de taxa de juros e disponibilidade de crédito no mercado bancário e de capitais, tendo o acionista a total liberdade de buscar diversas formas de se financiar, respeitadas as exigências do contrato de concessão administrativa.

10.9. Concluiu-se, no bojo dessas análises, que não houve qualquer reflexo desses fatores sobre a consistência das contraprestações ofertadas com o Plano de Negócios, que atenderam plenamente às exigências do Edital.

11. Por fim, a Recorrente argumenta que os Planos de Negócios apresentados pela Recorrida não cumprem os requisitos do Anexo XXI do Edital – Diretrizes para elaboração do Plano de Negócios, em especial seu item 2.7⁶, cumulado com o item 1.2⁷, uma vez que não consta o detalhamento da estrutura da dívida do Projeto.

⁶ “2.7 QUADRO C.6: SERVIÇOS DA DÍVIDA

Descrever o plano de financiamento da SPE, incluindo os aportes de acionistas com recursos próprios, empréstimos, emissões de títulos, emissões de debêntures e leasing financeiro e respectivos custos quanto à despesa de juros, taxas, comissões, seguros e garantias”.

⁷ “1.2 O Plano de Negócios deverá conter o detalhamento das premissas utilizadas na sua elaboração”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

11.1. A Recorrida afirma que o edital não traz qualquer exigência em relação à forma de apresentação do referido Quadro pelas licitantes. Em seguida, aduz que o Quadro do Serviço da Dívida foi apresentado pela recorrida contendo a descrição de todo o plano de financiamento da SPE, bem como a indicação de todas as premissas adotadas durante a sua elaboração, conforme se depreende das páginas 386/387 do seu Plano de Negócios, razão pela qual o Plano de Negócios atende aos requisitos do Anexo XXI.

11.2. Entendemos que não assiste razão à Recorrente.

11.3. O detalhamento exigido pelo Edital encontra-se nos Plano de Negócios apresentados pela Recorrida, no conjunto dos quadros A.3 – Estrutura de Capital, B. Fluxo de Caixa e C.6. Serviço da Dívida, pelos quais se observa a estrutura detalhada de financiamento da SPE, com os perfis de dívida assumidos, o custo financeiro decorrente das mesas, assim como o fluxo esperado de amortizações.

11.4. Nesse sentido, o Edital exige a apresentação de Quadro do Serviço da Dívida, sem descer a minúcias de como ele deve ser feito, do que se infere que o detalhamento exigido é aquele necessário à aferição do plano de financiamento da SPE. Nesse particular, o Quadro de Serviço da Dívida apresentado pela recorrida atendeu a tais requisitos, apresentando os detalhes apontados no item 2.7 do Anexo XXI do Edital.

III – CONCLUSÃO

12. O presente parecer analisou o recurso interposto contra o ato da Comissão Especial de Licitação que avaliou as propostas de preço e o plano de negócios da licitante classificada em primeiro lugar.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

13. A análise dos argumentos expostos pelo recorrente se pautou no cumprimento estrito da legislação e dos termos do Edital. No entanto, como é próprio do Direito, nem sempre a legislação e o Edital dão conta de todas as hipóteses concretas.

14. Assim, ressaltamos, mais uma vez, que os dispositivos legais ou editalícios que não contemplem as especificidades do caso concreto, foram e serão interpretados pela Procuradoria Geral do Estado em favor da ampliação da disputa, respeitada a igualdade de oportunidade entre os licitantes, desde que não comprometam o interesse público, a finalidade e a segurança da contratação.

15. Finalmente, cumpre destacar que o risco de execução do Plano de Negócios é do Parceiro Privado, razão pela qual cabe a ele arcar com variações em suas estimativas de custos, conforme expressamente prevê a Cláusula 23.1.(ii) e (iii) da minuta do Contrato de Concessão.⁸

16. Diante do exposto, propomos o conhecimento do recurso interposto para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo as decisões da Comissão Especial de Licitação.

⁸ **"CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCEIRA – ALOCAÇÃO DE RISCOS**

23.1 O Parceiro Privado é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados à presente Concessão, salvo disposição expressa em contrário. Incluem-se nos riscos assumidos pelo Parceiro Privado: (...)

(ii) Custos excedentes relacionados ao objeto da Concessão Administrativa, ou custos por ele subestimados;

(iii) Variação de custos de insumos, custos operacionais, de manutenção, investimentos ou qualquer outro custo incorrido na sua atuação;"



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

17. A competência para prática do ato proposto é do Senhor Secretário da Saúde do Estado de São Paulo⁹.

GPG, 16 de junho de 2014.

Assinatura manuscrita de Camila Rocha Cunha Viana.

Camila Rocha Cunha Viana

Procuradora do Estado

Assinatura manuscrita de Carlos Eduardo Teixeira Braga.

Carlos Eduardo Teixeira Braga

Procurador do Estado

Assinatura manuscrita de Marcela Gaspar Pedrazzoli.

Marcela Gaspar Pedrazzoli

Estagiária de Direito

⁹ Este parecer foi elaborado no âmbito da Coordenadoria de Empresas e Fundações, junto ao Gabinete do Procurador Geral do Estado, e não pela Consultoria Jurídica da Secretaria da Saúde, originariamente competente para tal análise, em razão do fato desta Coordenadoria acompanhar todos os procedimentos relacionados ao projeto e licitação da “PPP-Hospitais”, conforme orientação transmitida pelo Sr. Subprocurador Geral da Área da Consultoria Geral.



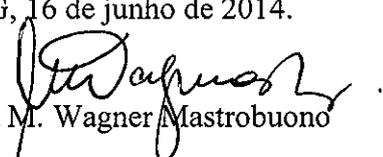
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Processo: 001.0001.003.899/2013
Parecer GPG-CEF: 04/2014
Interessado: Secretaria de Estado da Saúde

Assunto: PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. Concessão administrativa para a construção, fornecimento de equipamentos, manutenção e gestão dos serviços não assistenciais em três complexos hospitalares no Estado de São Paulo. RECURSO ADMINISTRATIVO interposto em face da decisão da Comissão Especial de Licitação concernente ao julgamento das PROPOSTAS ECONÔMICAS. Pelo conhecimento do recurso, e, no mérito, pelo não provimento.

1. Ciente e de acordo com o **Parecer GPG-CEF n.º 04/2014**, que, analisando o recurso interposto no âmbito da Concorrência Internacional n.º 01/2013 da Secretaria de Estado da Saúde, que tem por objetivo a contratação de concessão administrativa para gestão dos serviços não assistenciais e manutenção de bens, precedida de obra, com fornecimento e instalação de bens, para três complexos hospitalares no Estado de São Paulo, propõe o conhecimento para, no mérito, opinar pelo não provimento do recurso interposto pelo CONSÓRCIO MENDES JUNIOR - PLANOVA – GOCIL contra o julgamento das propostas econômicas.
2. Encaminhe-se à Secretaria de Estado da Saúde, para conhecimento e adoção das medidas que entender cabíveis.

GPG, 16 de junho de 2014.


Cristina M. Wagner Mastrobuono
Procuradora do Estado Assessora