



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO PREVENTIVA DE LICITAÇÕES, EDITAIS E CONTRATOS

Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde (SAA/MS)

*Exercício 2023*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **Ministério da Saúde**

Unidade Auditada: **Subsecretaria de Assuntos Administrativos**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1460844**

18 de setembro de 2023

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>6</b>
1. Informações sobre os contratos de serviços de transporte aéreo vigentes nos DSEI Yanomami e no DSEI Leste de Roraima.	6
2. Falhas na definição dos preços de referência do Pregão Eletrônico nº 15/2023, resultando em potencial sobrepreço nas contratações decorrentes do certame na ordem de R\$ 30 milhões/ano.	8
3. Ausência de comprovação de que o modelo de parcelamento do objeto do Pregão Eletrônico nº 15/2023 corresponde à opção técnica e economicamente mais viável para a Administração Pública, resultando na frustração do caráter competitivo do certame.	15
4. Ausência de justificativas técnicas para a exigência de quantitativo de aeronaves para cada item licitado, resultando no risco de sobrepreço na contratação.	19
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>23</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>23</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>25</b>
I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA	25
II – ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	57

# INTRODUÇÃO

Trata-se de avaliação realizada preventivamente em licitação, cuja origem decorre da análise autônoma realizada pela ferramenta Analisador de Licitações, Contratos e Editais (ALICE), desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU). O ALICE gera alertas, a partir de trilhas de auditoria automatizadas suportadas por cruzamentos de dados e inteligência artificial, que são avaliados e confirmados por uma equipe de auditoria, donde resultou o presente trabalho.

No presente caso, trata-se de análise do edital do Pregão Eletrônico nº 15/2023 (Processo Administrativo nº 25000.152556/2022-25), conduzido pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio da Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde (CGMAP/SAA/MS). O objeto do referido certame é a contratação de serviços de transporte aéreo para atender à demanda dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas do Leste de Roraima (DSEI-Leste) e Yanomami (DSEI-Yanomami). O valor total previsto para os contratos decorrentes do pregão analisado é de R\$ 125.308.250,00 ao ano, podendo os contratos terem a vigência máxima de 5 anos.

A presente auditoria foi executada devido à materialidade do certame e à criticidade do objeto licitado, que corresponde a um dos principais serviços executados no âmbito do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena em um contexto de crise no território Yanomami. Nesse sentido, o escopo desta auditoria é limitado à análise dos documentos relacionados ao processo licitatório, principalmente o Edital, o Termo de Referência (TR) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), tendo como foco a identificação de riscos de sobrepreço e de restrição à competitividade. Não compõe o escopo desta auditoria quaisquer análises sobre a execução contratual dos serviços de transporte aéreo. Além dos documentos contidos no Processo nº 25000.152556/2022-25, foram solicitadas informações adicionais ao Ministério da Saúde relacionadas à definição do objeto licitado. Tais informações foram devidamente consideradas para a composição dos entendimentos consignados no presente relatório.

Diante dos achados da presente auditoria, o Ministério da Saúde decidiu revogar o certame, conforme publicado no Diário Oficial da União do dia 18/08/2023. Por isso, nessa versão definitiva do relatório não constam recomendações emitidas anteriormente e que foram atendidas com a revogação do Pregão Eletrônico nº 15/2023.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Informações sobre os contratos de serviços de transporte aéreo vigentes nos DSEI Yanomami e no DSEI Leste de Roraima.

A contratação de serviços de transporte aéreo corresponde a um dos principais gastos do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, sobretudo nos territórios em que os acessos às aldeias por vias terrestres ou fluviais são restritos. Esse é o caso do território coberto pelo Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) do Leste de Roraima e, principalmente, do território Yanomami.

Nesse contexto, é evidente a importância da contratação pretendida com a realização do Pregão Eletrônico nº 15/2023 para a atenção à saúde da população atendida pelos DSEI Leste de Roraima e Yanomami. Trata-se de um serviço indispensável para esses DSEI, executado há anos por empresas especializadas nesse modal de transporte. Atualmente existem contratos vigentes para esses serviços nos DSEI Leste de Roraima e Yanomami, conforme indicado a seguir:

*Quadro 01 – Contratos de transporte aéreo atualmente vigentes no DSEI Leste de Roraima e no DSEI Yanomami*

Número Contrato	Empresa Contratada	Fim da Vigência (atual)	DSEI	Configuração Aeronave	Preço da Hora Voo (atual)
05/2022 *	Voare	24/01/2024	Leste RR	Asa Fixa Leve	R\$ 2.914,07
124/2021 **	Voare	29/12/2023	Yanomami	Asa Fixa Leve	R\$ 2.928,50
124/2021 **	Voare	29/12/2023	Yanomami	Asa Fixa Média	R\$ 5.207,00
124/2021 **	Voare	29/12/2023	Yanomami	Asa Fixa Rotativa	R\$ 7.909,40

Fonte: Elaboração própria, com base em informações do SIASG.

\* O Contrato 05/2022 possui 5 termos aditivos, que alteraram a vigência e o preço inicialmente pactuados.

\*\* O Contrato 124/2021 possui 2 termos aditivos, que alteraram a vigência e o preço inicialmente pactuados.

Os contratos supracitados derivam de um processo licitatório conduzido pela CGMAP/SAA/MS (Pregão 11/2021), em um formato semelhante ao Pregão Eletrônico nº 15/2023. Nesse modelo, o órgão central (CGMAP/SAA/MS) conduz todo o processo e sub-roga os contratos às Unidades que demandam os serviços, no caso em tela, o DSEI Yanomami e o DSEI Leste. Assim, cabe ao órgão central do Ministério da Saúde (CGMAP/SAA/MS), entre outras atribuições, garantir o caráter competitivo do certame e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Após a sub-rogação, os atos administrativos vinculados àqueles contratos são executados pelos dirigentes dos DSEI, incluindo prorrogações de vigência, aditivos de valores e reequilíbrios econômico-financeiros.

### **Sobre a vigência dos contratos:**

Os contratos foram celebrados entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022, com vigências iniciais de 12 meses, podendo ser prorrogados pelo prazo máximo de 60 meses, ou seja, há a possibilidade de esses contratos terem suas vigências estendidas até dezembro de 2026 (para o Contrato nº 124/2021) e janeiro de 2027 (Contrato nº 05/2022). Tais prorrogações

dependem da celebração de Termos Aditivos, o que pressupõe interesses mútuos da Administração Pública e da empresa contratada.

Nesse sentido, constam Termos Aditivos aos Contratos nº 05/2022 (DSEI Leste de Roraima) e nº 124/2021 (DSEI Yanomami) que garantem a cobertura contratual para todo o exercício de 2023, o que afasta o risco de descontinuidade na prestação dos serviços devido à inexistência de contrato vigente no curto prazo decorrente do certame sob análise.

Esses Termos Aditivos que asseguraram a vigência dos contratos para o ano de 2023 indicam que a prorrogação será “por 11 meses, ou até que se conclua o novo processo licitatório”. Cabe ressaltar que essas prorrogações de prazo ocorreram após o início do Processo 25000.152556/2022-25 (Pregão Eletrônico nº 15/2023).

### **Sobre os valores dos contratos:**

Além das prorrogações das vigências, os Contratos nº 05/2022 e 124/2021 também sofreram alterações em relação aos valores inicialmente contratados, conforme previsto na legislação. O quadro a seguir indica os valores iniciais e os valores atuais (referência junho/2023) para os quatro itens contratados:

#### *Quadro 02 – Variações nos preços da hora voo nos contratos de transporte aéreo vigentes no DSEI Leste de Roraima e no DSEI Yanomami*

<b>Número Contrato</b>	<b>Empresa Contratada</b>	<b>DSEI</b>	<b>Preço da Hora Voo (original)*</b>	<b>Preço da Hora Voo (atual)*</b>	<b>Variação (%)</b>
05/2022	Voare	Leste RR	R\$ 2.654,20	R\$ 2.914,07	+ 8,92%
124/2021	Voare	Yanomami	R\$ 2.654,20	R\$ 2.928,50	+ 9,37%
124/2021	Voare	Yanomami	R\$ 4.211,00	R\$ 5.207,00	+ 19,13%
124/2021	Voare	Yanomami	R\$ 7.013,00	R\$ 7.909,40	+ 11,33%

Fonte: Elaboração própria, com base em informações do SIASG.

\* Preços das seguintes configurações de aeronaves: Asa Fixa Leve, Asa Fixa Leve, Asa Fixa Média, Asa Fixa Rotativa respectivamente.

Não é escopo da presente auditoria a análise da regularidade dos reajustes de preços dos referidos contratos, tampouco de eventuais reequilíbrios econômico-financeiros pleiteados pela contratada. Não obstante, essas majorações indicam que as prorrogações dos prazos dos contratos foram acompanhadas de reajustes nos preços das horas voo, o que afasta o risco de descontinuidade na prestação dos serviços devido à insuficiência dos valores praticados pelo Ministério da Saúde.

Portanto, verifica-se que o Pregão Eletrônico nº 15/2023 tem como objetivo a celebração de novos contratos que visam a substituição de contratos com vigência assegurada para o ano de 2023, com valores devidamente reajustados no período.

Em resposta ao relatório preliminar de auditoria, a SESAI alega que, apesar das vigências dos contratos para o DSEI Yanomami estarem asseguradas para o exercício 2023, existe o risco de que toda a quantidade de horas de voo contratada seja consumida antes do término das vigências. De acordo com a estimativa do Ministério da Saúde, a quantidade de horas de voo

das aeronaves de asa rotativa pode ser exaurida em agosto, para as aeronaves de asas fixas média em setembro e para as de asas fixas leve em novembro de 2023.

Conforme demonstrado nos itens a seguir, a competitividade do certame até o presente momento foi restringida, levando à seleção da mesma empresa atualmente contratada para a maioria dos itens licitados. Por outro lado, os valores referentes ao Pregão Eletrônico nº 15/2023 são significativamente superiores aos valores dos contratos vigentes nesses DSEI. Na prática, a continuidade do referido certame não propicia qualquer vantagem para a Administração Pública. Ao contrário, resulta somente na elevação dos preços praticados, em benefício exclusivo da empresa contratada.

## **2. Falhas na definição dos preços de referência do Pregão Eletrônico nº 15/2023, resultando em potencial sobrepreço nas contratações decorrentes do certame na ordem de R\$ 30 milhões/ano.**

Os procedimentos para a definição dos preços estimados das contratações são regulamentados no âmbito da Administração Pública Federal pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021. Trata-se de uma etapa importante do processo licitatório, no qual o órgão contratante define o valor máximo a ser praticado para cada item licitado mediante pesquisa de preços praticados no mercado, observadas as condições da contratação pública.

A criticidade em relação à definição dos preços de referência é ainda maior nos casos de certames que atraem poucos licitantes, uma vez que a diminuição da competitividade na fase de lances resulta na tendência de proximidade entre os preços de referência e os menores lances apresentados pelos licitantes. Tal situação ocorreu no âmbito do Pregão nº 15/2023, conforme demonstrado no quadro a seguir:

*Quadro 03: Comparativo entre os preços de referência e os menores lances apresentados pelos licitantes no Pregão Eletrônico nº 15/2023*

<b>Item do Edital</b>	<b>Preço de Referência</b>	<b>Menor Lance</b>	<b>Redução (%)</b>
1	R\$ 4.235,50	R\$ 4.235,00	0,01%
2	R\$ 16.159,06	R\$ 16.159,00	0,00%
3	R\$ 4.235,50	R\$ 4.235,00	0,01%
4	R\$ 6.030,00	R\$ 6.030,00	0,00%
5	R\$ 16.159,06	R\$ 16.150,90	0,05%

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do Processo 25000.152556/2022-25.

O quadro acima indica que os preços de referência estimados pelo Ministério da Saúde e apresentados no Edital balizaram as propostas apresentadas pelas licitantes. Essa situação não representa uma irregularidade em si, mas indica que eventuais falhas na pesquisa de preços podem resultar diretamente em sobrepreço na contratação.

Em análise ao Processo nº 25000.152556/2022-25, especificamente ao documento “ANÁLISE nº 7/2022-SESAI/CORISC/SESAI/GAB/SESAI/MS” (SEI 0030981491), verifica-se que o Ministério da Saúde utilizou três fontes de pesquisas para a obtenção do preço de referência para o Pregão em análise, são elas: Consulta ao Painel de Preços do Governo Federal, Identificação de contratos similares e cotações com potenciais fornecedores. De acordo com o item 8.3 do mencionado documento, a metodologia adotada pelo Ministério da Saúde



previa duas etapas de descarte de valores. Inicialmente, deveriam ser descartados ou “outliers (valores irrealis ou excessivamente majorados ou minorados)”. Adicionalmente, foi previsto o “descarte do maior preço e do menor preço” para as três configurações de aeronave.

Sobre esse aspecto, cabe destacar que a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 estabelece que os preços de referência devem ser calculados após desconsiderar “os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados” (Art. 6º, caput). A referida IN atribui à própria equipe de planejamento da contratação a definição dos critérios para a identificação de tais distorções, conforme trechos transcritos a seguir:

*Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: (...) VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexecutáveis ou excessivamente elevados, se aplicável;*

*Art. 6º § 3º Para desconsideração dos valores inexecutáveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.*

Nesse sentido, a metodologia informada na ANÁLISE nº 7/2022-SESAI/CORISC/SESAI/GAB/SESAI/MS (descarte dos outliers seguido do descarte do maior e do menor valor) está alinhada à IN nº 65/2021. Entretanto, verifica-se que ela não foi observada pelo próprio Ministério da Saúde no caso concreto.

Em relação ao primeiro critério informado, cabe destacar que o conceito de “outlier” é amplamente utilizado no ramo da estatística e que há algumas formas de se identificar os *outliers*. Uma das metodologias mais utilizadas considera que os *outliers* são valores que extrapolam em mais de 1,5 vezes a distância interquartil. Outra metodologia muito utilizada é a definição de um valor limite sobre o desvio padrão dos dados coletados (exemplo: *outliers* são valores acima ou abaixo de 2 vezes o desvio padrão). Portanto, a desconsideração de valores com base no conceito de *outlier* exige a indicação de qual metodologia deve ser utilizada para identificar os *outliers*, o que não ocorreu no caso concreto. Assim, apesar de citar esse critério na Análise nº 7/2022, a SESAI não o utilizou para calcular o preço de referência em nenhum dos itens do Pregão em análise.

Em relação ao segundo critério citado, que trata sobre o descarte do maior e do menor valor encontrado para cada item, verifica-se que ele não foi observado em três dos cinco itens do Pregão. Nesses casos, houve o descarte apenas dos menores valores identificados, o que elevou os preços de referência calculados.

Além disso, verificou-se que o conjunto de valores considerados pelo Ministério da Saúde em cada item era inferior à quantidade de registros disponíveis nas fontes de informação indicadas na própria Análise nº 7/2022. Assim, alguns valores de contratações similares vigentes à época da pesquisa de preços foram ignorados pelo Ministério da Saúde, o que também contribuiu para a elevação dos preços de referência calculados. Seguem análises detalhadas sobre as falhas na definição dos preços de referência do Pregão Eletrônico nº 15/2023.

#### **- Preço de referência para aeronaves de asa fixa leve (Itens 1 e 3)**

O Ministério da Saúde identificou quatro valores para essa configuração de aeronave e estimou o preço de referência em R\$ 4.235,50 a hora voo, conforme tabela a seguir.

**Tabela 01: Cálculo realizado pelo Ministério da Saúde para a definição do preço de referência para aeronaves de asa fixa porte leve**

Avião de Porte Leve (Conf 01)						
EMPRESA	FONTE DE REFERÊNCIA	CATSERV	UNIDADE	Preços Brutos (R\$)	Preços Refinados (R\$)	Observação
Voare Táxi Aéreo Ltda	RESPOSTA RFQ	14680	HORA DE VOO	4.390,00	4.390,00	
Piquiatuba Táxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	4.166,50	4.166,50	
Santarém Táxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	4.150,00	4.150,00	
Voare Táxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	2.928,50		
				2.928,50		MAIOR PREÇO (descartado)
						MENOR PREÇO (descartado)
						"OUTLIERS" DESCARTADOS (maior ou menor)
					4.235,50	MÉDIA ARITMÉTICA (PREÇO REFERENCIAL)

Fonte: ANÁLISE Nº 7/2022-SESAI/CORISC/SESAI/GAB/SESAI/MS (Documento 0030981491 do Processo 25000.152556/2022-25)

Percebe-se que o Ministério da Saúde optou por descartar apenas o menor preço identificado, mantendo o maior preço no cálculo da média aritmética. Foi apresentada a seguinte justificativa para tal cálculo:

*“No caso das aeronaves de asas fixas de porte leve (monomotor) não foram encontrados preços discrepantes na pesquisa e foram descartados os preços abaixo de R\$ 4.000,00, visto que tal margem atualmente praticada no DSEI Yanomami por meio do Contrato 124/2021 (0030872142) foi demonstrada pela CONTRATADA inexecuível, razão pelo desinteresse da empresa em permanecer prestando os serviços, portanto, não são preços praticados no mercado de táxi aéreo, particularmente na Amazônia Legal, foco desta pesquisa.”*

Dessa forma, o descarte de valores abaixo de R\$ 4.000,00 foi motivado por manifestações apresentadas pela empresa Voare Taxi Aéreo que, posteriormente, foi a única licitante que participou da licitação para os dois itens correspondentes a essa configuração de aeronave. Além disso, o maior preço dentre os considerados pelo Ministério da Saúde foi apresentado pela mesma empresa, ou seja, a Voare Taxi Aéreo influenciou diretamente na elevação do preço de referência para esses itens. Não foi demonstrado no processo 25000.152556/2022-25 a alegada inexecuibilidade dos preços então praticados.

Quanto à utilização de preços relativos a contratações similares, verifica-se que foram considerados apenas dois contratos celebrados no ano de 2022 pelo DSEI Kaiapó do Pará e pelo DSEI Altamira. No entanto, esta equipe de auditoria identificou outros cinco contratos semelhantes celebrados por Distritos Sanitários Especiais de Saúde Indígena (DSEI) e que estavam vigentes à época da pesquisa de preços, conforme quadro a seguir:

**Quadro 04: Contratos semelhantes aos Itens 1 e 3 do Pregão Eletrônico nº 15/2023 identificados pela equipe de auditoria e desconsiderados pelo Ministério da Saúde**

DSEI CONTRATANTE	CONTRATO	NOME CONTRATADA	CNPJ CONTRATADA	VALOR
Leste de Roraima	05/2022	VOARE TAXI AEREO LTDA	00.581.615/0001-59	R\$2.914,07
Kaiapó MT	5/2022	AEROTOP TAXI AEREO LTDA	06.180.439/0001-20	R\$4.000,00
Médio Rio Purus	26/2022	ORTIZ TAXI AEREO LTDA	05.011.693/0001-31	R\$3.106,00
Alto Rio Juruá	12/2022	ORTIZ TAXI AEREO LTDA	05.011.693/0001-31	R\$2.195,00
Xingu	5/2022	AEROTOP TAXI AEREO LTDA	06.180.439/0001-20	R\$3.651,78

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do SIAFI e do SIASG.

Considerando as informações sobre os contratos supracitados, esta equipe de auditoria refez os cálculos originalmente feitos pelo Ministério da Saúde para a definição do preço de referência, incluindo todos os valores disponíveis e mantendo o critério de descarte dos valores extremos. O quadro a seguir indica qual seria o preço de referência considerando essa pesquisa ampliada:

**Tabela 02: Recálculo realizado pela CGU sobre o preço de referência para aeronaves de asa fixa porte leve**

EMPRESA	FONTE DE REFERÊNCIA	CATSERV	UNIDADE	Preços Brutos (R\$)	Preços Refinados (R\$)	Observação
Voare Taxi Aéreo	RESPOSTA RFQ	14680	HORA DE VOO	<b>R\$ 4.390,00</b>		Considerado pelo Ministério da Saúde
Piquiatuba Taxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 4.166,50	R\$ 4.166,50	Considerado pelo Ministério da Saúde
Santarém Taxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 4.150,00	R\$ 4.150,00	Considerado pelo Ministério da Saúde
Voare Taxi Aéreo	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 2.928,50	R\$ 2.928,50	Considerado pelo Ministério da Saúde
Voare Taxi Aéreo	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 2.914,07	R\$ 2.914,07	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
Aerotop Taxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
Ortiz Taxi Aéreo	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 3.106,00	R\$ 3.106,00	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
Ortiz Taxi Aéreo	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	<b>R\$ 2.195,00</b>		Não Considerado pelo Ministério da Saúde
Aerotop Taxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 3.651,78	R\$ 3.651,78	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
				<b>R\$ 4.390,00</b>		MAIOR PREÇO (descartado)
				<b>R\$ 2.195,00</b>		MENOR PREÇO (descartado)
						"OUTLIERS" DESCARTADOS (maior ou menor)
					<b>R\$ 3.559,55</b>	MÉDIA ARITMÉTICA (PREÇO REFERENCIAL)

Fonte: Elaboração própria

Ao considerar todas as contratações similares identificadas e vigentes à época da pesquisa de preços, o preço de referência reduziria de R\$ 4.235,50 para R\$ 3.559,55. Dessa forma, conclui-se que o cálculo do Ministério da Saúde resultou em um preço de referência 19% maior. Considerando que a quantidade prevista para esses itens é de 17.200 horas voo por ano, as falhas na estimativa do preço de referência para os Itens 1 e 3 têm o potencial de ocasionar prejuízo ao Erário de R\$ 11.626.340,00/ano.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 1460844, o Ministério da Saúde argumentou que “a equipe de planejamento detinha o conhecimento de que os preços praticados por alguns Distritos estavam defasados, pois as empresas solicitavam reequilíbrio ou não prorrogavam o contato”.

#### - Preço de referência para aeronaves de asa fixa média (Item 4)

A pesquisa de preços realizada pelo Ministério da Saúde para esse item foi feita de forma similar à pesquisa referente a aeronaves de asa fixa leve, considerando quatro referenciais de preços e descartando apenas o de menor valor. Também consta, para esse item, justificativa para a elevação dos preços baseada na alegação da empresa Voare Taxi Aéreo de que valores inferiores a R\$ 5.500,00 seriam inexecutáveis. A tabela a seguir foi elaborada pelo Ministério da Saúde, indicando o preço de referência de R\$ 6.030,00 para esse item.

**Tabela 03: Cálculo realizado pelo Ministério da Saúde para a definição do preço de referência para aeronaves de asa fixa porte médio**

Avião de Porte Médio (Conf 02)						
EMPRESA	FONTE DE REFERÊNCIA	CATSERV	UNIDADE	Preços Brutos (R\$)	Preços Refinados (R\$)	Observação
Amazonaves Táxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	5.800,00	5.800,00	
Voare Táxi Aéreo Ltda	RESPOSTA RFQ	14680	HORA DE VOO	6.490,00	6.490,00	
Amazonaves Táxi Aéreo Ltda	PAINEL DE PREÇOS	14680	HORA DE VOO	5.800,00	5.800,00	
Voare Táxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	5.207,00		
						MAIOR PREÇO (descartado)
				<b>5.207,00</b>		MENOR PREÇO (descartado)
						"OUTLIERS" DESCARTADOS (maior ou menor)
					<b>6.030,00</b>	MÉDIA ARITMÉTICA (PREÇO REFERENCIAL)

Fonte: ANÁLISE Nº 7/2022-SESAI/CORISC/SESAI/GAB/SESAI/MS (Documento 0030981491 do Processo 25000.152556/2022-25)

Além da inexistência de justificativa para o descarte apenas do menor preço, chama a atenção o fato de que foi desconsiderado um registro encontrado pelo próprio Ministério da Saúde na consulta ao Painel de Preços (Documento 0030849988) referente à contratação da empresa CTA – Cleiton Taxi Aéreo LTDA pelo DSEI Médio Solimões, no valor de R\$ 5.500,00. Em consulta

adicional feita pela equipe de auditoria, foi identificado um contrato no DSEI Manaus vigente à época da pesquisa de preços. Esses dois contratos estão descritos a seguir.

*Quadro 05: Contratos semelhantes ao Item 4 do Pregão Eletrônico nº 15/2023 identificados pela equipe de auditoria e desconsiderados pelo Ministério da Saúde*

DSEI CONTRATANTE	CONTRATO	NOME CONTRATADA	CNPJ CONTRATADA	VALOR
Manaus	21/2022	CTA - CLEITON TAXI AEREO LTDA	04.984.400/0002-10	R\$5.750,00
Médio Solimões	02/2021	CTA - CLEITON TAXI AEREO LTDA	04.984.400/0002-10	R\$ 5.500,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do SIAFI e do SIASG

A tabela a seguir ilustra o recálculo realizado por esta equipe de auditoria considerando todos os registros que deveriam ter sido considerados pelo Ministério da Saúde.

*Tabela 04: Recálculo realizado pela CGU sobre o preço de referência para aeronaves de asa fixa porte médio*

EMPRESA	FONTE DE REFERÊNCIA	CATSERV	UNIDADE	Preços Brutos (R\$)	Preços Refinados (R\$)	Observação
Amazonaves Taxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 5.800,00	R\$ 5.800,00	Considerado pelo Ministério da Saúde
Voare Taxi Aéreo	RESPOSTA RFQ	14680	HORA DE VOO	R\$ 6.490,00		Considerado pelo Ministério da Saúde
Amazonaves Taxi Aéreo Ltda	PAINEL DE PREÇOS	14680	HORA DE VOO	R\$ 5.800,00	R\$ 5.800,00	Considerado pelo Ministério da Saúde
Voare Taxi Aéreo	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 5.207,00		Considerado pelo Ministério da Saúde
CTA - Cleiton Taxi Aéreo Ltda	PAINEL DE PREÇOS	14680	HORA DE VOO	R\$ 5.500,00	R\$ 5.500,00	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
CTA - Cleiton Taxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR*	14680	HORA DE VOO	R\$ 5.750,00	R\$ 5.750,00	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
				R\$ 6.490,00		MAIOR PREÇO (descartado)
				R\$ 5.207,00		MENOR PREÇO (descartado)
						"OUTLIERS" DESCARTADOS (maior ou menor)
					R\$ 5.712,50	MÉDIA ARITMÉTICA (PREÇO REFERENCIAL)

Fonte: Elaboração própria

Para esse item, o preço de referência seria reduzido de R\$ 6.030,00 para R\$ 5.712,50, ou seja, o preço de referência do Ministério da Saúde foi superestimado em 5,55%. Considerando a estimativa de 2.000 horas voo por ano para esse item, esta equipe de auditoria estima um potencial prejuízo ao Erário de R\$ 635.000,00/ano.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 1460844, o Ministério da Saúde argumentou que o preço de referência do referido item está “abaixo do atualmente usual de mercado” e informou que os contratos adicionais indicados por esta equipe de auditoria não estão mais vigentes e que os preços praticados por esses DSEI em 2023 são superiores aos contratos vigentes em 2022. Adicionalmente, faz menção a um contrato celebrado pelo DSEI Yanomami em 2023, decorrente de requisição administrativa, com valor unitário de R\$ 7.300,00 a hora voo.

#### **- Preço de referência para aeronaves de asa rotativa (Itens 2 e 5)**

Para essa configuração de aeronave, o Ministério da Saúde considerou cinco registros e descartou o maior e o menor preço, conforme indicado a seguir.

*Tabela 5: Cálculo realizado pelo Ministério da Saúde para a definição do preço de referência para aeronaves de asa rotativa (helicóptero)*

Helicóptero de porte leve (Conf 03)						
EMPRESA	FONTE DE REFERÊNCIA	CATSERV	UNIDADE	Preços Brutos (R\$)	Preços Refinados (R\$)	Observação
VOARE TÁXI AÉREO	RESPOSTA RFQ	14680	HORA DE VOO	16.800,00	16.800,00	
HELIMARTE TAXI AEREO LTDA	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	15.830,00	15.830,00	
FLYONE SERVIÇO AÉREO ESPECIALIZADO COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	15.847,19	15.847,19	
HENRIMAR TÁXI AÉREO LTDA	RESPOSTA RFQ	14680	HORA DE VOO	18.240,00		
VOARE TÁXI AÉREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	7.909,40		
				<b>18.240,00</b>		MAIOR PREÇO (descartado)
				<b>7.909,40</b>		MENOR PREÇO (descartado)
						"OUTLIERS" DESCARTADOS (maior ou menor)
					16.159,06	MÉDIA ARITIMÉTICA (PREÇO REFERENCIAL)

Fonte: ANÁLISE Nº 7/2022-SESAI/CORISC/SESAI/GAB/SESAI/MS (Documento 0030981491 do Processo 25000.152556/2022-25)

Com o descarte do preço relativo ao contrato com a Voare Taxi Aéreo, o cálculo acima considerou duas contratações supostamente similares, bem como a cotação apresentada pela própria Voare. Essas contratações dizem respeito aos Contratos nº 41/2021 e 01/2022, celebrados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO). Pela análise dos referidos contratos, percebe-se que o objeto é diferente do objeto do Pregão nº 15/2023 em análise, conforme transcrição a seguir:

Objeto do Pregão 15/2023 (Ministério da Saúde): “Contratação dos serviço de transporte aéreo em aeronaves de asas fixas e rotativas mediante pagamento por trecho voado medido com base na duração do voo em termos de horas de voo (e suas frações em minutos convertidos para décimos de hora), para disponibilidade integral, de domingo a domingo, em condições visuais do nascer ao por do sol, com vistas ao **apoio a saúde indígena no transporte de equipes médicas/sanitárias, transporte de cargas comuns (bagagem, víveres, medicamentos, equipamentos médicos/odontológicos e demais materiais necessários à atividade médica), cargas perigosas (gás de cozinha, cilindro de oxigênio e combustíveis), remoções aeromédicas, bem como voos destinados ao atendimento de ações subsidiárias e necessidades administrativas, operacionais e gerenciais** da Secretaria Especial de Saúde Indígena - SESAÍ (CONTRATANTE e ÓRGÃO GERENCIADOR) e Distritos Sanitários Especiais Indígenas– DSEI (ENTIDADES PARTICIPANTES E ÓRGÃOS FISCALIZADORES)”. (grifo nosso)

Objeto dos Contratos nº 41/2021 e 01/2022 (ICMBIO): “Contratação de empresa especializada em locação de helicópteros por horas de voo, sob demanda, incluídos tripulação, logística de abastecimento e manutenção, para **apoio a combate a incêndios florestais, emergências ambientais, monitoramento aéreo, apoio operacional e transporte de carga e pessoal**, dentre outras operações que se fizerem necessárias desde que esteja em consonância com as normas da legislação aeronáutica do Brasil, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital”. (grifo nosso)

A análise dos Termos de Referência que deram origem aos contratos do ICMBIO deixa claro que o serviço ali contratado é diferente dos serviços demandados pelos DSEI. No item 1.3 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 15/2021 (ICMBIO), por exemplo, está indicado que *“a demanda de maior emprego das aeronaves ocorrerá no combate aos incêndios florestais”*. Em linha com esse objeto, foram exigidos equipamentos específicos para essa finalidade, tais como os transcritos a seguir:

5.1.19 - Possuir equipamento para lançamento de água (equipamento para extinção de focos de incêndios) disponível para cada aeronave com dispositivo elétrico e mecânico de alijamento.

5.1.20 - Possuir partes fixas (provisões) para instalação e operação do sistema de lançamento de água para combate a incêndios florestais.

Além dessa diferença em relação ao objeto, convém destacar que os dois contratos do ICMBIO são para bases em Brasília/DF e em Belo Horizonte/MG. Portanto, em que pese tratar do

mesmo tipo de aeronave (helicópteros), os contratos do ICMBIO não são referenciais de preços adequados para a contratação por parte do Ministério da Saúde.

Por outro lado, esta equipe de auditoria identificou diversos contratos vigentes à época em DSEI das Regiões Norte e Centro-Oeste que tinham como objeto a contratação de serviços de transporte aéreo com a utilização de aeronaves de asa rotativa, semelhantes à contratação do Pregão Eletrônico nº 15/2023, conforme quadro a seguir:

*Quadro 06: Contratos semelhantes aos itens 2 e 3 do Pregão Eletrônico nº 15/2023 identificados pela equipe de auditoria e desconsiderados pelo Ministério da Saúde*

DSEI CONTRATANTE	CONTRATO	NOME CONTRATADA	CNPJ CONTRATADA	VALOR
Alto Rio Juruá	56/2022	FLYONE SERVICO AEREO	03.945.337/0001-60	R\$7.395,00
Alto Rio Purus	08/2022	FLYONE SERVICO AEREO	03.945.337/0001-60	R\$6.150,00
Alto Rio Solimões	2023NE87	FLYONE SERVICO AEREO	03.945.337/0001-60	R\$9.100,00
Amapá e Norte PA	07/2022	FLYONE SERVICO AEREO	03.945.337/0001-60	R\$6.400,00
Guamá Tocantins	2023NE9	FLYONE SERVICO AEREO	03.945.337/0001-60	R\$9.694,65
Parintins	69/2021	FLYONE SERVICO AEREO	03.945.337/0001-60	R\$9.175,00
Rio Tapajós	57/2022	FLYONE SERVICO AEREO	03.945.337/0001-60	R\$7.587,20
Yanomami	124/2021	VOARE TAXI AEREO LTDA	00.581.615/0001-59	R\$7.909,40
Médio Rio Purus	23/2022	SAGRES TAXI AEREO LTDA	01.539.425/0001-36	R\$9.819,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do SIAFI e do SIASG

Ao fazer o recálculo do preço de referência para essa configuração de aeronave, incluindo os contratos similares dos DSEI e desconsiderando os contratos do ICMBIO, tem-se o seguinte resultado:

*Tabela 6: Recálculo realizado pela CGU sobre o preço de referência para aeronaves de asa rotativa*

EMPRESA	FONTE DE REFERÊNCIA	CATSERV	UNIDADE	Preços Brutos (R\$)	Preços Refinados (R\$)	Observação
VOARE TAXI AÉREO	RESPOSTA RFQ	14680	HORA DE VOO	<b>R\$ 16.800,00</b>		Considerado pelo Ministério da Saúde
HENRIMAR TAXI AÉREO LTDA	RESPOSTA RFQ	14680	HORA DE VOO	R\$ 15.847,19	R\$ 15.847,19	Considerado pelo Ministério da Saúde
VOARE TAXI AÉREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 7.909,40	R\$ 7.909,40	Considerado pelo Ministério da Saúde
FLYONE SERVICO AEREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 7.395,00	R\$ 7.395,00	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
FLYONE SERVICO AEREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	<b>R\$ 6.150,00</b>		Não Considerado pelo Ministério da Saúde
FLYONE SERVICO AEREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 9.100,00	R\$ 9.100,00	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
FLYONE SERVICO AEREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 6.400,00	R\$ 6.400,00	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
FLYONE SERVICO AEREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 9.694,65	R\$ 9.694,65	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
FLYONE SERVICO AEREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 9.175,00	R\$ 9.175,00	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
FLYONE SERVICO AEREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 7.587,20	R\$ 7.587,20	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
SAGRES TAXI AEREO LTDA	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 9.819,00	R\$ 9.819,00	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
				<b>R\$ 16.800,00</b>		MAIOR PREÇO (descartado)
				<b>R\$ 6.150,00</b>		MENOR PREÇO (descartado)
						"OUTLIERS" DESCARTADOS (maior ou menor)
					<b>R\$ 9.214,16</b>	<b>MÉDIA ARITMÉTICA (PREÇO REFERENCIAL)</b>

Fonte: Elaboração própria

O valor de referência considerado pelo Ministério da Saúde (R\$ 16.159,06) é 75% superior ao valor calculado pela CGU para essa configuração de aeronave (R\$ 9.214,16). Considerando o quantitativo total de 2.500 horas voo por ano para os Itens 2 e 5 do Pregão, tem-se um potencial de prejuízo de R\$ 17.362.250,00/ano.

Em resposta ao relatório preliminar de auditoria, o Ministério da Saúde argumenta que as aeronaves do ICMBIO também atendem ao conceito de multimissão e, assim, “há compatibilidade entre os objetos contratuais”. Sobre os contratos considerados por esta equipe de auditoria no recálculo do valor de referência, argumenta-se que três desses contratos não estão mais vigentes em 2023 e que os novos preços ficaram acima de R\$

14.000,00. Alega-se, ainda, que a logística de abastecimento de combustíveis na base de Surucucu, que é a base do helicóptero no território Yanomami, eleva os custos para esse item.

Por todo o exposto, esta equipe de auditoria conclui que ocorreram falhas na pesquisa de preços do Pregão nº 15/2023, uma vez que não foram apresentados os critérios e as justificativas para desconsiderar as contratações análogas vigentes à época da pesquisa, bem como não foram observados os critérios para o descarte de valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, conforme preceitua os art. 3º e 6º da IN nº 65/2021. Ao considerar as informações disponíveis à época, verifica-se que os valores de referência adotados no âmbito do Pregão nº 15/2023 eram superiores aos praticados em contratações análogas, sendo que o prejuízo ao Erário decorrente de contratos com sobrepreço derivados desse certame pode chegar a R\$ 30 milhões/ano, o que corresponde a 24% dos R\$ 125 milhões previsto no Pregão.

Por outro lado, a SESAI/MS alega que os preços de referência do Pregão nº 15/2023 estão compatíveis com os preços de mercado, indicando contratos celebrados em 2023 com valores semelhantes aos obtidos no referido certame. Também ressalta a precariedade das condições logísticas no território Yanomami como justificativa para a elevação dos preços. A íntegra da manifestação do Ministério da Saúde encontra-se em campo específico deste Relatório de Auditoria.

Os argumentos levantados pelo Ministério da Saúde consideram que houve majoração recente nos preços praticados para esse tipo de serviço, com menções a contratos celebrados após a pesquisa de preços do Pregão nº 15/2023, sendo que parte desses novos contratos foram celebrados com a própria empresa Voare. As justificativas não tratam especificamente das falhas no cálculo do preço de referência, sobretudo quanto aos critérios para descarte de valores. Nesse sentido, resta demonstrado que ocorreram falhas na pesquisa de preços do Pregão nº 15/2023. O argumento do Ministério da Saúde é de que essas falhas não resultariam em sobrepreço, tendo como referência contratos atuais.

Contudo, ao refazer os cálculos considerando todos os contratos apresentados pelo Ministério da Saúde, mantida a metodologia de descarte dos valores extremos, ainda assim persiste o sobrepreço. Nesse caso, o prejuízo potencial seria reduzido de R\$ 30 milhões/ano para R\$ 19 milhões/ano, conforme detalhado no campo “Análise da Equipe de Auditoria”.

### **3. Ausência de comprovação de que o modelo de parcelamento do objeto do Pregão Eletrônico nº 15/2023 corresponde à opção técnica e economicamente mais viável para a Administração Pública, resultando na frustração do caráter competitivo do certame.**

Pela análise do referido Edital, em conjunto com o Estudo Técnico Preliminar (ETP) nº 144/2022 que o acompanha, verifica-se que o objeto licitado engloba cinco tipos de serviços. São eles:

- 1 - Transporte de equipes médicas/sanitárias
- 2 - Transporte de cargas comuns
- 3 – Transporte de cargas perigosas

4 - Remoções aeromédicas

5 - Voos destinados ao atendimento de ações subsidiárias e necessidades administrativas, operacionais e gerenciais da SESAI e dos DSEI

Além disso, verifica-se que o Edital estabeleceu três tipos de aeronaves. São elas:

1 – Aeronave de Asas Fixas Leve

2 – Aeronave de Asas Fixas Média

2 – Aeronave de Asas Rotativas Leve

Percebe-se que a Unidade licitante optou por parcelar o objeto em itens, de acordo com o tipo de aeronave. Assim, foram definidos dois itens para o DSEI-Leste de Roraima (Asas Fixas Leve e Asas Rotativas Leve) e três itens para o DSEI-Yanomami (Asas Fixas Leve, Asas Fixas Médias e Asas Rotativas Leve). Por outro lado, não houve parcelamento do objeto de acordo com o tipo de serviço a ser prestado. Dessa forma, a(s) empresa(s) a ser(em) contratada(s) deve(m) ofertar todos os tipos de serviço para cada tipo de aeronave, ou seja, cada aeronave de asas fixas (seja leve ou média) deve estar apta para a realização de todos os cinco tipos de serviços contratados, assim como as aeronaves de asas rotativas (helicópteros).

Esse entendimento possui implicações importantes em relação aos serviços de transporte de cargas perigosas e de remoções aeromédicas, que possuem regulamentos e requisitos próprios.

O transporte de artigos perigosos é regulado pelo Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC) nº 175 da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que define uma série de requisitos para a prestação desse tipo de serviço, incluindo programa de treinamento específico, regras para a embalagem dos itens, utilização de compartimento separado, entre outras regras. Além disso, a empresa operadora que presta esse tipo de serviço deve possuir certificação específica junto à ANAC, conforme Instrução Suplementar (IS) nº 175.

Já os serviços de operações aeromédicas são regulados pela IS 135-005A da ANAC, que trata, entre outros aspectos, dos treinamentos das equipes e dos equipamentos específicos que devem constar nas aeronaves. Assim como ocorre em relação ao transporte de cargas perigosas, as empresas que operam serviços de remoção aeromédica devem possuir certificação específica para esse fim junto à ANAC.

Além do regramento da ANAC, o próprio Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2023 estabelece que as aeronaves devem possuir os seguintes equipamentos para a prestação dos serviços de remoção aeromédica: maca, monitor multiparâmetros, desfibrilador, ventilador portátil e kit imobilização. Além disso a empresa contratada deve “manter em sua base operacional médico e/ou enfermeiro de plantão de domingo a domingo” para os serviços aeromédicos.

Apesar da complexidade envolvendo a prestação dos serviços de transporte de cargas perigosas e de remoção aeromédica, o edital deixa claro que “a grande maioria dos voos será de transporte de passageiros e de carga comum”.

Com isso, tem-se um cenário no qual os dois tipos de serviços que representam a menor parte da demanda dos DSEI (transporte de cargas perigosas e remoção aeromédica) têm o potencial de elevar todos os preços dos itens licitados, uma vez que as aeronaves empregadas nos



contratos decorrentes do Pregão em análise devem estar aptas para a realização imediata desses serviços, ainda que sua efetiva realização se dê de forma esporádica.

Além disso, por se tratar de um certame com regime de execução de empreitada por preço unitário, haverá um preço para cada item licitado. Por exemplo, o preço a ser pago por um voo destinado ao transporte de uma equipe multiprofissional de saúde indígena é o mesmo a ser pago por um voo de mesma duração e no mesmo tipo de aeronave destinado à remoção de um paciente, em que pese esse segundo tipo de serviço possuir custos maiores.

Além das implicações em relação à precificação igual para serviços diferentes, a decisão de agregar cinco tipos de serviços em um mesmo item licitado pode impactar na competitividade do certame, uma vez que empresas capazes de operar no transporte de passageiros e de cargas comuns não poderão participar do Pregão em análise caso não possuam certificação para transporte de carga perigosa e para remoção aeromédica.

A alternativa, nesse caso, seria um parcelamento maior do objeto licitado, de acordo com os tipos de serviços que exijam recursos e requisitos específicos. Tal alternativa deveria ser objeto de avaliação por parte do órgão licitante, de modo a evidenciar qual é a opção técnica e economicamente mais viável de parcelamento do objeto, conforme art. 23, § 1º da Lei 8.666/1993. Por exemplo, há de se avaliar se todas as configurações de aeronaves devem realizar serviços de aeromédicos ou se esse tipo de missão seria restrito a alguns tipos de aeronaves (como helicópteros e aviões de médio porte).

Cabe destacar que esse tema já foi alvo de questionamentos por parte de órgãos de controle, conforme se verifica no Acórdão TCU nº 246/2021 – Plenário e no Relatório de Auditoria da CGU nº 201902638.

O presente achado de auditoria foi encaminhado ao Ministério da Saúde por meio da Nota nº 01 em 19/05/2023. Em resposta, foi apresentada a Nota Informativa nº 3/2023 – SESAI, na qual o Ministério da Saúde discorre sobre o conceito de aeronave multimissão, no qual *“uma mesma aeronave pode ser reconfigurada para vários tipos de missão, de transporte de carga, transporte de passageiros e aeromédica”*. A partir desse conceito, o gestor defende que a configuração exigida no Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2023 consiste na opção mais vantajosa para a Administração Pública.

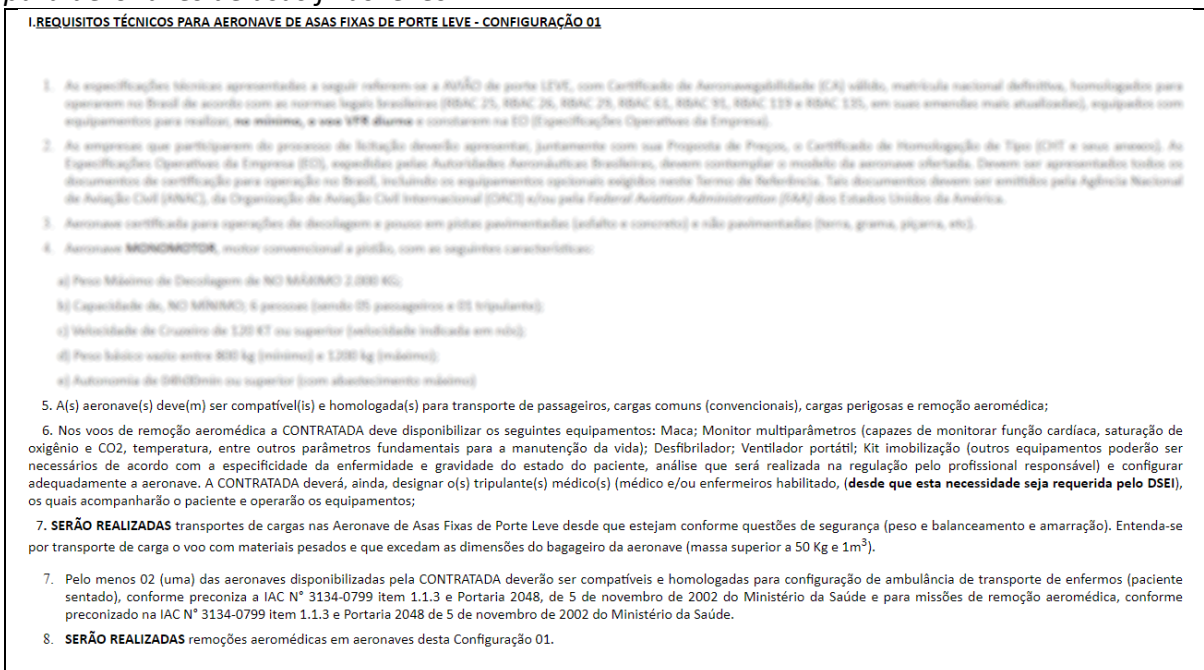
De fato, é razoável concluir que os serviços de aeromédico e de transporte de cargas perigosas nos DSEI devem ser executados em aeronaves multimissão. Isso assegura que as aeronaves possam ser utilizadas em outros tipos de missões quando não estiverem em uso para esses serviços mais especializados que, conforme exposto no próprio Edital, representam a menor parte da demanda dos DSEI. No entanto, não resta demonstrado que todas as configurações de aeronaves devem obedecer a esse conceito.

A título de exemplo, consta na manifestação do Ministério da Saúde que as *“missões de transporte de cargas perigosas implicam a necessidade de uma aeronave que possibilite o alijamento de carga em voo, o que inviabiliza o emprego das aeronaves de asas fixas leve”*. Em relação aos serviços de aeromédico, o gestor argumenta que *“quando a remoção demanda a posição decúbito dorsal (paciente deitado sobre as costas), é inviável o uso da aeronave de asas fixas leve pela insuficiência de espaço a bordo”*. Além dessas duas restrições, o Ministério da Saúde indica outros tipos de serviços que não devem ser realizados por aeronaves de asa

fixa leve (transporte de óbitos, transporte de material pesado/volumoso e de mão de obra especializada).

Apesar dessa série de restrições, o Edital indica que as aeronaves de asas fixas leves devem ser empregadas em todos os tipos de serviços, incluindo transporte de cargas perigosas e aeromédico (com maca, ventilador, kit de imobilização etc.), conforme trecho a seguir.

*Imagem 1: Trecho do Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2023 que indica os requisitos técnicos para aeronaves de asas fixas leves*



Fonte: Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2023

Portanto, há contradições entre a manifestação do Ministério da Saúde e o Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2023. De acordo com a manifestação expressa na Nota Informativa nº 3/2023 – SESA, as aeronaves de asas fixas leves devem ser empregadas em um conjunto mais restrito de missões, excluídos, por exemplo, os serviços de transporte de cargas perigosas e as remoções com pacientes deitados. Já o Edital é mais amplo, contemplando expressamente o transporte de cargas perigosas e de pacientes entubados e imobilizados. Essa divergência reforça o entendimento de que não foram apresentados critérios claros e objetivos para o modelo de parcelamento do objeto do Pregão Eletrônico nº 15/2023, no qual todas as configurações de aeronaves devem ser empregadas em todas as possibilidades de serviços.

Em manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 1460844, o Ministério da Saúde apresentou uma série de informações sobre o conceito de aeronaves multimissão, concluindo que a adoção desse conceito na presente contratação representa economia de recursos públicos. Apresenta, ainda, imagens de helicópteros e aviões de porte médio com diferentes configurações, incluindo para aeromédico e para transporte de cargas perigosas.

A citada manifestação não faz menção à divergência relatada a respeito das aeronaves de asas fixas leve, tampouco contém dados acerca da execução contratual nos DSEI Leste e Yanomami indicando o quantitativo de cada tipo de serviço demandado e executado para cada tipo de aeronave. Assim, é importante ressaltar que esta equipe de auditoria não questiona a adoção

do conceito de aeronaves multimissão na presente contratação. Os apontamentos referem-se à falta de elementos que demonstrem que todas os serviços demandados devem (e podem) ser ofertados por todos os tipos de aeronaves e de que a adoção do modelo ampliado não frustraria o caráter competitivo do certame.

#### 4. Ausência de justificativas técnicas para a exigência de quantitativo de aeronaves para cada item licitado, resultando no risco de sobrepreço na contratação.

Os serviços a serem contratados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 15/2023 serão mensurados e remunerados pela métrica de “horas de voo”, o que é o usual para esse tipo de serviço. De acordo com o item 1.2 do Termo de Referência, “a contratação e pagamento será por trecho demandado, iniciando-se o cômputo pelo acionamento e corte do motor em sincronia com o horímetro da aeronave, sendo considerado o tempo de voo a ser ressarcido, a marcação em horas e minutos”.

Nessa mesma linha, o Edital expressa qual é a expectativa de esforço aéreo total (horas de voo) para cada item licitado, bem como o valor unitário de referência para cada item. Em diversos pontos do Edital e do Termo de Referência são estabelecidos parâmetros a serem observados na execução dos serviços, tais como a forma com que a contratante acionará os serviços, os instrumentos para a aferição dos serviços prestados e a antecedência mínima para a solicitação das missões. Todo o modelo de execução do contrato é desenhado de forma alinhada à lógica de medição dos serviços por hora de voo.

Contudo, o item 1.3.1 do Edital estabelece, além da expectativa de esforço aéreo (horas voo), os quantitativos de aeronaves para cada item licitado, conforme destacado no trecho a seguir:

*Imagem 2: Trechos do Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2023 que indicam as quantidades de aeronaves exigidas para cada item licitado*

BASE OPERACIONAL/AERÓDROMO - ASAS FIXAS E ROTATIVAS											
Atlas Brasil Cantanhede (Designativo ICAO SBBV), Boa Vista/RR e/ou aeródromo localizado em um raio de até 20km da sede do DSEI											
Item	Descrição do item	Configuração	Tipo	CATSER	Unidade	(Quant. de Aeronaves)	Quantidade Mínima a ser Executada	Quantidade Máxima	Expectativa de Esforço Aéreo Total (Horas de Voo) [A]	Valor Unitário do Item (R\$) [B]	Valor Total do Item (R\$) [A] x [B]
01	Locação de aeronave	01	Asas Fixas LEVE	14680	Horas de Voo	04	2543	3040	3.200	R\$4.235,50	R\$ 13.553.600,00
02	Locação de aeronave	03	Asas Rotativas LEVE	14680	Horas de Voo	01	300	450	500	R\$ 16.159,06	R\$ 8.079.530,00

BASE OPERACIONAL/AERÓDROMO - ASAS ROTATIVAS											
POLO BASE SURUCUCU (Área indígena Yanomami), Alto Alegre/RR											
Item	Descrição do item	Configuração	Tipo	CATSER	Unidade	(Quant. de Aeronaves)	Quantidade Mínima a ser Executada	Quantidade Máxima	Expectativa de Esforço Aéreo Total (Horas de Voo) [A]	Valor Unitário do Item (R\$) [B]	Valor Total do Item (R\$) [A] x [B]
03	Locação de aeronave	01	Asas Fixas LEVE	14680	Horas de Voo	08	11250	13.300	14.000	R\$4.235,50	R\$ 59.297.000,00
04	Locação de aeronave	02	Asas Fixas MÉDIA	14680	Horas de Voo	02	1510	1900	2.000	R\$ 6.030,00	R\$ 12.060.000,00
05	Locação de aeronave	03	Asas Rotativas LEVE	14680	Horas de Voo	02	1025	1900	2.000	R\$ 16.159,06	R\$ 32.318.120,00

Fonte: Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2023

No total, os cinco itens do pregão totalizam 17 aeronaves, sendo 8 apenas no item 03 (Asas Fixas Leve – Yanomami). Na mesma linha, o item 12.54 do Termo de Referência reforça a exigência de quantitativo de aeronaves para cada item, conforme transcrito a seguir: “O número de aeronaves a serem disponibilizadas deve estar em consonância com as quantidades de aeronaves previstas neste termo de referência”. Pela análise dos documentos relativos ao Pregão (Edital, Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar), não foi possível identificar o detalhamento da motivação para a exigência de quantitativo de aeronaves para cada item.

Essa exigência não está alinhada ao modelo de mensuração dos serviços por horas de voo, que é suficiente para atender à demanda do órgão contratante nas condições avançadas, incluindo eventuais voos simultâneos na mesma configuração de aeronaves, bem como situações de indisponibilidade para manutenção. Além disso, tal exigência pode configurar restrição à competitividade do Pregão, uma vez que exige a disponibilização de quantidades significativas de aeronaves para cada item, impossibilitando a participação de empresas com frotas reduzidas.

Em análise à planilha de custos e de formação de preços apresentada pela empresa Voare Taxi Aéreo Ltda. no âmbito do Pregão Eletrônico nº 15/2023, é possível quantificar o impacto de cada aeronave exigida sobre o valor da hora voo. A planilha contém 20 itens de custos que compõem o preço apresentado pela empresa, sendo 11 custos fixos e 9 custos variáveis. Os custos variáveis dependem principalmente da quantidade de horas voadas (tais como combustíveis e manutenção), mas há também custos variáveis relacionados ao faturamento e à folha de pessoal da empresa (custos tributários). Já os custos fixos, são apurados mensalmente para cada aeronave disponibilizada. Portanto, quanto maior a quantidade de aeronaves disponibilizadas, maiores são os custos fixos para a empresa e, por consequência, maior é o preço da hora voo. O quadro a seguir indica as características dos custos apresentados pela empresa:

*Quadro 07: Características dos custos apresentados pela empresa Voara Taxi Aéreo no âmbito do Pregão Eletrônico nº 15/2023*

ITEM DE CUSTO	CARACTERÍSTICA DO CUSTO
<b>Mobilização e Desmobilização</b>	<b>Custo Fixo (uma vez no contrato)</b>
Combustível	Custo Variável (por hora voada)
Lubrificante	Custo Variável (por hora voada)
<b>Tripulantes</b>	<b>Custo Fixo (por mês e por aeronave)</b>
<b>Equipe Técnica de Manutenção</b>	<b>Custo Fixo (por mês e por aeronave)</b>
<b>Equipe Técnica de Apoio</b>	<b>Custo Fixo (por mês e por aeronave)</b>

<b>Equipamentos Aeromédicos</b>	<b>Custo Fixo (por mês)</b>
Manutenção Corretiva e Preventiva	Custo Variável (por hora voada)
<b>Seguros</b>	<b>Custo Fixo (por mês e por aeronave)</b>
<b>Tarifas Aeroportuárias</b>	<b>Custo Fixo (por mês e por aeronave)</b>
<b>Tarifas de Navegação Aérea</b>	<b>Custo Fixo (por mês e por aeronave)</b>
<b>Despesas Diversas</b>	<b>Custo Fixo (por mês e por aeronave)</b>
Encargos Sociais e Fiscais - PIS	Custo Variável (conforme faturamento)
Encargos Sociais e Fiscais - Cofins	Custo Variável (conforme faturamento)
Encargos Sociais e Fiscais - Imposto de Renda	Custo Variável (conforme faturamento)
Encargos Sociais e Fiscais - Contribuição Social	Custo Variável (conforme faturamento)
Encargos Sociais e Fiscais - INSS	Custo Variável (conforme folha)
Encargos Sociais e Fiscais - FGTS	Custo Variável (conforme folha)
Custos Administrativos (3%)	Custo Fixo (sobre o subtotal dos custos)
Lucro (10%)	Custo Fixo (sobre o subtotal dos custos)

Fonte: Elaboração própria, conforme planilha de custos apresentada pela licitante

Os itens em negrito são aqueles que variam conforme a quantidade de aeronaves disponibilizadas. A partir dessa divisão dos itens de custos, é possível simular as variações no custo total com o acréscimo ou decréscimo do quantitativo de aeronaves disponibilizadas. A tabela a seguir, por exemplo, é uma simulação dos custos relativos ao Item 3 (aeronaves de asa fixa leve – Yanomami)

*Tabela 7: Simulação do preço da hora voo com variações nos quantitativos de aeronaves para o item 3 do Pregão nº 15/2023*

ITEM DE CUSTO	VALOR	LÓGICA DE RATEIO	Rateio por Aeronave	Rateio por Horas Voo (PROPOSTA)	Rateio por Horas Voo (SIMULAÇÃO)
<b>Mobilização e Desmobilização</b>	<b>R\$ 2.036,67</b>	<b>Por H/V e por QT Aeronave</b>	<b>R\$ 16.293,36</b>	<b>R\$ 1,76</b>	<b>R\$ 1,76</b>
Combustível	R\$ 1.263,75	Não se aplica	Não se aplica	R\$ 1.263,75	R\$ 1.263,75
Lubrificante	R\$ 45,90	Não se aplica	Não se aplica	R\$ 45,90	R\$ 45,90
<b>Tripulantes</b>	<b>R\$ 16.452,81</b>	<b>Por H/V e por QT Aeronave</b>	<b>R\$ 131.622,48</b>	<b>R\$ 113,47</b>	<b>R\$ 99,28</b>
<b>Equipe Técnica de Manutenção</b>	<b>R\$ 11.500,78</b>	<b>Por H/V e por QT Aeronave</b>	<b>R\$ 92.006,24</b>	<b>R\$ 79,32</b>	<b>R\$ 69,40</b>
<b>Equipe Técnica de Apoio</b>	<b>R\$ 1.788,67</b>	<b>Por H/V e por QT Aeronave</b>	<b>R\$ 14.309,36</b>	<b>R\$ 12,34</b>	<b>R\$ 10,79</b>
<b>Equipamentos Aeromédicos</b>	<b>R\$ 44.080,11</b>	<b>Por H/V</b>	<b>Não se aplica</b>	<b>R\$ 38,00</b>	<b>R\$ 38,00</b>
Manutenção Corretiva e Preventiva	R\$ 1.170,77	Não se aplica	Não se aplica	R\$ 1.170,77	R\$ 1.170,77
<b>Seguros</b>	<b>R\$ 6.515,36</b>	<b>Por H/V e por QT Aeronave</b>	<b>R\$ 52.122,88</b>	<b>R\$ 44,93</b>	<b>R\$ 39,32</b>
<b>Tarifas Aeroportuárias</b>	<b>R\$ 2.489,80</b>	<b>Por H/V e por QT Aeronave</b>	<b>R\$ 19.918,40</b>	<b>R\$ 17,17</b>	<b>R\$ 15,02</b>
<b>Tarifas de Navegação Aérea</b>	<b>R\$ 2.148,10</b>	<b>Por H/V e por QT Aeronave</b>	<b>R\$ 17.184,80</b>	<b>R\$ 14,81</b>	<b>R\$ 12,96</b>
<b>Despesas Diversas</b>	<b>R\$ 74.554,95</b>	<b>Por H/V e por QT Aeronave</b>	<b>R\$ 596.439,60</b>	<b>R\$ 514,17</b>	<b>R\$ 449,90</b>
Encargos Sociais e Fiscais - PIS	R\$ 32.119,21	Por H/V e por QT Aeronave	R\$ 256.953,68	R\$ 27,69	R\$ 27,69
Encargos Sociais e Fiscais - Cofins	R\$ 148.242,00	Por H/V e por QT Aeronave	R\$ 1.185.936,00	R\$ 127,79	R\$ 127,79
Encargos Sociais e Fiscais - Imposto de Renda	R\$ 195.656,67	Por H/V e por QT Aeronave	R\$ 1.565.253,36	R\$ 168,67	R\$ 168,67
Encargos Sociais e Fiscais - Contribuição Social	R\$ 53.367,30	Por H/V e por QT Aeronave	R\$ 426.938,40	R\$ 46,01	R\$ 46,01
Encargos Sociais e Fiscais - INSS	R\$ 23.096,92	Por H/V e por QT Aeronave	R\$ 184.775,36	R\$ 35,62	R\$ 19,91
Encargos Sociais e Fiscais - FGTS	R\$ 19.366,98	Por H/V e por QT Aeronave	R\$ 154.935,84	R\$ 9,89	R\$ 16,70
			<b>SUBTOTAL</b>	<b>R\$ 3.732,06</b>	<b>R\$ 3.623,63</b>
Custos Administrativos (3%)	R\$ 112,12	Não se aplica	Não se aplica	R\$ 111,96	R\$ 108,71
Lucro (10%)	R\$ 384,55	Não se aplica	Não se aplica	R\$ 373,21	R\$ 362,36
			<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 4.217,23</b>	<b>R\$ 4.094,70</b>

Fonte: Elaboração própria, conforme planilha de custos apresentada pela licitante.

Na simulação acima, calculou-se o preço da hora voo caso o quantitativo de aeronaves a serem disponibilizadas para o Item 3 fosse de 7 aeronaves, em vez das 8 exigidas no Edital. Nesse caso, o valor da hora voo reduziria de R\$ 4.217,23 para R\$ 4.094,70 (redução de aproximadamente 3%). Essa proporção é constante para cada aeronave, ou seja, cada unidade a menos reduz em 3% o custo da hora voo do Item 3. Para os demais itens do Edital, esse percentual é maior, uma vez que os custos fixos são proporcionalmente maiores. A título de exemplo, a redução do custo total da hora voo para o Item 1 (aeronave de asa fixa leve – Leste) é de aproximadamente 6% para cada aeronave.

Independentemente dos valores simulados, o que fica demonstrado é que a quantidade de aeronaves disponibilizadas afeta diretamente o custo da hora voo para todo o contrato. Isso possui ao menos três implicações importantes para o interesse público. A primeira é o risco de sobrepreço devido ao superdimensionamento da quantidade de aeronaves. Nesse sentido, o Ministério da Saúde poderia alcançar preços inferiores caso reduzisse a quantidade de aeronaves exigidas, mantida a expectativa de esforço aéreo total.

A outra implicação importante é o risco de enriquecimento indevido por parte da empresa contratada, caso a quantidade efetivamente disponibilizada seja inferior à prevista no Edital. Retomando o exemplo acima relativo ao Item 3 do Edital, esse risco se concretizaria se em determinado período, mesmo que curto, a empresa disponibilizar apenas 7 aeronaves, ainda que isso não afete o atendimento à demanda por horas-voo do DSEI. Isso porque o preço da hora-voo foi calculado com base na quantidade de 8 aeronaves disponibilizadas e não seria alterado no caso de disponibilidade menor.

Por fim, entende-se que essa exigência de quantitativo de aeronaves implica na restrição à competitividade do certame, uma vez que empresas que não possuem toda a frota exigida, mas que teriam condições de atender à demanda do DSEI em relação às horas voo com a disponibilização de quantitativos inferiores de aeronaves, não puderam participar do Pregão.

Portanto, a decisão de se exigir quantitativos de aeronaves para cada item licitado é uma decisão administrativa que deve ser devidamente justificada por critérios técnicos. Deve-se ficar demonstrado, por exemplo, que 7 aeronaves (ou menos) seriam insuficientes para o atendimento da demanda em relação ao Item 3. Para tanto, seriam necessárias informações precisas e detalhadas sobre a execução desse tipo de serviço, tais como a quantidade de vezes em que são executadas 8 missões simultâneas ao longo de um ano com o mesmo tipo de aeronave.

Esse achado de auditoria foi encaminhado ao Ministério da Saúde por meio da Nota nº 01 em 19/05/2023. Em resposta, foi apresentada a Nota Informativa nº 3/2023 – SESAI, na qual o Ministério da Saúde discorre sobre uma série de características da Terra Indígena Yanomami, tais como a área jurisdicionada (106.327,56 Km<sup>2</sup>), a população (28.141 indígenas), a quantidade de etnias (19), de aldeias (371), de polos-base (37) e de unidades básicas de saúde indígena (38). Reforça a magnitude do território Yanomami, as dificuldades operacionais e conclui que *“o quantitativo de aeronaves deu-se em virtude da necessidade de atuação simultânea, em várias áreas do Território Yanomami, de forma a se evitar prejuízos de assistência para a população”*.

Posteriormente, em manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 1460844, o Ministério da Saúde argumentou que a justificativa para a exigência desses quantitativos de aeronaves está amparada em três fatores, a saber: Relevo, vegetação e demografia das regiões atendidas pelos DSEI; demandas de atendimento próprias de cada DSEI; e manutenção e capacidade operacional das aeronaves.

Os dois primeiros fatores apresentados realçam os já conhecidos desafios operacionais relacionados à gestão do DSEI Yanomami, sobretudo quanto ao transporte de suprimento e de pessoas dentro do território. Todos esses desafios podem ser enfrentados com a

contratação de horas de voo, sem a necessidade de definir quantitativos de aeronaves. Ademais, não foram apresentadas informações adicionais sobre efetiva necessidade das operações simultâneas, tais como o histórico de utilização dos serviços em anos anteriores.

Em relação ao terceiro fator apresentado pela SESAI, entende-se que as estratégias operacionais para a disponibilização das horas de voo demandadas pelos DSEI competem à própria contratada, com a gestão de sua frota nos casos de manutenção e de inspeções periódicas das aeronaves. Os contratos nesses casos são para a prestação dos serviços e não para a locação de aeronaves. Nesse sentido, considera-se não terem sido apresentados critérios técnicos que sustentam as quantidades de aeronaves exigidas para cada item licitado.

## RECOMENDAÇÕES

1 - Refazer a pesquisa de preços do Processo nº 25000.152556/2022-25 para a definição dos preços de referência do certame, considerando a maior quantidade possível de registros e seguindo rigorosamente os critérios estabelecidos para descarte de valores

Achado nº 2

2 - Reavaliar o modelo de parcelamento do Processo nº 25000.152556/2022-25, conforme critérios técnicos e de necessidade do serviço, de modo a restringir quais tipos de serviços devem ser ofertados para cada configuração de aeronave.

Achado nº 3

3 - Reavaliar a necessidade de se definir quantitativos de aeronaves para cada item licitado no Processo nº 25000.152556/2022-25. Caso se mantenha tal exigência, apresentar as justificativas técnicas para a definição de cada quantitativo.

Achado nº 4

## CONCLUSÃO

A análise preventiva do Pregão Eletrônico nº 15/2023, conduzido pela CGMAP/SAA/MS, indica falhas que culminaram na restrição à competitividade do certame e expuseram a Administração Pública ao risco de celebrar contratos com sobrepreços. Essas falhas são relacionadas às definições dos preços de referência e dos objetos a serem contratados. Entendeu-se que a continuidade do certame nas condições alcançadas não propiciaria qualquer vantagem para a Administração Pública, uma vez que resultaria somente na majoração de preços de serviços que já possuem contratos vigentes. Nesse sentido, foram

emitidas recomendações ao Ministério da Saúde relacionadas ao saneamento das falhas identificadas para essa contratação.

Em decorrência dos achados aqui consignados, o Ministério da Saúde optou pela revogação do Pregão nº 15/2023, conforme publicado no Diário Oficial da União de 18/08/2023, e informou que instaurará novo procedimento licitatório para esse objeto. Dessa forma, entende-se que o Ministério da Saúde está disposto a atender às recomendações propostas em relação ao aprimoramento da contratação, o que será objeto de análise detalhada na fase de monitoramento das recomendações e em eventuais ações de controle futuras.



# ANEXOS

## I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em resposta ao encaminhamento do relatório preliminar de auditoria, o Ministério da Saúde encaminhou a Nota Informativa nº 6/2023-SESAI/CORISC/SESAI/GAB/SESAI/MS, transcrita integralmente a seguir:

### 1. SINTESE

1.1. Trata-se de manifestação da Secretaria de Saúde indígena, apresentada por meio da Nota Informativa nº 6/2023-CORISC/GAB/SESAI/MS, acerca do Anexo Relatório Preliminar 1461670 (0034492985), da Controladoria-Geral da União (CGU).

1.2. O objeto da avaliação da Controladoria-Geral da União está consubstanciado na análise do edital do Pregão Eletrônico nº 15/2023 (Processo Administrativo nº 25000.152556/2022-25), conduzido pela Coordenação-Geral de Material e Patrimônio da Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde (CGMAP/SAA/MS), para contratação de serviços de transporte aéreo para atender a demanda dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas do Leste de Roraima (DSEI/LRR) e Yanomami (DSEI/Yanomami).

1.3. Na avaliação preventiva, a Controladoria-Geral da União ressaltou indícios de restrição à competitividade e de sobrepreço no pregão supracitado.

1.4. Este documento visa demonstrar a viabilidade da licitação, de modo a demonstrar a necessidade contratação, sob o fundamento de que não houve restrição à competitividade, de sobrepreço e de resguardar esta Secretaria de eventual risco de desassistência.

1.5. Sendo assim, passemos abaixo as considerações cabíveis acerca da matéria.

### 2. INFORMAÇÕES SOBRE O ATUAL CONTRATO

2.1. O Contrato nº 124/2021, oriundo do Pregão 11/2021, foi celebrado em 29/12/2021, entre a Subsecretaria de Assuntos Administrativos, e a empresa Voare Táxi Aéreo Ltda, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 00.581.615/0001-59, com vigência de 29/12/2021 a 29/12/2022, no valor anual de R\$ 34.723.548,00 (trinta e quatro milhões, setecentos e vinte e três mil, quinhentos e quarenta e oito reais), e posteriormente sub-rogado ao Distrito Sanitário Especial Indígena Yanomami.

2.2. Antes do início da vigência do contrato, houve a mudança da base operacional do helicóptero para Surucucu a pedido desta Secretaria de Saúde Indígena, o que foi aceito pela empresa, de modo a otimizar as operações para atendimento dos indígenas assistidos pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Yanomami.

2.3. As áreas (aldeias indígenas desprovidas de pista de pouso) que demandam o emprego de aeronave de asas rotativas (helicóptero) estão geograficamente localizadas no oeste e

noroeste do estado de Roraima, espalhadas ao redor do aeródromo de Surucucu (SWUQ) em meio à extensa Reserva Indígena Yanomami. O Aeródromo de Surucucu está localizado a 170 milhas náuticas de Boa Vista/RR, distância esta que equivale a 01h30min de voo em helicópteros. O trajeto de ida e volta de Boa Vista para Surucucu consumiria 03h00min de voo.

2.4. O 1º Termo Aditivo foi celebrado em 25/05/2022, cujo objeto foi a inclusão do Aeródromo Pouso da Águia (ICAO - SWPD), devidamente homologado pela ANAC, conforme decisão nº 154, de 31 de outubro de 2019, estabelecido à BR 432, Estrada da Malacacheta, km 16, S/N, Zona Rural, Cantá/RR | CEP: 69.309-000, o qual servirá para embarque e desembarque das aeronaves.

2.5. O 2º Termo Aditivo foi celebrado em 30/09/2022, cujo objeto foi o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) do quantitativo de horas do contrato nº 124/2021, passando do valor anual de R\$ 34.723.548,00 (trinta e quatro milhões, setecentos e vinte e três mil, quinhentos e quarenta e oito reais) para R\$ 43.404.435,00 (quarenta e três milhões, quatrocentos e quatro mil, quatrocentos e trinta e cinco reais), sem alteração do valor unitário.

2.6. O 1º Termo de Apostilamento, feito em razão do aumento dos custos do AVGAS foi celebrado em 04/10/2022, cujo objeto foi o reequilíbrio econômico-financeiro do valor unitário da hora voo estabelecido nas 3 (três) configurações de aeronaves, passando o valor anual de R\$ 43.404.435,00 (quarenta e três milhões quatrocentos e quatro mil quatrocentos e trinta e cinco reais), para R\$48.915.330,00 (quarenta e oito milhões, novecentos e quinze mil trezentos e trinta reais).

2.7. O 3º Termo Aditivo foi celebrado em 13/12/2022, com vistas a prorrogação de vigência de 29/12/2022 a 29/01/2023, embora o referido termo tenha sido assinado tão somente por 30 (trinta) dias, por desinteresse da contratada em prorrogar por 12 (doze) meses, em razão de pendências de pagamento e necessidade de reajuste do contrato.

2.8. O 4º Termo Aditivo foi celebrado em 27/01/2023, nos seguintes termos:

O presente Termo Aditivo tem por finalidade PRORROGAR por 11 (onze) meses o prazo de vigência do contrato nº 124/2021, ou até que se conclua o novo processo licitatório, referente a prestação de serviços de horas de voo com frações de minutos de aeronaves (de asas rotativas e asas fixas), incluída logística de abastecimento e manutenção, para emprego nas missões em apoio à saúde indígena, incluindo transporte de cargas; cargas perigosas; transporte de equipamentos, materiais, pessoal, ações supletivas e outras atribuições da SESAI e Distrito Sanitário Especial Indígena Yanomami, garantido o reequilíbrio econômico-financeiro.

2.9. Os valores requeridos pela Empresa, foram:

<b>Item</b>	<b>Especificação</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Valor unitário (R\$)</b>
44	Locação de Aeronave – CONFIGURAÇÃO 01 (Asas fixas leve).	Horas de voo	4.438,72
45	Locação de Aeronave – CONFIGURAÇÃO 02 (Asas fixas média).	Horas de voo	7.086,56
46	Locação de Aeronave – CONFIGURAÇÃO 03 (Asas rotativas leve).	Horas de voo	16.153,46

2.10. O assunto foi imensamente debatido entre Distrito Sanitário Especial Indígena Yanomami, Secretaria de Saúde Indígena e a empresa. Sendo que o apostilamento ocorreu em 03/07/2023, passando o contrato de R\$ 48.915.330,00 (quarenta e oito milhões novecentos e quinze mil trezentos e trinta e três reais, para R\$ 67.566.245,35 (sessenta e sete milhões quinhentos e sessenta e seis mil duzentos e quarenta e cinco reais e trinta e cinco centavos).

2.11. Atualmente, são esses os valores praticados no contrato:

<b>Item</b>	<b>Especificação</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Valor unitário (R\$)</b>
44	Locação de Aeronave – CONFIGURAÇÃO 01 (Asas fixas leve).	Horas de voo	R\$ 4.147,32
45	Locação de Aeronave – CONFIGURAÇÃO 02 (Asas fixas média).	Horas de voo	R\$ 7.089,56
46	Locação de Aeronave – CONFIGURAÇÃO 03 (Asas rotativas leve).	Horas de voo	R\$ 9.954,79

2.12. A grande problemática em relação ao reequilíbrio econômico financeiro das horas voo de helicóptero diz respeito à mudança de base operacional. O valor licitado tinha como referência a base operacional em Boa Vista, porém quando da execução do contrato, verificou-se que a melhor alternativa para o DSEI Yanomami, seria a manutenção da base em Surucucu, o que fora aceito pela empresa.

2.13. Não obstante, quanto ao equilíbrio econômico, a empresa reivindica os custos operacionais. Porém, o pedido foi indeferido, uma vez que não constava na proposta inicial.

2.14. Ainda sobre o contrato em comento, vale destacar o quantitativo de horas já dispensado e o saldo:

<b>PERÍODO</b>	<b>HORAS VOADAS</b>	<b>TOTAL DE HORAS VOADAS</b>	<b>SALDO DE HORAS</b>
Aeronave Asa Fixa Leve			
21/12 a 31/12/22	325:54:00		
01/01 a 29/01/23	956:36:00		
30/01 a 20/02/23	857:00:00		
21/02 a 20/03/23	1073:24:00		
21/03 a 20/04/23	1036:06:00		
21/04 a 20/05/23	861:12:00		
21/05 a 20/06/23	993:30:00		
		6103:42:00	5146:18:00

Aeronave Asa Fixa Média			
21/12 a 31/12/22	50:00:00		
30/01 a 29/01/23	110:00:00		
30/01 a 20/02/23	90:18:00		
21/02 a 20/03/23	113:06:00		
21/03 a 20/04/23	152:30:00		
21/04 a 20/05/23	173:42:00		
21/05 a 20/06/23	205:00:00		
		893:36:00	616:24:00

Helicóptero			
01/01 a 29/01/23	88:00:00		
30/01 a 20/02/23	67:12:00		
21/02 a 20/03/23	123:12:00		
21/03 a 20/04/23	126:30:00		
21/04 a 20/05/23	132:18:00		
21/05 a 20/06/23	139:18:00		
		680:30:00	344:30:00

2.15. Conforme se depreende do quadro acima, considerando os últimos 4 meses de execução contratual, para as aeronaves de Asa fixa leve, o saldo de horas alcança o mês de novembro, para as Aeronaves de Asa Fixa Média, o saldo atenderia até o fim do mês de setembro, já o helicóptero, até o fim do mês de agosto.

2.16. Em consonância com os documentos insertos no Processo 25000.152556/2022-25, acerca da estimativa de horas de voo, foi apresentada a seguinte justificativa pelo Distrito:

"Preliminarmente, cumpre salientar que os quantitativos de horas voo ora licitados para este Distrito por meio do Pregão Eletrônico Centralizado nº 11/2021 que originou o Contrato nº 124/2021 (0024589108) foram insuficientes para atendimento das demandas existentes. Prova disso foi a necessidade de realização de acréscimo de 25% do valor total do referido contrato por meio do Termo Aditivo (0029543035). Cabe ressaltar ainda que para as aeronaves TIPO 01, TIPO 02 e TIPO 03, os quantitativos de horas voo ainda com o acréscimo de 25% não atendem as necessidades atuais, conforme comprovado no anexo (0030599895), razão pela qual, deve-se estimar um percentual a maior para as referidas configurações a fim de evitar ausência de saldo contratual no decorrer da execução, bem como promover o atendimento das necessidades reprimidas (ações do SESANI e Controle Social)."

2.17. Ante as considerações supramencionadas, em virtude da iminente falta de horas, faz-se necessária a urgente contratação, com vistas não gerar desassistência aos povos indígenas tutelados por aquele Distrito.

### **3. ESPECIFICIDADES DO TERRITÓRIO YANOMAMI**

#### **3.1. SITUAÇÃO DAS PISTAS**

3.1.1. A localização das aldeias indígenas encravadas nas densas matas das florestas brasileiras, definem um cenário desafiador à consecução da missão da SESAI, ou seja, prover a atenção à saúde do indígena brasileiro.

3.1.2. Um elemento básico e fundamental à complexa e caríssima logística empenhada pela SESAI está relacionado às alternativas de transporte empregado, em muitos casos, limitando-se ao modal aéreo, como a única possibilidade de prover o acesso a esses lugares críticos e, naturalmente, tão remotos.

3.1.3. A opção do transporte aéreo, contudo, demanda valores altamente relevantes, no emprego de aeronaves de asas fixas e rotativas, por meio de contrato de horas de voo,

3.1.4. Nesse particular, deve-se salientar, como entendimento primário e básico, que as horas de voo de aeronaves de asas rotativas (helicópteros) apresentam valores bem mais volumosos que o emprego das aeronaves de asa fixa (aviões). A justificativa desses valores maiores reside num conjunto de elementos, onde dentre outros, pode-se destacar desde a complexidade das operações desse tipo de aeronave, ao cumprimento do seu programa de manutenção bem mais restritivo e caro.

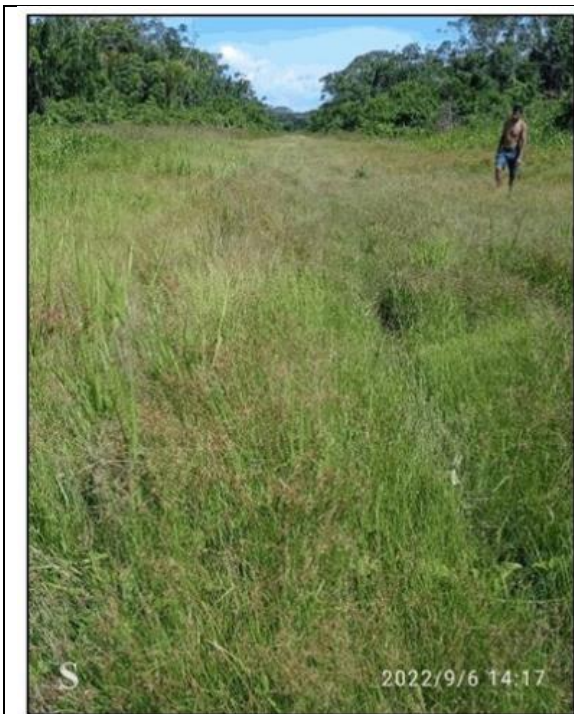
3.1.5. No caso peculiar do DSEI Yanomami, em razão da grandeza geográfica das terras indígenas dessa região, há um número significativo de aldeias indígenas. Nelas, destacam-se a existência de inúmeras pistas de pouso desprovidas de registro ou homologação. Ademais, salienta-se a existência de muitas outras áreas de clareiras que atualmente são operadas apenas por aeronaves de asas rotativa, pela inexistência de áreas – registradas ou não – que possam contemplar operação de aeronaves de asas fixas.

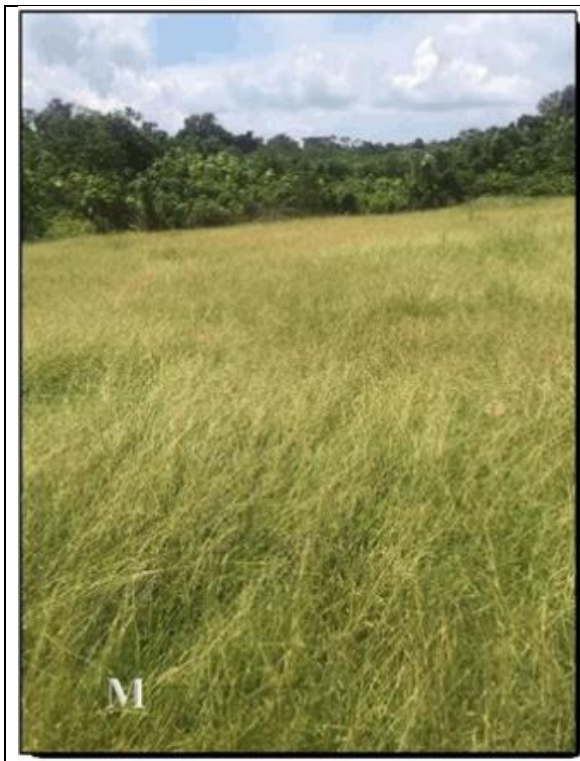
3.1.6. Assim, considerando a falta de registro e homologações de pistas, encontramos muitos problemas em sua operação, como por exemplo:

- I - Cabeceiras comprometidas por obstáculos
- II - Comprimento comprometido por avanço da vegetação
- III - Largura comprometida por presença de vegetação lateral
- IV - Pavimentação comprometida pela presença de vegetação rasteira densa
- V - Pavimentação comprometida pelo acúmulo de água
- VI - Pavimentação comprometida pela presença de buracos e valas
- VII - Comprometimento da segurança pela presença de animais na pista
- VIII - Comprometimento da segurança pela presença de pessoas na pista
- IX - Comprometimento da segurança pela presença de edificações próximas a pista

3.1.7. Sobre os problemas acima relatados, seguem fotografias das condições de algumas pistas utilizadas no Território Yanomami:







### 3.2. OPERAÇÕES EM ÁREAS DE POUSO NÃO HOMOLOGADAS – SEGURO AERONÁUTICO

3.2.1. Há uma problemática relacionada às operações em áreas não cadastradas pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, ou seja, pistas de pouso não regularizadas pela ANAC, com



a respectiva chancela do Tráfego Aéreo pela Aeronáutica, em tese, não podem receber operações aéreas. A ausência de homologação pode colocar o operador aéreo em situação de irregularidade diante do órgão regulador, ficando, portanto, passível de sanções de auto de infração, multas e até suspensão da aeronave e de pilotos. Nestes casos, como única alternativa possível, buscava-se pelo emprego de aeronaves de asas rotativas, uma vez que essas aeronaves têm o privilégio operacional de operar em áreas não cadastradas, desde que a operação seja justificada como emergencial.

3.2.2. Tal conflito foi resolvido, em parte e temporariamente, com publicação da Resolução ANAC 623, de junho de 2021, que com a justificativa das dificuldades e maiores demandas de saúde pública, em função da Pandemia do Covid-19, aprovou regras específicas para a utilização de áreas não cadastradas, em terras situadas na Amazônia Legal, para pouso e decolagens de avião, somente para atendimento a comunidades isoladas. Com isso, as empresas de táxi aéreo, assinam um Termo de Responsabilidade diante do órgão regulador, com a finalidade de realização de ações humanitárias, a exemplo de remoção emergencial de pacientes, entrega de medicamentos ou suprimentos, mobilização de equipes de saúde, entre outras afins.

3.2.3. Todavia, tal operação continua representando receios, incômodos e negativas do operador aéreo, visto que é de sua total responsabilidade as análises de risco específico para cada uma das operações, segundo o Gerenciamento da Segurança Operacional sob a sua responsabilidade. De fato, em inúmeras áreas, sobretudo no Território Yanomami, os riscos operacionais são extremamente críticos, conforme já demonstrado, em função de um conjunto de Objetos Projetados no Espaço Aéreo, naturais, que se configuram como perigosos obstáculos para o Tráfego Aéreo.

3.2.4. Há, desse modo, um consenso de que, havendo um eventual sinistro nas operações de suas aeronaves, embora – em tese – estejam amparados por uma legislação temporária que lhes autoriza a operação com aviões em áreas não cadastradas – contudo condicionando tal operação às análises de risco e do gerenciamento da segurança operacional, ou seja, o operador aéreo assumindo todas as responsabilidades pelas operações em cenários tão críticos – tenham revés no momento do eventual acionamento do seguro aeronáutico, visto que as seguradas poderão contestar a eficácia dessas análises de risco, e por conseguinte, das respectivas operações.

3.2.5. Salienta-se que, referente ao seguro aeronáutico, que a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil que rege sob o tema, determina que seja compulsório para as aeronaves, apenas o seguro RETA – Responsabilidade Civil do Explorador ou Transportador Aéreo, que tem como objetivo apenas a proteção de terceiros (passageiros, tripulantes, pessoas e bens no solo), no caso de acidentes aeronáuticos. Já o seguro de Casco, que não é compulsório, é aquele que cobre total ou parcialmente os danos provocados por colisão, roubo, furto, incêndio e alagamentos. Este seguro não é requisito compulsório exigido pela legislação reguladora de aviação civil. Nesse contexto, muitas empresas não o contratam, visto que são valores demasiadamente altos. As empresas, muitas das vezes, preferem investir apenas num rigoroso programa de manutenção dos fabricantes das aeronaves e grupo moto-propulsor, no treinamento constante de sua tripulação, além do processo de Gerenciamento da Segurança Operacional.

3.2.6. Sendo assim, há receios que as empresas de transporte aéreo sustentam, diante das operações em áreas desprovidas de homologação e registro.

### 3.3. GARIMPO NO TERRITÓRIO YANOMAMI

3.3.1. A Terra Indígena Yanomami é a maior em extensão territorial do país, cuja demarcação foi homologada por meio do decreto presidencial editado em 25 de maio de 1992. No Estado Brasileiro, esse território indígena está sob a jurisdição dos estados de Roraima e do Amazonas, apesar de também haver expansão para a Venezuela, em razão de ser considerado um povo que transporta as fronteiras. No atual cenário, são cerca de 26 (vinte e seis) mil indígenas dos povos Ye'kuana e Yanomami.

3.3.2. Com o transcorrer dos anos, a partir da descoberta de jazidas e de ouro na Terra Indígena Yanomami, bem como com a construção da Perimetral Norte, iniciou-se a busca pela exploração dos minérios por meados dos anos de 1970. Posteriormente, diante do fechamento das jazidas, os garimpeiros mudaram sua estratégia, sendo que, em lugar de grandes operações para tomar sítios de mineração, passaram a formar pequenos grupos para extração do ouro. No auge da mineração ilegal, estima-se que havia mais de quarenta mil garimpeiros na terra indígena.

3.3.3. A partir da homologação da Terra Indígena Yanomami, em 1992, e a desintração de parte dos garimpeiros, o problema foi mitigado. Porém, na última década, a exploração do ouro tornou a aumentar de modo acentuado, ensejando novos conflitos, surtos epidêmicos, exploração laboral, poluição ambiental, redução dos recursos ambientais, desagregação de comunidades, sobrecarga do subsistema de saúde indígena e riscos de dizimação ou genocídio dos grupos isolados.

3.3.4. Nos últimos anos, a atividade garimpeira em território avançou substancialmente, a circulação descontrolada de não indígenas, principalmente em período de covid-19, debilitou a eficácia das políticas sanitárias e de isolamento social estipuladas pela Secretaria de Saúde Indígena e pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

3.3.5. Passaram a se multiplicar as notícias e as denúncias acerca do aumento da exploração garimpeira dentro da Terra Indígena Yanomami. Em 15 de maio de 2019, Lideranças Yanomami estiveram na Câmara de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Ministério Público Federal (6CCR) para denunciar o aumento do garimpo ilegal em seu território. E conforme foi amplamente divulgado na mídia nacional, houve a estimativa de 20 mil garimpeiros nas terras Yanomami, sendo que somente na região de Auaris, haveria 7 mil garimpeiros em busca de ouro e diamante, enquanto que, em março de 2018, o número estimado seria de 5 mil.

3.3.6. A presença massiva de garimpeiros na região fez com que o Ministério Público Federal ajuizasse ação civil pública, a fim de que o Poder Judiciário determinasse a adoção de medidas cabíveis para a desintração nas terras indígenas. Dentre as ações ajuizadas, tem-se a ACP 1001973- 17.2020.4.01.420, em curso perante a 2ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal (tramitação em segredo de justiça).

3.3.7. Na respectiva ação civil pública é possível verificar a gravidade do dano não somente socioambiental, mas, também, às ações de saúde, seja por meio das equipes de saúde e pelos prestadores de serviços de todas as ordens. Inclusive, a título de conhecimento, faz-se necessário ponderar sobre a situação caótica em Homoxi, na Terra Indígena Yanomami, que possui uma cratera gigantesca aberta por garimpeiros nas imediações das comunidades e do posto de saúde do Distrito Sanitário Especial Indígena Yanomami:



3.3.8. Apesar da ação civil pública mencionada, até o presente momento não houve a reabertura da unidade de saúde em razão da presença dos garimpeiros.





Figuras 4 e 5 - Situação degradada e dominada pelo garimpo ilegal nas proximidades de Homoxi.



Figura 5 - Imagem registra a ação de garimpeiros no rio Parima, é uma delas. No centro da fotografia é possível identificar a cavidade de onde é extraído o sedimento.



Figura 6 - Detalhe de pista clandestina indicando ao menos 6 aeronaves no rio Couto Magalhães, região Papau. TV Ipanema, dezembro de 2020.

3.3.9. Como se não olvidasse, o garimpo ilegal é um dos objetos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709, em curso no Supremo Tribunal Federal, de relatoria do ministro Luis Roberto Barroso.

3.3.10. Nesse sentido, é importante ressaltar que há uma insegurança à incolumidade dos indígenas, dos profissionais das equipes multidisciplinares de saúde e dos prestadores de serviços, o que faz com que ocorra retirada de território, bem como faça com que as empresas prestadoras de serviços de saúde não se interessem por exercer a atividade.

3.4. Assim, como demonstrado neste item, existem condições que fogem a governabilidade desta Secretaria, que por si, influenciam na competitividade do certame, pois tornam os custos mais onerosos e condições menos atrativas às empresas do ramo.

#### 4. PESQUISA DE PREÇOS

4.1. Informa a Auditoria que houveram falhas na definição dos preços de referência do Pregão Eletrônico Nº 15/2023, resultando em potencial sobrepreço.

4.2. Desta maneira passamos a apresentar a metodologia e as justificativas pertinentes, de forma a demonstrar a compatibilidade com os preços de mercado.

4.3. Um dos grandes problemas enfrentando na execução do Pregão Nº 11/2021, foi justamente o preço estimado quando da realização da licitação. Alguns contratos que foram assinados, mesmo reajustados, não foram prorrogados e algumas das Atas firmadas, sequer tiveram execução, com alegação da empresa de que os preços estariam defasados.

#### 4.4. AERONAVES DE ASAS FIXAS LEVES.

4.4.1. Ressalta-se que as aeronaves deste tipo de configuração são as que mais sofrem com as condições apontados nos item 3.1 e 3.2 desta Nota Informativa, pois esta configuração são as que pousam nas pistas cujas fotos foram anexadas.

4.4.2. Acerca disso, faz-se necessário mencionar que a equipe de planejamento detinha o conhecimento de que os preços praticados por alguns Distritos estavam defasados, pois as empresas solicitavam reequilíbrio ou não prorrogavam o contato. Aliado a isso, considerando a singularidade já apresentada no item 3, utilizou-se apenas dos valores acostados aos autos, que eram compatíveis entre si e com os valores de mercado.

#### 4.5. AERONAVES DE ASA FIXA MÉDIA

4.5.1. Não obstante os preços encontrados pela Auditoria, salienta-se mais uma vez a singularidade da prestação dos serviços.

4.5.2. Revisitando a consulta adicional realizada pela equipe de Auditoria, em relação ao Contrato Nº 21/2022 do DSEI Manaus, este não se encontra mais vigente, vez que fora substituído pelo Contrato Nº 11/2023, cujo valor da hora é R\$ 6.000,00. No que se refere ao Contrato do DSEI Médio Rio Solimões, também não se encontra mais vigente, e no momento está em fase de licitação, cujo valor estimado para o item é de R\$ 8.500,00.

4.5.3. Recentemente, mais precisamente em abril do corrente ano, em decorrência da situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional diante da necessidade de combate à desassistência sanitária dos povos indígenas que vivem no Território Yanomami, decretada pelo Ministério da Saúde, Portaria n.º 28, publicada no dia 20 de janeiro de 2023, fez-se necessária, a contratação de 150 (cento e cinquenta) horas voo, com vistas a complementar as ações do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE - Yanomami).

4.5.4. A contratação se deu por Requisição Administrativa, cujos preços cotados foram os da tabela a seguir.

ITEM	OBJETO	UNIDADE DE MEDIDA	EMPRESAS PARTICIPANTES			
			AEROSUL	PEC	AMAZONAVES	VOARE
			VALOR UNITÁRIO	VALOR UNITÁRIO	VALOR UNITÁRIO	VALOR UNITÁRIO
01	CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE HORAS VOO PARA A REALIZAÇÃO DAS AÇÕES EMERGENCIAIS.	HORA VOO	R\$ 7.500,00	R\$ 8.500,00	<b>R\$ 7.300,00</b>	R\$ 8.900,00

4.5.5. Conforme pode se comprovar, os preços praticados no pregão, estão abaixo do atualmente usual de mercado.

#### 4.6. AERONAVE DE ASAS ROTATIVAS.

4.6.1. Sobre as cotações utilizadas referente a Contratação do ICM-Bio, ressaltamos que estas utilizam o mesmo modelo multimissão ora abarcado na contratação em tela.

4.6.2. Há várias categorias de certificação de operador aéreo no âmbito da ANAC. Dentre eles, vamos destacar:

4.6.3. Na categoria transporte de passageiros, há uma homologação específica para o chamado Serviço Aeromédico, utilizado para realizar o transporte de enfermos. Tal homologação é realizada na aeronave, para a qual são instalados kit's aeromédicos, que são materiais aprovados por um Certificado Suplementar de Tipo – STC (projetos elaborados por engenheiros aeronáuticos e aceitos pela ANAC). Por exemplo, as macas para transporte de enfermos. Esses STC são aplicados na aeronave sempre que a aeronave se encontrar numa operação aeromédica. Quando não estiverem nessa condição, podem ser removidos da aeronave;

4.6.4. Na categoria Transporte de cargas, temos as homologações para o transporte de carga aérea interna e externa. Empresa Homologada pela ANAC, como prestadora de serviços que são consideráveis como especializados, como, por exemplo, serviço Aeroagrícola, serviços de aero inspeção, serviços de aerolevanteamento do solo, serviços de aerofotografia, serviços de aeropublicidade.

4.6.5. Dentre as homologações SAE, há uma específica denominada Serviço de Combate a Incêndios. Nesta homologação, as aeronaves são equipadas com kit's ou equipamentos para combate aéreo de incêndios. Esses equipamentos também são aplicados nas aeronaves por um Certificado Suplementar de Tipo – STC (projetos elaborados por engenheiros aeronáuticos e aceitos pela ANAC. E também podem ser removidos, eventualmente, quando a aeronave não estiver em operação para essa finalidade.

4.6.6. De tal modo que as aeronaves homologadas tanto para o SAE, tanto quanto para o Táxi Aéreo, podem se utilizar das suas aeronaves sem os devidos STC aplicados, quando não estão nas respectivas operações que requerem esses equipamentos.

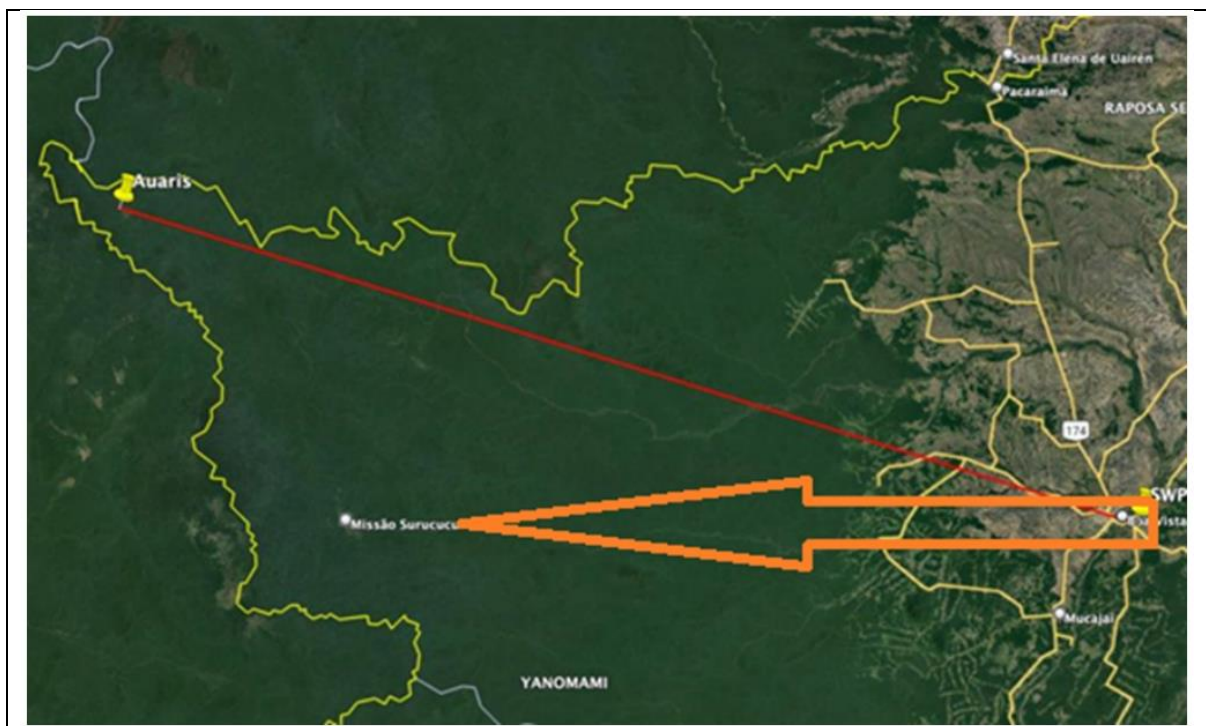
4.6.7. Assim, há a compatibilidade os objetos contratuais.

#### 4.7. DA BASE OPERACIONAL DO HELICOPTERO EM SURUCUCU

4.7.0.1. Há de se levar em consideração que a base operacional do helicóptero é em Surucucu. Diferentemente de outros Distritos, o transporte de combustível para essa localização específica se dá apenas por via aérea, o que torna a logística mais cara.

4.7.0.2. Trata-se de uma infraestrutura aeroportuária diferenciada para a região, sendo uma pista de 1080m de comprimento por 30 de largura, asfalta. Este aeródromo serve de apoio operacional para as aeronaves do exército brasileiro, tendo hangares para a hangaragem de aeronaves e etc.. Destaca-se a construção em andamento de um hospital que passará a ser um apoio médico hospitalar para toda a região.

4.7.0.3. Uma parte significativa da logística de operações destinadas às terras Yanomami são centralizadas nesse aeródromo em função de um conjunto de elementos relevantes às operações das aeronaves, em especial e sobretudo, as aeronaves de asas rotativas, sendo que dentre esses elementos destacam-se a segurança para a guarda das aeronaves, a localização de proximidade às várias aldeias indígenas que dispõe de áreas para operação de aviões, mas, sobretudo, aquelas outras onde a única operação possível se dá com os helicópteros.



4.7.0.4. No contexto da logística supracitada, considera-se como elemento expressivo, a questão do transporte de combustível entre Boa Vista e Surucucu, de modo que se possa viabilizar o maior e melhor emprego das aeronaves que partem do aeródromo com destino às áreas de operações nas aldeias, sobretudo os helicópteros que operam em clareiras.

4.7.1. Feita essa contextualização e em complemento à pesquisa realizada pela Auditoria, informamos a atualização dos preços dos contratos dos Distritos, que sofreram modificação,

e os que foram substituídos por novas contratações, que conforme demonstrado abaixo, ficaram acima de R\$ 14.000,00.

<b>Processo</b>	<b>Distrito/Contrato</b>	<b>Valor da Hora Voo</b>	<b>STATUS</b>	<b>Contrato Atual</b>
25000.075015/2022-76	Alto Rio Juruá/Contrato 56/2022	R\$ 8.147,70	Vigente	
25000.001756/2022-11	Alto Rio Purus - Contrato 08/2022 Expirou em Janeiro de 2023	R\$ 6.150,00	Não aceitou prorrogar, alegando desequilíbrio financeiro do contrato.	Finalizando Contratação Ata de Registro de Preços firmada. <b>R\$ 14.650,00</b>
25000.020145/2022-71	Alto Rio Solimões Contrato 23/2022	R\$ 10.203,96	Vigente	
	Amapá e Norte do Pará – Encerrou em janeiro de 2023.	R\$ 7007,33	Empresa não aceitou prorrogar, alegando desequilíbrio financeiro do contrato.	Contrato Emergencial Nº 03/2023 <b>Valor: 17.390,20</b>
25000.025252/2022-96	Guamá Tocantins 43/2021	R\$ 9.694,66	Vigente	
25000.085566/2022-48	Parintins 43/2021	R\$ 9.5558,95	Vigente	
25000.062856/2022-13	Rio Tapajós Encerrou em 07/01/2023	R\$ 7.587,20	Empresa não aceitou prorrogar, alegando desequilíbrio financeiro do contrato.	
25000.177434/2021-61	Yanomami	R\$ 9.954,79	Vigente	
25038.000722/2021-09	Médio Rio Purus	R\$ 9.818,00	Distrito não renovou, informando que a empresa não prestava serviços a contento.	Contrato Nº 25/2023 <b>Valor: 14.000,00</b>

## 5. DOS PREÇOS PRATICADOS NO ESTADO DE RORAIMA

5.1. Com vistas a demonstrar os preços praticado no Estado de Roraima, juntamos os contratos firmados neste último ano no Estado:



**RESULTADO 1****DADOS DA COMPRA****Identificação da Compra:** 00002/2023**Número do Item:** 00001**Objeto da Compra:** Contratação de empresa especializada nos serviços de locação de aeronave em caráter emergencial para subsidiar a logística das ações destinadas ao enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e de combate ao garimpo ilegal no território Yanomami.**Quantidade Ofertada:** 1.000**Valor Proposto Unitário:** -**Valor Unitário do Item:** R\$ 4390**Código do CATMAT:** 14680**Descrição do Item:** LOCACAO DE AERONAVE**Descrição Complementar:****Unidade de Fornecimento:** UNIDADE**Modalidade da Compra:** Dispensa de Licitação**Forma de Compra:** SISPP Marca:**Data do Resultado:** 17/02/2023**DADOS DO FORNECEDOR****Nome do Fornecedor:** VOARE TAXI AEREO LTDA**CNPJ/CPF:** 00581615000159**Porte do Fornecedor:** Outros**DADOS DO ÓRGÃO****Número da UASG:** 194009 - COORDENAÇÃO REGIONAL RORAIMA**Órgão:** FUNDACAO NACIONAL DO INDIO**Órgão Superior:** MINISTERIO DA JUSTICA

## **RESULTADO 2**

### **DADOS DA COMPRA**

**Identificação da Compra:** 00002/2023

**Número do Item:** 00002

**Objeto da Compra:** Contratação de empresa especializada nos serviços de locação de aeronave em caráter emergencial para subsidiar a logística das ações destinadas ao enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e de combate ao garimpo ilegal no território Yanomami.

**Quantidade Ofertada:** 1.000

**Valor Proposto Unitário:** -

**Valor Unitário do Item:** R\$ 6390

**Código do CATMAT:** 14680

**Descrição do Item:** LOCACAO DE AERONAVE

**Descrição Complementar:**

**Unidade de Fornecimento:** UNIDADE

**Modalidade da Compra:** Dispensa de Licitação

**Forma de Compra:** SISPP

**Marca:**

**Data do Resultado:** 17/02/2023

### **DADOS DO FORNECEDOR**

**Nome do Fornecedor:** VOARE TAXI AEREO LTDA

**CNPJ/CPF:** 00581615000159

**Porte do Fornecedor:** Outros

### **DADOS DO ÓRGÃO**

**Número da UASG:** 194009 - COORDENAÇÃO REGIONAL RORAIMA

**Órgão:** FUNDACAO NACIONAL DO INDIO

**Órgão Superior:** MINISTERIO DA JUSTICA

## **RESULTADO 3**

### **DADOS DA COMPRA**

**Identificação da Compra:** 00009/2022

**Número do Item:** 00001

**Objeto da Compra:** Pregão Eletrônico - Contratação de empresa para prestação de serviço de taxi aéreo para transporte aéreo de carga e pessoal,

em aeronave para atender as necessidades do C FRON RR/7º BIS.

**Quantidade Ofertada:** 300

**Valor Proposto Unitário:** R\$ 8.566

**Valor Unitário do Item:** R\$ 8500

**Código do CATMAT:** 14680

**Descrição do Item:** LOCACAO DE AERONAVE

**Descrição Complementar:**

**Unidade de Fornecimento:** UNIDADE

**Modalidade da Compra:** Pregão

**Forma de Compra:** SISRP

**Marca:**

**Data do Resultado:** 10/01/2023

**DADOS DO FORNECEDOR**

**Nome do Fornecedor:** VOARE TAXI AEREO LTDA

**CNPJ/CPF:** 00581615000159

**Porte do Fornecedor:** Outros

**DADOS DO ÓRGÃO**

**Número da UASG:** 160352 - COMANDO DE FRONT.-RR E 7.BAT.DE INF.DE SELVA

**Órgão:** COMANDO DO EXERCITO

**Órgão Superior:** MINISTERIO DEFESA

**RESULTADO 4**

**DADOS DA COMPRA**

**Identificação da Compra:** 00002/2023

**Número do Item:** 00003

**Objeto da Compra:** Contratação de empresa especializada nos serviços de locação de aeronave em caráter emergencial para subsidiar a logística das ações destinadas ao enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e de combate ao garimpo ilegal no território Yanomami.

**Quantidade Ofertada:** 500

**Valor Proposto Unitário:** -

**Valor Unitário do Item:** R\$ 13900

**Código do CATMAT:** 14680

**Descrição do Item:** LOCACAO DE AERONAVE

**Descrição Complementar:**

**Unidade de Fornecimento:** UNIDADE

**Modalidade da Compra:** Dispensa de Licitação

**Forma de Compra:** SISPP

**Marca:**

**Data do Resultado:** 17/02/2023

**DADOS DO FORNECEDOR**

**Nome do Fornecedor:** VOARE TAXI AEREO LTDA

**CNPJ/CPF:** 00581615000159

**Porte do Fornecedor:** Outros

**DADOS DO ÓRGÃO**

**Número da UASG:** 194009 - COORDENAÇÃO REGIONAL RORAIMA

**Órgão:** FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO

**Órgão Superior:** MINISTERIO DA JUSTICA

5.2. O Resultado 1, refere-se a contratação de aeronave de asa leve (5 passageiros), resultados 2 e 3, aeronaves de Asa fixa média (caravan), e o Resultado 4, de helicóptero. Não obstante, o helicóptero contratado refere-se a base operacional Boa Vista.

## 6. DO MODELO DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

6.1. Outro ponto destacado pela Auditoria, diz respeito ao modelo de parcelamento do objeto do Pregão Eletrônico Nº 15/2023.

6.2. Salienta-se que a modelagem de contratação proposta na licitação, foi precedida de estudos que incluíram o Mapeamento e o Planejamento Aéreo dos Distritos.

6.3. Cumpre registrar ainda, que as aeronaves não estarão configuradas permanentemente para um tipo único de serviço (transporte aeromédico, por exemplo).

6.4. Se fosse essa a modelagem do contrato, de fato, haveria ônus excessivo e desnecessário para a o Erário na medida em que a aeronave configurada e homologada tem um custo de hora voada mais caro que uma aeronave configuração de transporte de passageiros/carga.

6.5. Tal inferência decorre da ideia de que as aeronaves não possuem capacidade de reconfiguração, ou seja, são aeronaves ditas dedicadas, cuja a configuração interna da cabine é imutável.

6.6. Nessa filosofia antiga, a aeronave só se presta a um dos dois tipos de missão: ou é puramente aeromédica ou é puramente transporte de carga ou é puramente transporte de passageiros.

6.7. Isso era uma verdade quando, tanto a tecnologia aeronáutica de layout de interiores de cabines, quanto a tecnologia de equipamentos de suporte aeromédico não tinham as características de modularidade, portabilidade, redundância, durabilidade, tamanho e duração de baterias/ alimentação elétrica que existe nos dias atuais.

6.8. Ou seja, os equipamentos médicos eram afixados na aeronave, fato que a interditava a mesma para qualquer outro tipo de missão que não fosse o transporte aeromédico. Dessa forma, é lógico e razoável que o preço da hora voada nessas aeronaves seja mais oneroso que uma aeronave de transporte, o que justificaria a separação dos processos de licitação.

6.9. Ocorre, porém, que o edital se baseou no conceito moderno de aeronaves MULTIMISSION, ou seja, uma mesma aeronave pode ser reconfigurada rapidamente para vários outros tipos de missão tais como transporte de carga (cabine vazia), transporte de passageiros (cabine com assentos) e aeromédica (cabine com macas e equipamentos modulares), desde que o operador aéreo possua o(s) respectivo(s) Certificado Suplementar de Tipo – STC (projetos elaborados por engenheiros aeronáuticos e aceitos pela ANAC).

6.10. Dessa forma, existe economia de recursos públicos ao se adotar uma única aeronave (desde que sua matrícula seja homologada pela ANAC para Transporte Aeromédico) para atendimento de vários tipos de missão, evitando assim que a mesma fique ociosa.

6.11. Na eventualidade de uma demanda por transporte aeromédico, uma aeronave de transporte de passageiros pode ser convertida em questão de menos de uma hora em uma aeronave aeromédica (com a aplicação do STC), bastando para isso remover os bancos e colocar os módulos tais como maca rígida, caixa de medicamentos e instrumentos, cilindros de oxigênio, infusor intravenoso, aspirador, kits de imobilização, oxímetro e monitor/desfibrilador. cardíaco, todos eles modulares, independentes, de baixo peso e pequeno volume alimentados por baterias de longa independentes duração e do sistema elétrico da aeronave.

6.12. Evidentemente, o licitante vai incorporar essa condicionante de reconfiguração rápida na formulação de seu preço.

6.13. A grande vantagem da modelagem do certame baseada em uma aeronave multimissão reconfigurável é que tanto atende as demandas de transporte de passageiro/carga e evacuação aeromédica da SESAI quanto permite flexibilidade e economia de recursos para a própria empresa, o que em última instância, reduz os gastos públicos.

6.14. Se fossem realizados procedimentos licitatórios separados a soma global dos dois montantes seria, sem dúvidas, substancialmente maior que o valor atual.

6.15. Importante salientar que as empresas licitantes deverão comprovar, somente e tão somente, que as aeronaves (matrícula específica e intransferível) e tripulações a serem engajadas em operações aeromédicas devem, necessariamente (como exige a Agência Nacional de Aviação Civil- ANAC), estar homologadas para este tipo de voo (sigla AEM constante nas Especificações Operativas-EO da respectiva empresa).

6.16. Da mesma forma, as empresas licitantes deverão comprovar, somente e tão somente, que as aeronaves (matrícula específica e intransferível) e tripulações a serem engajadas em transporte não regular de passageiros e carga (taxi aéreo) devem, necessariamente (como exige a ANAC), estar homologadas para este tipo de voo (sigla TPX constante nas Especificações Operativas-EO da respectiva empresa).

6.17. Para que uma aeronave (matrícula individual e intransferível) seja MULTIMISSION ela tem que ter assinalado “AEM” (transporte aeromédico) e “transporte de passageiros” em suas EO (Especificações Operativa) emitidas pela ANAC conforme Figura 1 abaixo:



6.20. Assim sendo, é aceitável e totalmente regular perante a ANAC que uma aeronave possa estar aderente ao RBAC 175 CONCOMITANTEMENTE COM A IS 135-005 A.

6.21. Assim, todos os modelos solicitados na licitacao, podem abarcar todas as missoes solicitadas.

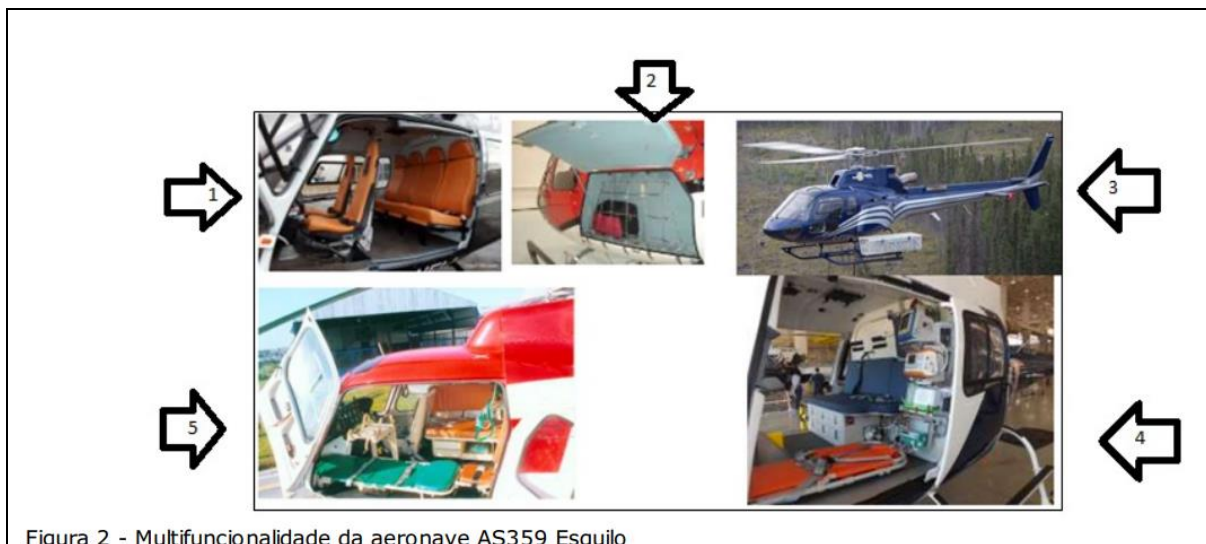


Figura 2 - Multifuncionalidade da aeronave AS359 Esquilo

1 – Transporte de Passageiros;

2 – Transporte de carga;

3 – Transporte de carga perigosa;

4 e 5 – Transporte Aeromédico.

6.22. O mesmo conceito de aeronave multimissão se aplica a todos os modelos de aeronaves de Asas Fixas também.

6.23. Tome-se com exemplo a aeronave Cessna 208 Caravan (Figura 3, 4 e 5 abaixo).





6.24. É justamente por estar apoiado no modelo de aeronave MULTIMISSÃO é que o Edital e o Termo de Referência concedem à contratada um tempo suficiente para reconfigurar sua aeronave de um tipo de missão rotineira (transporte de passageiros e carga) para o tipo de missão mais esporádica (transporte aeromédico), conforme item abaixo.

“A partir do momento em que a CONTRATANTE solicitar a realização de uma missão de transporte aéreo que se configure em urgência e/ou emergência, a CONTRATADA terá o prazo máximo de 05 (cinco) horas para disponibilizar a aeronave adequadas à prestação do serviço.”

6.25. Assim, conforme demonstrando, cada aeronave de asas fixas e asas rotativa são aptas para a realização de todos os cinco tipos de serviços contratados, fazendo com que o modelo de parcelamento seja a opção uma opção técnica e economicamente mais viável para a Administração Pública.

6.26. Normalmente, não existem aeronaves que só operam o transporte aeromédico. Porque tal condição requeria um emprego permanente e contínuo dessa aeronave – o que é raro – naquela região específica. Isso provavelmente representaria grande prejuízo ao operador aéreo. Desta forma, o que há são as homologações específicas, mas que usualmente não restringem a aeronave a ser empregada em outras demandas

## 7. DO QUANTITATIVO DE AERONAVES



7.1. O entendimento da situação-problema contida no apontamento no 4 deve ser alcançado pela compreensão de três fatores que se inter-relacionam, a saber:

I - Relevo, vegetação e demografia das regiões atendidas pelos DSEI;

II - Demandas de atendimento próprias de cada DSEI; e

III - Manutenção e capacidade operacional das aeronaves.

7.2. Tomando como exemplo o estado de Roraima, observamos que existem 02 DSEI: o DSEI Yanomami e o DSEI Leste de Roraima.

A) DSEI Yanomami

a) Sede: Boa Vista/RR

b) Área Jurisdicionada: 106.327,56 Km<sup>2</sup>

c) População: 28.141 indígenas

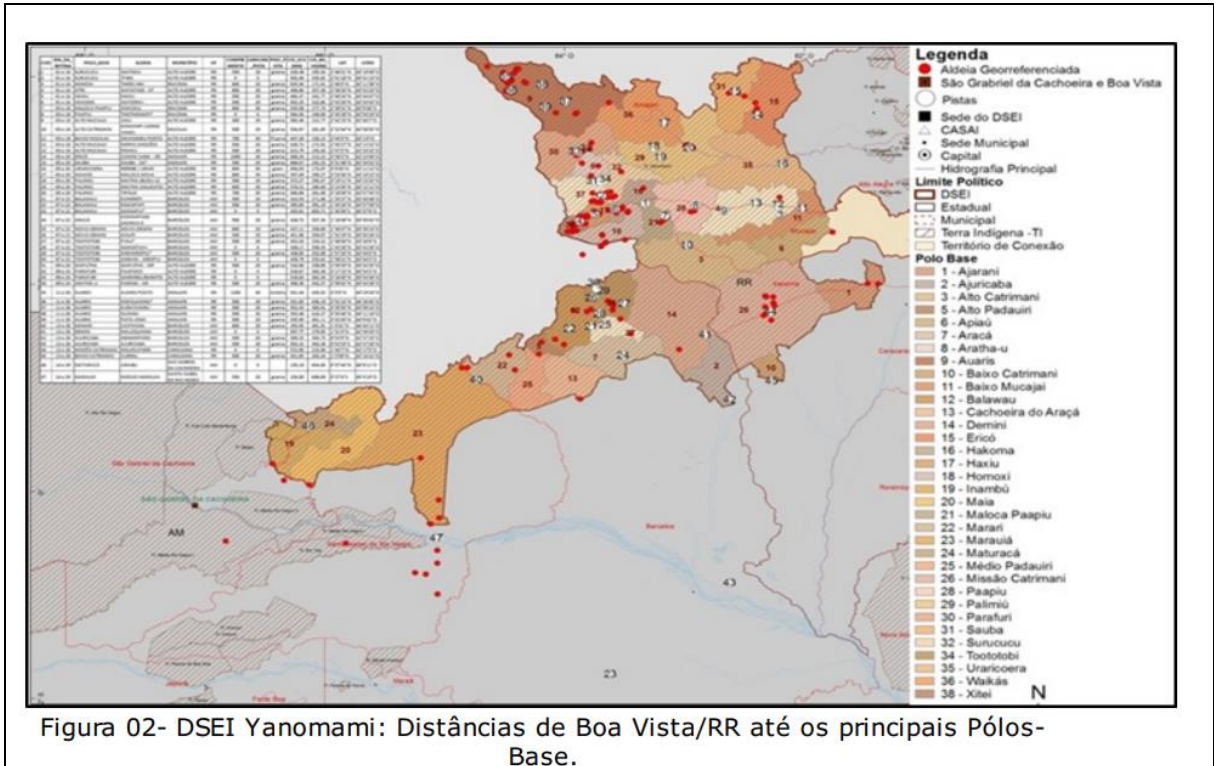
d) Etnias: 19

e) Aldeias: 371

f) Polos-Base: 37

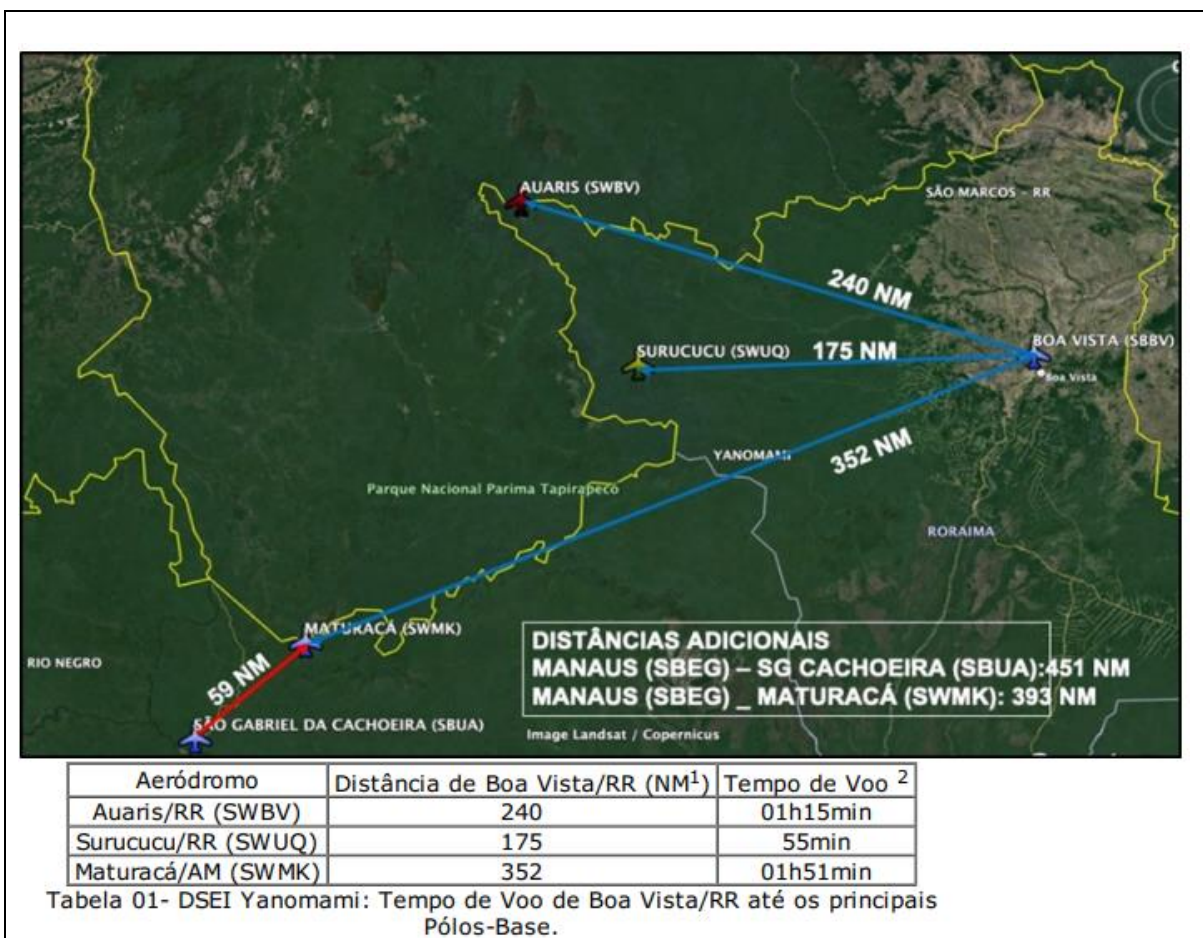
g) Unidades Básicas de Saúde Indígena (UBSI): 38

h) Casa de Saúde Indígena (CASAI): 01



7.3. A área de responsabilidade do DSEI Yanomami engloba toda a porção sudoeste e oeste do estado de Roraima e porção da região norte do estado do Amazonas.

7.4. No âmbito territorial do DSEI Yanomami as aeronaves de Asa Fixa Leve operam em cerca de 50 pistas de pouso, Asa Fixa Média em 11 pistas de pouso e Asa Rotativa em aproximadamente 17 locais (clareiras ou áreas restritas similares).



B) DSEI Leste de Roraima

a) Sede: Boa Vista/RR

b) Área Jurisdicionada: 39.129 Km<sup>2</sup>

c) População: 40.059 indígenas

d) Etnias: 07

e) Aldeias: 307

f) Polos-Base: 34

g) Unidades Básicas de Saúde Indígena (UBSI): 38

h) Casa de Saúde Indígena (CASAI): 01

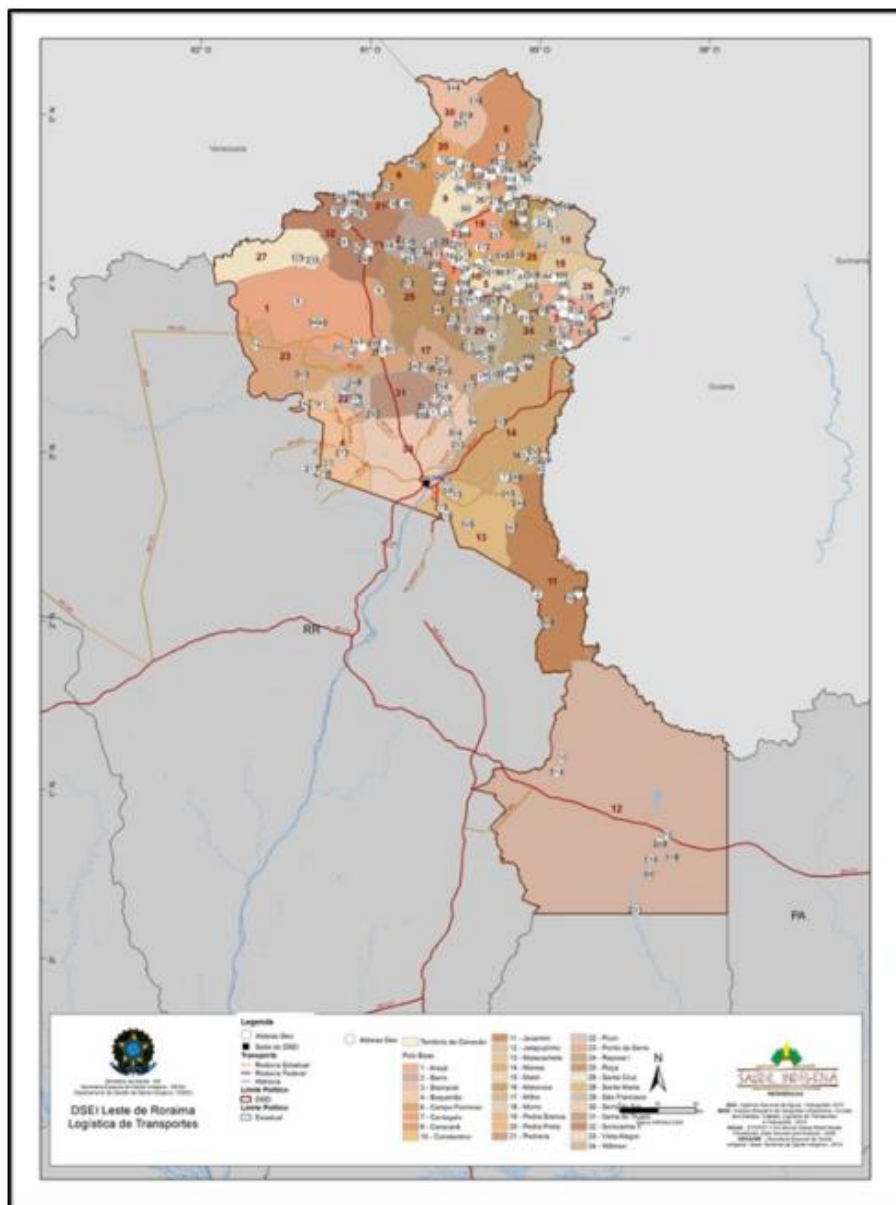


Figura 03 - DSEI Leste de Roraima: Distribuição geográfica de Aldeias e Pólos-Base.

7.5. O DSEI Leste de Roraima e DSEI Yanomami ocupam o mesmo estado da federação, mas possuem diferenças importantes que influenciam na modelagem do número de aeronaves e de horas de voo: a) A área do DSEI Yanomami é mais que o dobro da área do DSEI Leste de Roraima; b) O número de etnias do DSEI Yanomami é mais que o dobro das etnias do DSEI Leste de Roraima; c) O DSEI Yanomami atende 371 aldeias, enquanto o DSEI Leste de Roraima atende 307 aldeias.

7.6. No entanto, é preciso avaliar a área de responsabilidade de cada DSEI. A área de responsabilidade do DSEI Yanomami é caracterizada por florestas e montanhas com poucas vias de acesso terrestre e fluvial, além de uma densidade populacional baixíssima, condições estas que impõe obrigatoriamente o uso do modal aéreo. Já a área de responsabilidade do DSEI Leste de Roraima é caracterizada por uma planície com vegetação de savana (conhecida como

Lavrado), que é muito mais permeável ao transporte terrestre e não depende de tanto apoio aéreo.

7.7. Considerando os aspectos apresentados, fica evidente que o número de horas de voo necessárias para atender o DSEI Yanomami deve ser maior do que o esforço aéreo do DSEI leste de Roraima.

7.8. É justamente pelas diferenças entre as demandas entre cada DSEI é que o modelo de execução do contrato deve continuar regido pelo número de horas de voo.

7.9. Ocorre que existem condicionantes de ordem técnica (operacional e logística). Tomando com exemplo o item 03 do Edital (14.000 horas de voo de aeronave de asas fixas leve). Operacionalmente falando, são necessárias 08 aeronaves pois ocorrem voos simultâneos com destino a aldeias em regiões diferentes dentro do DSEI.

7.10. Do ponto de vista logístico (manutenção), não se pode esperar que apenas uma ou duas aeronaves suportem um esforço de 14.000 horas sozinhas. As aeronaves precisam passar por inspeções periódicas a cada 500 horas voadas e que duram aproximadamente 01 mês de trabalho em oficina de manutenção. Se tivéssemos somente duas aeronaves, cada uma voaria 7.000 horas por anos e teriam que passar por 14 inspeções, o que é totalmente incompatível com os 12 meses anuais.

7.11. Além disso, alguns itens como hélices, geradores, baterias e outros possuem tempo de vida máximo também medido por horas voadas e devem ser trocados quando atingem esse limite. Se uma aeronave voar 7000 horas em um único ano, provavelmente teria que trocar uma quantidade economicamente inviável de troca de peças.

7.12. É por isso que quantidades grandes de horas de voo acarretam um número maior de aeronaves para suportá-las. No exemplo citado, cada uma das 8 aeronaves voará 1.750 horas, um valor adequado em termos de manutenção.

7.13. Uma frota pequena, menor que a estimada simplesmente não terá capacidade de executar um contrato com o quantitativo de horas utilizados pela SESAI.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

8.1. A Controladoria-Gera da União, no Relatório de Avaliação Preliminar, apresenta as seguintes Recomendações:

1 ) Avaliar a conveniência e a oportunidade de se revogar o Pregão Eletrônico nº 15/2023, conforme art. 49 da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista a ocorrência de irregularidades que ocasionaram sobrepreço e comprometimento do caráter competitivo do certame.

8.2. Esta Secretaria, pelos fatos trazidos no presente documento, comprova que não houve nenhuma irregularidade na licitação mencionada e pugna pela continuidade da licitação em comento. Ademais, a falta da contratação regular dos serviços, traria sérios riscos de

comprometimento das atividades relacionadas à saúde indígena, considerando próximo o esgotamento do quantitativo de horas (saldo contratual), conforme demonstrado. É sabido que contratações emergenciais, tem o custo mais elevado em relação as contratações regulares, e até mesmo a Requisição Administrativa, solução já buscada por esta Secretaria, consoante item 4.5.4, tem os preços mais significativos do que os praticados no Pregão Nº 15/2023.

2) Refazer a pesquisa de preços do Processo Nº 25000.152556/2022-25 para a definição dos preços de referência do certame, considerando a maior quantidade possível de registros e seguindo rigorosamente os critérios estabelecidos para descarte de valores.

8.3. Sobre esta recomendação restou demonstrado e justificado os critérios utilizados para a realização das pesquisa de preços, amparada na legalidade, levando em consideração o cenário singular existente: a ausência de pistas de pouso regulares, o que ocasiona falta de manutenção e condição das pistas e a presença do garimpo no Território Yanomami, bem como a necessidade de manutenção da base operacional do Helicóptero na região de Surucucu.

3) Reavaliar o modelo de parcelamento do Processo nº 25000.152556/2022-25, conforme critérios técnicos e de necessidade do serviço, de modo a restringir quais tipos de serviços devem ser ofertados para cada configuração de aeronave.

8.4. A licitação está baseada no conceito moderno de aeronaves MULTIMISSÃO, ou seja, uma mesma aeronave pode ser reconfigurada rapidamente para vários outros tipos de missão tais como transporte de carga (cabine vazia), transporte de passageiros (cabine com assentos) e aeromédica (cabine com macas e equipamentos modulares), desde que o operador aéreo possua o(s) respectivo(s) Certificado Suplementar de Tipo – STC (projetos elaborados por engenheiros aeronáuticos e aceitos pela ANAC). Dessa forma, ao contrário do que possa inicialmente parecer, EXISTE ECONOMIA DE RECURSOS PÚBLICOS ao se adotar uma única aeronave (desde que sua matrícula seja homologada pela ANAC para Transporte Aeromédico) para atendimento de vários tipos de missão, evitando assim que a mesma fique ociosa, situação demonstrada neste documento.

4) Reavaliar a necessidade de se definir quantitativos de aeronaves para cada item licitado no Processo nº 25000.152556/2022-25. Caso se mantenha tal exigência, apresentar as justificativas técnicas para a definição de cada quantitativo.

8.5. Sobre o quantitativo de aeronaves, o entendimento da situação problema deve ser alcançado pela compreensão de três fatores que se interrelacionam, a saber: relevo, vegetação e demografia das regiões atendidas pelos DSEI; demandas de atendimento próprias de cada DSEI e manutenção e capacidade operacional das aeronaves.

## **9. CONCLUSÃO**

9.1. Ante o exposto, entende-se pela manutenção do edital nos termos que se encontra, dada as especificidades e necessidades aplicadas à contratação de hora voo, na região amazônica, uma vez que tratou da economicidade e não restringiu a competitividade, trilhando as linhas

de legalidade. No mais, a sua suspensão é capaz de proporcionar prejuízos, comprometendo o planejamento do Distrito sanitário Especial Indígena Yanomami na prestação primária de saúde indígena Yanomami, que, inclusive, atualmente, encontra-se em declaração de emergência nacional de segurança pública.

Posteriormente ao envio da Nota Informativa nº 6/2023-/CORISC/GAB/SESAI/MS, foi encaminhado o Despacho COEX/GAB/SESAI/MS S/N, de 02/08/2023, transcrito a seguir:

Reporto-me ao Despacho CGINTE (0035058049), da Coordenação Geral de Interlocução com Órgãos de Controle, cujo objeto está consubstanciado no encaminhamento do Anexo Relatório Final nº 1460844 (0035057417), da Controladoria-Geral da União, que, após o encaminhamento da Nota Informativa nº 6 (0034846317), desta Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), manteve as seguintes recomendações:

- 1 – Avaliar a conveniência e a oportunidade de se revogar o Pregão Eletrônico nº 15/2023, conforme art. 49 da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista a ocorrência de irregularidades que ocasionaram sobrepreço e comprometimento do caráter competitivo do certame. Achados nº 2, 3 e 4
- 2 - Refazer a pesquisa de preços do Processo nº 25000.152556/2022-25 para a definição dos preços de referência do certame, considerando a maior quantidade possível de registros e seguindo rigorosamente os critérios estabelecidos para descarte de valores Achado nº 2
- 3 - Reavaliar o modelo de parcelamento do Processo nº 25000.152556/2022- 25, conforme critérios técnicos e de necessidade do serviço, de modo a restringir quais tipos de serviços devem ser ofertados por cada configuração de aeronave. Achado nº 3
- 4 - Reavaliar a necessidade de se definir quantitativos de aeronaves para cada item licitado no Processo nº 25000.152556/2022-25. Caso se mantenha tal exigência, apresentar as justificativas técnicas para a definição de cada quantitativo.

Em virtude das recomendações supramencionadas, no dia 1º de agosto de 2023, houve reunião conjunta entre os representantes e técnicos da Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), Secretaria-Executiva (SE), Coordenação-Geral de Interlocução com Órgãos de Controle (CGINTE) e da Controladoria-Geral da União (CGU), no Ministério da Saúde, a fim de tratar acerca dos desdobramentos do relatório final da CGU.

Restou firmado que, por conveniência e oportunidade dos gestores da Secretaria de Saúde Indígena e da Secretaria-Executiva, ocorrerá a revogação do Pregão Eletrônico nº 15/2023 e instauração de novo procedimento licitatório para a contratação regular de horas voo. Para tanto, haverá atuação conjunta entre o Ministério da Saúde e da Controladoria-Geral da União quanto ao novo procedimento, mediante acesso externo ao processo, de modo que realize atuação preventiva e colaborativa para o melhor desdobramento da instrução processual desde o seu início.

Paralelo a isso, foi pactuado entre os participantes de que haverá a instrução e realização de processo emergencial para a contratação de horas voo para atendimento dos serviços do Distrito Sanitário Especial de Saúde Indígena, para processo de aeronaves de Asas Rotativas, uma vez que o saldo do atual contrato finaliza no final do mês corrente. Esse processo será

instruído no Nível Central, pela SESAI e SE, e também terá o auxílio da CGU. Ressalta-se a importância de participação da CGU de forma preventiva na atuação dessa contratação.

Reforça-se ainda que para o atual contrato de prestação de serviços possui também os seguintes saldos: - para as aeronaves de Asa fixa leve, o saldo de horas alcança o mês de novembro; para as Aeronaves de Asa Fixa Média, o saldo atenderia até o fim do mês de setembro, o que também requer atenção para se evitar desassistência.



## II – ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A análise preventiva do Pregão Eletrônico nº 15/2023 conduzido pela CGMAP/SAA/MS revela um cenário desafiador para a gestão pública, no qual é necessária a contratação de um serviço indispensável para a atenção à saúde da população indígena, que deve ser ofertado em condições logísticas reconhecidamente desfavoráveis e que conta com um número reduzido de potenciais fornecedores.

Esses desafios reforçam a importância do rigor técnico na condução do certame, de modo a mitigar os riscos de gastos antieconômicos ao mesmo tempo que se busca garantir a continuidade dos serviços. Foi nessa perspectiva que a presente auditoria foi executada, avaliando aspectos relacionados à definição do objeto a ser contratado e dos preços praticados.

O relatório de auditoria contém quatro achados, sendo que o primeiro é uma contextualização sobre os contratos vigentes nos DSEI Leste e Yanomami para serviços de transporte aéreo. Embora não se trate de um achado de auditoria propriamente dito, tal contextualização é importante para compreender os riscos de descontinuidade dos serviços e como esses riscos impactam o Pregão nº 15/2023. Em seguida, constam três achados de auditoria que evidenciam irregularidades na definição dos preços de referência e na delimitação do objeto a ser contratado.

Embora o processo esteja sendo conduzido pela CGMAP/SAA/MS, que é a autoridade competente para conduzir ou suspender o certame, as tratativas durante a auditoria ocorreram principalmente com a área demandante, que é a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI). Assim, as manifestações apresentadas pelo Ministério da Saúde em decorrência da Nota de Auditoria e do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1460844 são oriundas da SESAI.

Os argumentos apresentados pelo Ministério da Saúde (MS) em resposta ao Relatório Preliminar constam, na íntegra, no campo “Manifestação de Unidade Examinada” acima, incluindo o Despacho S/N SESAI/COEX/SESAI/GAB/SESAI/MS, no qual o MS acata as recomendações propostas. Já as análises da equipe de auditoria sobre os argumentos apresentados estão indicados a seguir. Importante ressaltar que os achados de auditoria representam o entendimento final desta equipe de auditoria, que manteve os entendimentos consignados no Relatório Preliminar.

### **- Sobre o item “Informações sobre os contratos de serviços de transporte aéreo vigentes nos DSEI Yanomami e no DSEI Leste de Roraima”**

O MS alega que a conclusão do Pregão nº 15/2023 é condição necessária para evitar a desassistência à saúde da população indígena nos territórios cobertos pelo DSEI Leste e Yanomami. Conforme consignado na parte inicial deste relatório, os contratos atuais têm vigência até o final do exercício 2023. Contudo, o MS estima que as quantidades contratadas serão integralmente consumidas antes desse prazo.

Sobre esse aspecto, esta equipe de auditoria entende que eventuais falhas no dimensionamento do contrato atual não podem ser utilizadas como justificativa para convalidar falhas no Pregão nº 15/2023.

Caso se confirme o exaurimento do saldo de horas contratadas antes da conclusão do Pregão sob análise, será necessária a adoção de medidas emergenciais e pontuais, que podem ser a contratação emergencial por dispensa de licitação (apenas dos itens exauridos), a execução dos serviços por reconhecimento de dívida ou a requisição administrativa (que independe de interesse do fornecedor).

Além do risco de desassistência, o MS apresenta as dificuldades logísticas enfrentadas pelos DSEI de Roraima (sobretudo o Yanomami). Essas dificuldades, que envolvem as situações precárias das pistas de pouso, a magnitude territorial e a presença de garimpo ilegal, não são desconhecidas por esta equipe de auditoria. No entanto, elas não afetam diretamente os achados de auditoria trazidos no relatório, que foram construídos a partir de evidências documentais e critérios objetivos. Inclusive, os referenciais de preços trazidos pela CGU são referentes a outros de DSEI, que, em alguma medida, enfrentam condições logísticas análogas às aquelas encontradas nos territórios cobertos pelo DSEI Leste e pelo DSEI Yanomami.

**- Sobre o item “Falhas na definição dos preços de referência do Pregão Eletrônico nº 15/2023, resultando em potencial sobrepreço nas contratações decorrentes do certame na ordem de R\$ 30 milhões/ano”**

Esse achado de auditoria evidencia a ocorrência de falhas no processo de definição dos preços de referência executado pelo MS. Essas falhas são relacionadas à ausência de critérios para descarte ou desconsideração de preços praticados em contratações análogas. Nesse caso, o MS desconsiderou diversos referenciais de preços mais baixos e calculou os preços de referência do Pregão a partir dos preços mais elevados. Tal desconsideração foi feita sem qualquer critério técnico, inclusive em inobservância à metodologia indicada pelo próprio gestor. O que se observa é uma influência direta dos preços praticados pela atual contratada (Voare Taxi Aéreo) na definição dos preços de referência.

A alegação do MS é que esses descartes ocorreram porque “a equipe de planejamento detinha o conhecimento de que os preços praticados por alguns distritos estavam defasados”. Tal alegação imprime subjetividade à decisão de descarte, o que corrobora o entendimento de que não foram adotados critérios objetivos nessa etapa do processo.

Adicionalmente, esta equipe de auditoria recalculou os preços de referência do Pregão nº 15/2023, tendo como base contratações análogas vigentes à época da pesquisa de preços feita pelo MS (dezembro de 2022). Esse recálculo não tem como objetivo substituir a pesquisa de preço feita pelo gestor, uma vez que não compete ao órgão de auditoria tal ato administrativo. O objetivo foi evidenciar se as falhas ocorridas nesse processo resultaram em elevação dos preços de referência. A conclusão encontrada pela equipe de auditoria é de que, de fato, os preços de referência foram superestimados, o que pode resultar em prejuízo na ordem de R\$ 30 milhões/ano na execução dos contratos decorrentes do Pregão nº 15/2023.

Em contraponto, o MS alegou que alguns dos contratos vigentes na época da pesquisa de preços e considerados pela CGU no recálculo não estão mais vigentes em 2023. Também apresentou outros contratos celebrados em 2023 que, no entendimento da gestão, demonstraria que os preços de referência do Pregão estariam adequados ao praticado no mercado.

Ressalta-se que a ampliação da relação de contratos análogos, incluindo contratos celebrados após a pesquisa de preços do Pregão, não alteram o achado de auditoria, que tem como ponto central as falhas ocorridas na definição dos preços de referência à data da sua realização. Ainda assim, para que não restem dúvidas se tais falhas elevaram, de fato, os preços de referência, a equipe de auditoria refez os cálculos considerando todos os valores apresentados pelo MS – inclusive os relativos a contratos celebrados após a pesquisa de preços do Pregão nº 15/2023 – e mantendo a metodologia indicada na pesquisa de preços original. Não foram considerados nesse recálculo valores sem lastro contratual apresentados pelo MS (preços referenciais e resultados de pregão sem celebração de contrato). Seguem as conclusões para cada configuração de aeronave:

- Aeronave de asa fixa leve: o MS apresentou como nova referência de preços para essa configuração de aeronave um contrato celebrado entre a Voare Taxi Aéreo e a Funai/RR no valor de R\$ 4.390,00. Tal valor é idêntico ao apresentado pela mesma empresa e conta na primeira linha da tabela elaborada pelo Ministério da Saúde no Pregão 15/2023 (Tabela 1 deste Relatório de Auditoria). Tal valor, inclusive, deveria ser descartado como o maior entre as referências coletadas, motivo pelo qual se mantém a estimativa de que o preço de referência deveria ser de R\$ 3.559,55.

- Aeronave de asa fixa média: o MS apresentou três novos referenciais de preços para essa configuração de aeronave e atualizou o preço praticado no DSEI Manaus em 2023. Com essas novas informações, o cálculo do preço de referência deveria ser o seguinte:

EMPRESA	FONTE DE REFERÊNCIA	CATSERV	UNIDADE	Preços Brutos (R\$)	Preços Refinados (R\$)	Observação
Amazonaves Taxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 5.800,00	R\$ 5.800,00	Considerado pelo Ministério da Saúde
Voare Taxi Aéreo	RESPOSTA RFQ	14680	HORA DE VOO	R\$ 6.490,00	R\$ 6.490,00	Considerado pelo Ministério da Saúde
Amazonaves Taxi Aéreo Ltda	PAINEL DE PREÇOS	14680	HORA DE VOO	R\$ 5.800,00	R\$ 5.800,00	Considerado pelo Ministério da Saúde
Voare Taxi Aéreo	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 5.207,00	R\$ 5.207,00	Considerado pelo Ministério da Saúde
CTA - Cleiton Taxi Aéreo Ltda	PAINEL DE PREÇOS	14680	HORA DE VOO	R\$ 5.500,00	R\$ 5.500,00	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
CTA - Cleiton Taxi Aéreo Ltda	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 5.750,00	R\$ 5.750,00	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
Contrato 11/2023 - DSEI Manaus	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 6.000,00	R\$ 6.000,00	Contrato de 2023 citado pela SESA
Informações apresentadas pelo Ministério da Saúde em resposta ao Relatório preliminar de auditoria				R\$ 7.300,00	R\$ 7.300,00	
				R\$ 6.390,00	R\$ 6.390,00	
				R\$ 8.500,00		
				R\$ 8.500,00		MAIOR PREÇO (descartado)
				R\$ 5.207,00		MENOR PREÇO (descartado)
						"OUTLIERS" DESCARTADOS (maior ou menor)
					R\$ 6.026,33	MÉDIA ARITMÉTICA (PREÇO REFERENCIAL)

Dessa forma, o valor do preço de referência (R\$ 6.026,33) estaria adequado ao valor estimado originalmente pelo MS (R\$ 6.030,00).

- Aeronave de asa rotativa: para essa configuração de aeronave, o Ministério da Saúde apresentou três novos contratos e atualizou valores de outros dois considerados anteriormente pela CGU. Além disso, manifestou o entendimento de que os contratos do ICMBIO seriam compatíveis com o objeto contratado no Pregão 15/2023. Esta equipe de

auditoria discorda dessa compatibilidade, uma vez que o objeto principal do contrato do ICMBIO (combate a incêndios) é incompatível com as atividades dos DSEI. Além disso, as bases dos helicópteros do ICMBIO são Brasília/DF e Belo Horizonte/MG, que têm condições logísticas sensivelmente diferentes do DSEI Leste e Yanomami. Ainda, assim, optou-se por considerar esses contratos no recálculo a seguir:

EMPRESA	FONTE DE REFERÊNCIA	CATSERV	UNIDADE	Preços Brutos (R\$)	Preços Refinados (R\$)	Observação
VOARE TAXI AÉREO	RESPOSTA RFQ	14680	HORA DE VOO	R\$ 16.800,00	R\$ 16.800,00	Considerado pelo Ministério da Saúde
HENRIMAR TAXI AÉREO LTDA	RESPOSTA RFQ	14680	HORA DE VOO	R\$ 15.847,19	R\$ 15.847,19	Considerado pelo Ministério da Saúde
VOARE TAXI AÉREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 9.954,79	R\$ 9.954,79	Considerado pelo Ministério da Saúde
FLYONE SERVICO AEREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 8.147,70		Não Considerado pelo Ministério da Saúde
FLYONE SERVICO AEREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 10.203,96	R\$ 10.203,96	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
FLYONE SERVICO AEREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 9.694,66	R\$ 9.694,66	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
FLYONE SERVICO AEREO	CONTRATAÇÃO SIMILAR	14680	HORA DE VOO	R\$ 9.558,95	R\$ 9.558,95	Não Considerado pelo Ministério da Saúde
Informações apresentadas pelo Ministério da Saúde em resposta ao Relatório preliminar de auditoria				R\$ 17.390,20		
				R\$ 14.000,00	R\$ 14.000,00	
				R\$ 13.900,00	R\$ 13.900,00	
Contrato ICMBIO				R\$ 15.830,00	R\$ 15.830,00	
Contrato ICMBIO				R\$ 15.847,19	R\$ 15.847,19	
				R\$ 17.390,20		MAIOR PREÇO (descartado)
				R\$ 8.147,70		MENOR PREÇO (descartado)
						"OUTLIERS" DESCARTADOS (maior ou menor)
					R\$ 13.163,67	MÉDIA ARITMÉTICA (PREÇO REFERENCIAL)

Verifica-se, portanto, que mesmo considerando todos os contratos citados pelo MS, o valor de referência aqui calculado (R\$ 13.163,67) é inferior ao adotado no Pregão 15/2023 (R\$ 16.159,06). Extrapolando os sobrepreços das horas de voo das aeronaves de asas fixas leve e dos helicópteros ao total de horas a serem contratadas para cada um desses itens, tem-se um potencial prejuízo na ordem de R\$ 19 milhões/ano, conforme tabela a seguir:

Configuração	Sobrepreço da hora voo	Quantidade de horas	Potencial Prejuízo
Asa Fixa Leve	R\$ 675,95	17200	R\$ 11.626.340,00
Asa Rotativa	R\$ 2.995,39	2500	R\$ 7.488.465,00
TOTAL			R\$ 19.114.805,00

Por todo o exposto, essa equipe de auditoria mantém o entendimento de que ocorreram falhas no processo de definição dos preços de referência do Pregão nº 15/2023 e que essas falhas têm o potencial de resultar em prejuízo ao Erário quando da execução contratual. Pelos dados considerados pela equipe de auditoria, estimou-se, de início, um potencial prejuízo na ordem de R\$ 30 milhões ao ano. Embora não aplicáveis – por não se reportarem à data da pesquisa de preços originariamente realizada –, considerando também os dados apresentados posteriormente pelo MS, ainda assim persistiria um potencial prejuízo de R\$ 19 milhões ao ano.

**- Sobre o item “Ausência de comprovação de que o modelo de parcelamento do objeto do Pregão Eletrônico nº 15/2023 corresponde à opção técnica e economicamente mais viável para a Administração Pública, resultando na frustração do caráter competitivo do certame”**

A manifestação do Ministério da Saúde em relação a esse achado reporta-se ao conceito de aeronaves multimissão, no qual uma mesma aeronave por ser reconfigurada rapidamente para outros tipos de missão tais como transporte de carga (cabine vazia), transporte de passageiros (cabine com assentos) e aeromédica (cabine com macas e equipamentos

modulares). Não se questiona a viabilidade de se utilizar esse conceito na contratação analisada, uma vez que o modelo alternativo descrito pelo MS (aeronaves dedicadas para cada tipo de serviço) será mais oneroso para a Administração Pública.

Verifica-se que os serviços de aeromédico e de transporte de cargas perigosas (que são os que exigem habilitações específicas) podem ser executados nas mesmas aeronaves que executam os serviços de transporte de passageiros e de cargas comuns. Assim, as evidências mostram que os helicópteros e as aeronaves de asa fixa média devem ser utilizados para todos os tipos de serviços previstos no Edital, observado o conceito de aeronave multimissão. No entanto, não há evidência de que os DSEI demandam serviços de aeromédico e de transporte de cargas perigosas com aviões de asa fixa leve. Pelo contrário, documento apresentado pelo próprio Ministério da Saúde (Nota Informativa nº 3/2023 – SESAI) indica que esses serviços não devem ser executados em aviões de asa fixa leve.

A manifestação do MS em relação ao Relatório Preliminar não aborda essa questão em relação aos aviões de asa fixa leve, que estava consignada no mencionado relatório, tampouco contém informações sobre a efetiva execução de cada tipo de serviço em cada configuração de aeronave. Dessa forma, o achado foi mantido, uma vez que há divergências no Edital e não há evidências de que o modelo adotado corresponde à opção técnica e economicamente mais viável para a Administração Pública.

**- Sobre o item “Ausência de justificativas técnicas para a exigência de quantitativo de aeronaves para cada item licitado, resultando no risco de sobrepreço na contratação”**

Esse achado tem como base o fato de que a contratação dos serviços de horas de voo não é compatível com a exigência de quantitativo mínimo de aeronaves para cada item. Cabe aos DSEI demandar a quantidade de horas de voo de forma compatível com a quantidade contratada e à contratada gerenciar sua frota (própria ou subcontratada) para atender à demanda. A exigência de quantitativo de aeronaves seria cabível se, em vez da contratação dos serviços de horas de voo, a Administração Pública estivesse contratando a locação de aeronaves, o que não é e nem deveria ser o caso.

Assim, o achado de auditoria indica que essa exigência é desnecessária e que não há justificativas para as quantidades de aeronaves definidas em cada item. Sobre esse segundo aspecto, a manifestação do MS toma como exemplo o item 3 do Edital (asas fixas leve – Yanomami), que indica a necessidade de 8 aeronaves. De acordo com o MS, “cada uma das 8 aeronaves voará 1.750 horas (ao ano), um valor adequado em termos de manutenção”.

O que aparenta ser um critério (1.750 horas voo ao ano por aeronave) não é aplicado no Edital em relação ao item 1 (asas fixas leve – DSEI Leste). Isso porque, nesse item, são exigidas 4 aeronaves para um total de 3.200 horas, ou seja, 800 horas voo ao ano por aeronave. Se o critério adotado no DSEI Leste fosse aplicado no Yanomami, a quantidade necessária de aeronaves no item 3 aumentaria de 8 para 18 aeronaves. De igual modo, se o critério no DSEI Yanomami fosse aplicado no DSEI Leste, a quantidade necessária de aeronaves no item 1 diminuiria de 4 para 2 aeronaves. Pelas razões expostas, conclui-se não haver critérios para a definição das quantidades de aeronaves no Edital do Pregão nº 15/2023.

#### **- Sobre o atendimento das recomendações propostas**

Em que pese as divergências de entendimentos enfrentadas durante a execução da auditoria, o MS informou, por meio do Despacho S/N SESAI/COEX/SESAI/GAB/SESAI/MS de 2 de agosto de 2023, que decidiu revogar o Pregão Eletrônico nº 15/2023 e que instaurará novo procedimento licitatório para esse objeto. Além disso, reforçou a importância da atuação conjunta entre os órgãos em relação aos procedimentos derivados dessa revogação.

A revogação foi formalizada em aviso publicado no Diário Oficial da União de 18/08/2023.

Dessa forma, esta equipe de auditoria entende que o Ministério da Saúde está disposto a atender às recomendações propostas em relação ao aprimoramento da contratação, o que será objeto de análise detalhada na fase de monitoramento das recomendações e em eventuais ações de controle futuras.