

INSTRUÇÃO DE ANÁLISE DE DILIGÊNCIA

A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC 033.121/2020-6

Conhecimento. Improcedência. Arquivamento.

UNIDADE JURISDICIONADA

UASG

Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas (SES/AM)

Não se aplica

OBJETO

Contratação de empresa especializada em serviços de transporte sanitário intermunicipal e interestadual (UTI Aérea) de pacientes em estado crítico, suspeitos ou confirmados com o vírus Covid-19, a fim de atender as necessidades da população do Estado do Amazonas (peça 4).

REPRESENTANTE

CNPJ

Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog)

Não se aplica

HÁ PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL?

PROCURAÇÃO

Não

Não se aplica

MODALIDADE

NÚMERO DO CONTRATO

TIPO

Não se aplica (dispensa de licitação). RDL 33/2020

Contrato 31/2020

Não se aplica

VIGÊNCIA

VALOR CONTRATADO

180 dias, prorrogáveis (peça 4, p. 3).

R\$ 4.151.079,00 (R\$ 691.846,50 mensais x 6 meses) (peça 4, p. 4), aditado para R\$ 6.217.079,00 (peça 7, p. 2). Pelo 2º TA, o contrato foi majorado em R\$ 207.235,81, elevando o valor total contratado para R\$ 6.424.314,81 (peça 25).

FASE DO CONTRATO

Por meio do 2º termo aditivo, a vigência contratual foi prorrogada até 23/4/2021 (peça 25). Contudo, o contrato já teve o objeto executado e já foi aditado no limite de 50% previsto no art. 4º-I da Lei 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020. Os saldos orçamentários dos empenhos emitidos também foram anulados (peça 28, p. 1-3).

B. HISTÓRICO

1. Trata-se de representação autuada por esta Unidade Técnica, em cumprimento ao despacho da Ministra Ana Arraes (peça 1), exarado em 11/9/2020, no bojo do processo de acompanhamento das aquisições públicas voltadas ao enfrentamento do Covid-19 (TC 016.867/2020-3), referente à contratação, com indícios de irregularidades, pela SES/AM, de empresa especializada em serviços de transporte sanitário intermunicipal e interestadual (UTI Aérea) de pacientes em estado crítico, suspeitos ou confirmados com o vírus Covid-19, a fim de atender as necessidades da população do Estado do Amazonas.

2. A instrução inicial (peça 15) fez uma síntese da análise preliminar (peça 6) da contratação (Contrato 31/2020), decorrente da dispensa de licitação RDL 33/2020, fundamentada no art. 4º da Lei 13.979/2020, sendo que essa análise preliminar foi realizada pela equipe da SEC-

AM e sumarizada na Ficha de Análise Contratações Covid 19, no bojo do acima referido processo de acompanhamento.

3. Esses indícios de irregularidades encontram-se no item B - ALEGAÇÕES DO REPRESENTANTE (peça 15, p. 1-4).

4. Por ocasião da análise quanto à plausibilidade jurídica e quanto à necessidade de adoção de medida cautelar, a instrução pretérita (peça 15, p. 6-10), ratificada na presente instrução, entendeu que os elementos apresentados pela SEC-AM, somados aos documentos obtidos em pesquisas no Portal da Transparência do Estado do Amazonas, revelaram-se insuficientes para a adequada análise das supostas irregularidades apontadas.

5. No tocante ao processo que resultou no Contrato 31/2020, foi verificado, entre outros fatores, que não havia nos autos a comprovação da adequada realização da pesquisa de preços para a contratação direta, pois a SES/AM encaminhou solicitações para as empresas: Sales Serviços Aéreos, Link Táxi Aéreo, Chopper Solution, Apuí Taxi Aéreo, Amazonaves Táxi aéreo e Manaus AeroTáxi Ltda., sendo que somente a última apresentou proposta de preço, e também, apenas a última, em pesquisa no sítio eletrônico da Anac (<https://www.anac.gov.br/assuntos/setorregulado/empresas/taxi-aereo/servico-aeromedico/empresas-de-taxi-aereo-autorizadas-a-prestarservico-aeromedico.pdf/view>), constava que tinha autorização para prestação de serviço de UTI Aéreo (peça 15, p. 2, item 2c, e p. 8, item 17).

6. Foi verificado, também, que não constava, no processo da contratação, a metodologia utilizada para proceder a estimativa das quilometragens a serem contratadas para cada aeronave, bem como para definição dos tipos de aeronaves a serem locadas.

7. Posteriormente, o Contrato 31/2020 foi aditado pelo Governo do Amazonas, de modo a aumentar os quantitativos dos serviços contratados (peça 7), tendo a representante considerado insuficientes as justificativas para tal medida.

8. A instrução pretérita também observou que a empresa Manaus AeroTáxi cotou e foi contratada pelos mesmos valores unitários constantes do Contrato 71/2018, que prevê os mesmos três tipos de aeronaves.

9. Em relação ao Contrato 71/2018, firmado entre a Susam/AM e a Manaus AeroTáxi o, para o mesmo objeto do Contrato 31/2020, a SEC-AM indicou que também teria ocorrido superfaturamento, consistente nas diferenças entre as quilometragens mensais estimadas no projeto básico e aquelas efetivamente executadas pela empresa.

10. Tendo em vista o entendimento deste Tribunal expresso no subitem 9.1.2 do Acórdão 1.335/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que estabelece que os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus devem ser instruídos “com a devida motivação dos atos por meio da inclusão nos autos, no mínimo, de justificativas específicas da necessidade da contratação, da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação do objeto contratado”, acrescido dos fatores levantados na análise da instrução à peça 15, de que não havia nos autos elementos suficientes para a análise de todos os aspectos relacionados ao procedimento que resultou no Contrato 31/2020 e à sua execução, bem como do Contrato 71/2018, para se concluir acerca do pressuposto da plausibilidade jurídica das ocorrências em apuração, submeteram-se os autos à consideração superior com proposta de:

10.1. **diligenciar** a Secretaria de Saúde do Estado do Amazonas, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe a este Tribunal:

10.1.1. relativamente ao **Contrato 31/2020**:

a) cópia do integral do processo da contratação objeto do RDL 33/2020 e do Pregão Eletrônico 786/20180CGL;

b) processo de estimativa de preços com os esclarecimentos quanto ao envio de cotações a empresas que não estavam habilitadas para prestar serviços de UTI aérea, nada obstante houvesse no mercado outras empresas qualificadas, inclusive que participaram do Pregão 786/2018, que redundou no contrato 71/2018, o que teria resultado na apresentação de proposta apenas pela empresa que veio a ser contratada, o que indicia o possível direcionamento da contratação;

c) documentação comprobatória da verificação de que os preços ofertados estavam compatíveis com os de mercado, com os esclarecimentos quanto à estimativa de preços não ter utilizado dos parâmetros previstos no art. 4º-E, inc. VI, da Lei 13.979/2020;

d) processos de pagamento contendo o atesto e a comprovação da efetiva aferição pela Administração da quilometragem voada pelas aeronaves locadas, o que inclui a listagem de todos os voos realizados, com as distâncias previstas em fonte oficial, as distâncias percorridas e as justificativas para as eventuais diferenças ocorridas;

e) demonstrativo do aumento da demanda pela utilização da UTI aérea, acompanhada de informações que explicitem as razões para que os acréscimos de quantitativos, realizados pelo primeiro termo aditivo, tenham incidido apenas em dois tipos de aeronaves, sendo uma delas a de maior valor unitário por quilômetro;

f) situação atual do contrato, informando o total de quilômetros utilizados por aeronave;

g) demais informações que julgar necessárias.

10.1.2. relativamente ao **Contrato 71/2018**:

a) processos de pagamento relacionados ao exercício de 2020, contendo o atesto e a comprovação da efetiva aferição pela Administração da quilometragem voada pelas aeronaves locadas, o que inclui a listagem de todos os voos realizados, as distâncias previstas em fonte oficial, as distâncias percorridas e as justificativas para as eventuais diferenças ocorridas entre a quilometragem indicada pela contratada e a estimativa constante do projeto básico e/ou com a fonte oficial;

b) registros das eventuais extrapolações dos quantitativos mensais previstos no contrato e das providências/controles adotados pela Susam/AM a respeito;

c) informações/documentos sobre eventuais glosas de valores cobrados a maior pela contratada por conta da discrepância entre os quantitativos de quilometragem por ela apresentados e os definidos pela Administração; e

d) demais informações que julgar necessárias.

10.1.3. designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.

11. Promovida e reiterada a diligência, conforme ofícios e confirmações de recebimento detalhados abaixo, quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, a Unidade Jurisdicionada apresentou a resposta solicitada.

C. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO DIRETOR (SUBDELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA)	Peça 16	28/9/2020
OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU		
Ao órgão	Ofício 57.456/2020-TCU/Seproc, de 15/10/2020 (peça 17).	
Ao órgão	Ofício 67.925/2020-TCU/Seproc, de 5/12/2020 (peça 19).	
D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À DILIGÊNCIA		
PELA UNIDADE JURISDICIONADA		
Susam/AM – Ofício 6.315/2020-ASJUR/SES-AM, de 11/12/2020 e anexos - peças 41 e 47; Processo do RDL 33/2020 – Contrato 31/2020 – peças 43; 44, p. 1-122; 45, p. 283-300 e 322-330; 46 e 47. Processo do Pregão Eletrônico 71/2018 - peças 44, p. 123-391, e 45, p. 1-282 e 301-321;		
E. MEDIDA CAUTELAR – AVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS		
PERIGO DA DEMORA		
Há decisão judicial ou administrativa, sem especificação de prazo, para suspender o andamento do processo licitatório ou a contratação?	Não há informação	
No caso de contratações não decorrentes de Registro de Preços:	O contrato decorrente do certame já foi assinado?	Sim
<u>Análise:</u>		
12. Afastado o pressuposto do perigo da demora em razão de o Contrato 31/2020 estar extinto, consoante registrado no item “fase do contrato” acima.		
PERIGO DA DEMORA REVERSO		
O serviço/bem é essencial ao funcionamento das atividades da Unidade Jurisdicionada	Sim	
A Unidade Jurisdicionada entidade está coberta contratualmente pelo serviço com razoável vigência (há a possibilidade de voltar a fase ou refazer o certame, a depender da consequência da concessão de cautelar no caso concreto) ou admite prorrogação excepcional?	Não	
Caso haja a possibilidade de manutenção do contrato com a atual prestadora dos serviços, as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) que o que se está em vias de contratar?	Não	
<u>Análise:</u>		
13. Está afastado o pressuposto do perigo da demora reverso uma vez que o contrato expirou em 25/10/2020, conforme explicitado no campo “fase do contrato” acima.		
PLAUSIBILIDADE JURÍDICA		
A Unidade Jurisdicionada está sujeita aos normativos supostamente infringidos?	Sim	

Há plausibilidade nas alegações do representante ou nas verificações realizadas pela Unidade Técnica?	Não
Há indício de sobrepreço ou superfaturamento?	Não
Há grave risco de lesão ao erário, inexecução ou execução insatisfatória do objeto?	Não

Análise quanto à plausibilidade jurídica e quanto à necessidade de adoção de medida cautelar:

14. De início, vale registrar, em adição ao já informado no item 8 da instrução precedente (peça 15), que o custeio do Contrato 31/2020 foi realizado, majoritariamente, com recursos federais. A Portaria 361/2019-GSefaz, de 27/8/2019, esclarece que a Fonte 231 envolve “transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS – Bloco de Custeio das Ações e Serviços de Saúde”, do que se conclui que recebe aporte de verbas federais (peça 3). A informação pode ser confirmada no Manual do Orçamento 2019 da Sefaz/AM, pág. 91, disponível em www.sefaz.am.gov.br/arquivoFisico.asp?codigo=c8ee5c5f3624e6bfb00270207fd1ee49.

15. Pesquisa no Portal da Transparência do Estado do Amazonas permitiu verificar que foram emitidas as seguintes notas de empenho para esse contrato:

Quadro I – Empenhos emitidos para o Contrato 31/2020

Número	Data	Valor (R\$)	Fonte de Recursos
2020NE01321	29/4/2020	4.151.079,00	231 – Transferência Fundo a Fundo de Recursos do SUS – Bloco de custeio das Ações e Serviços de Saúde.
2020NE01973	13/7/2020	2.066.000,00	
2020NE03197	23/10/2020	207.235,81	160 – Recursos do FTI (*)

Fonte: Peça 28.

(*) FTI - Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Estado do Amazonas, que utiliza basicamente recursos estaduais.

16. No caso do Contrato 71/2018, foram utilizados, em parte, recursos federais do Bloco de Custeio da Vigilância em Saúde, nas Fontes 230 e 430, consoante disposto no Quadro II abaixo:

Quadro II – Empenhos emitidos para o Contrato 71/2018

Número	Data	Valor (R\$)	Fonte de Recursos
2018NE03195	16/8/2018	1.875.998,68	230 – Transferência Fundo a Fundo de Recursos do SUS – Bloco de Custeio Vigilância em Saúde. (*)
2019NE00204	2/1/2019	625.000,01	
2018NE03196	16/8/2018	1.248.425,12	430 – Recursos Federais SUS – Bloco de Custeio de Vigilância em Saúde (*)
2019NE00202	2/1/2019	2.901.078,96	100 – Recursos Ordinários
2019NE02700	4/9/2019	611.312,87	160 – Recursos do FTI

Fonte: <http://sistemas.sefaz.am.gov.br/transparencia-ccgov/home.do?method=c>

(*) http://www.sedecti.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/RelatoriodeAvaliacaoPPA2016-2019_Exercicio-2019.pdf

17. Em relação à estimativa prévia de preços no RDL 33/2020, que resultou no Contrato 31/2020, a representação aponta não haver nos autos a comprovação da adequada realização da pesquisa de preços para a contratação direta, pois a SES/AM encaminhou solicitações para as empresas: Sales Serviços Aéreos, Link Táxi Aéreo, BG&P Táxi Aéreo e Serviços Aeronáuticos, Apuí Taxi Aéreo, Amazonaves Táxi aéreo e Manaus AeroTáxi Ltda., sendo que somente a última apresentou proposta de preço, e também, apenas a última, em pesquisa no sítio eletrônico da Anac

(<https://www.anac.gov.br/assuntos/setorregulado/empresas/taxi-aereo/servico-aeromedico/empresas-de-taxi-aereo-autorizadas-a-prestarservico-aeromedico.pdf/view>), constava que tinha autorização para prestação de serviço de UTI Aéreo (peça 15, p. 2, item 2c, e p. 8, item 17).

18. De fato, todas as empresas acima estão registradas na Anac para prestação de serviços de taxi aéreo (peça 48), contudo, consoante listagem obtida na página da Anac na internet, de dezembro de 2018, apenas a empresa Manaus AeroTaxi (CNPJ: 02.324.940/0001-61) estava autorizada, à época, pela agência a prestar serviço aeromédico (peça 49).

19. No Pregão Eletrônico 786/2018, que resultou no Contrato 71/2018, firmado entre a SES/AM e a empresa Manaus AeroTaxi, para o mesmo serviço objeto do Contrato 31/2020, participaram do certame outras empresas, como a S. J. Atividade Médica Hospitalar Ltda., Rima Rio Madeira AeroTaxi Ltda. e Rico Táxi e Sete Ltda., sendo que estas duas últimas figuram como prestadoras de serviços aeromédicos, mas não foram consultadas pela SES/AM para cotação de preços do RDL 33/2020.

20. As empresas prestadoras de serviço aeromédico, consoante disposto na Portaria CIT-MS 2.048/2002, que aprovou o Regulamento Técnico dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência, deverão dispor de Aeronave de Transporte Médico (Tipo E), dotadas de conjunto de equipamento aeromédico homologado pelo Departamento de Aviação Civil.

21. Ademais, as empresas deverão comprovar registro ou inscrição no Conselho Regional de Medicina para transporte aeromédico, consoante exigido pela Resolução CFM 1.716/2004.

22. De todo modo, as empresas de taxi aéreo contatadas pela Susam poderiam adaptar suas aeronaves para o transporte aeromédico ou mesmo arrendar aeronaves de terceiros, já devidamente equipadas com equipamentos aeromédicos homologados pelo DAC.

23. Não se verificou no procedimento adotado pela Susam a intenção de burlar a legislação ou favorecer a empresa que veio a ser contratada, mesmo considerando que essa empresa já mantinha contrato para o mesmo serviço com a Susam/AM. Deve-se considerar, ainda, o contexto de emergência em saúde pública que exigia medidas urgentes por parte do órgão contratante.

24. Isso posto, considera-se não estarem presentes evidências de direcionamento do RDL 33/2020 e de suposto favorecimento à empresa Manaus Aerotaxi.

25. Outro ponto levantado na instrução inicial refere-se a não constar no projeto básico as distâncias que fundamentaram a dimensão do Contrato 31/2020 e nem os prováveis destinos da realização dos serviços.

26. Realmente, o Projeto Básico (peça 43, p. 6-24) e os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) (peça 43, p. 29-39) que resultaram no Contrato 31/2020, limitam-se a indicar a quilometragem total estimada, por tipo de aeronave e por mês de vigência do contrato.

27. Ainda no projeto básico, item 2.2, está estabelecido que a contratação adotará como critério aplicável à apuração do valor a ser pago ao prestador do serviço, a empreitada por preço unitário, “devido à imprevisibilidade do serviço pretendido e a impossibilidade da prévia definição do valor contratual com exatidão” (peça 43, p. 7).

28. Já no Projeto Básico do Pregão Eletrônico 786/2018, a SES/AM dividiu o objeto em lotes e estimou, ainda que sem indicar as fontes de informações, os quantitativos da quilometragem de voo por percursos previstos, com base em indicadores de quilometragem utilizados pela Anac (peça 44, p. 224-241). A exceção foi a remoção de pacientes para outros estados em que foi feita uma estimativa mais geral, sem prévia indicação dos percursos, mas também prevendo a utilização dos indicadores de quilometragem utilizados pela Anac.

29. No processo de dispensa RDL 33/2020, a SES/AM, possivelmente em razão de dispor das informações acerca dos percursos comumente utilizados nos contratos de taxi aéreo e de UTI aérea, e por conta da necessidade premente da disponibilização dos serviços em razão da pandemia da Covid 19 e da emergência na saúde pública no Estado do Amazonas, adotou os mesmos quantitativos mensais, só que para o período de seis meses, utilizados no Contrato 71/2018 (peças 4, p. 2, e 11, p. 2).

30. O procedimento adotado pela Susam/AM não seria aceitável em períodos normais, em que se deve exigir um planejamento calcado em dados técnicos e históricos, que justifiquem as necessidades da contratação. Contudo, no contexto das medidas urgentes para enfrentamento da pandemia da Covid 19 e nas circunstâncias em que ocorreu a contratação, o procedimento pode, excepcionalmente, ser aceito.

31. Não havia como estimar as necessidades de deslocamentos das aeronaves, por se tratar de situação com demanda atípica e excepcional. Com isso, a administração cuidou de ter contrato de remoção de pacientes, mediante o pagamento por preço unitário (Km voado), que atendia ao interesse público e conferia maior flexibilidade para a atuação exigida.

32. A SES/AM procedeu da mesma forma quando da celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato 31/2020, em que aditou o valor contratado em 49,77%, atendendo ao limite máximo de alteração contratual previsto no art. 4º-I da Lei 13.979/2020 (peças 45, p. 283-290 e 322-330, e 46, p. 1-75).

33. Por oportuno, deve-se registrar, mesmo não tendo sido objeto da representação, que a SES/AM celebrou, em 23/10/2020, um 2º TA ao Contrato 31/2020, no valor adicional de R\$ 207.235,81 (peça 25). Com esse acréscimo o valor total contratado passou de R\$ 4.151.079,00 para R\$ 6.424.314,81, uma variação de 54,79%. O valor acrescido pelo 2º TA foi empenhado com recursos estaduais na Fonte 160 – Recursos do FTI (vide item 15 acima).

34. Considerando a baixa expressividade do percentual e/ou do valor que extrapolou o limite legal do art. 4º-I da Lei 13.979/2020, aliado ao fato de que os recursos atinentes ao 2º TA são recursos próprios do Estado, não se mostra necessária proposta para adoção de medidas adicionais pelo TCU.

35. Outro ponto objeto da representação, foi de que a falta de estimativa na contratação emergencial (RDL 33/2020) teria levado a distorções na execução do Contrato 31/2020, consistentes no fato de a empresa contratada extrapolar a quilometragem voada antes do término do mês e continuar operando. Cita, como exemplo, a execução contratual do mês de maio de 2020, primeiro mês desse contrato, que está abaixo detalhada:

Aeronave	Km mensal prevista(*)	Km mensal efetiva (**)	Diferença
Bimotor Turbo Hélice e Monomotor	26.802	46.311	18.924
Bimotor Turbo a jato	6.000	34.860	28.860

(*) Peça 43, p. 35; (**) Peça 47, p. 14.

36. Nos demais meses, a execução contratual foi a seguinte:

Aeronave	Junho/2020		Julho/2020		Agosto/2020		Setembro/2020		Outubro/2020	
	Prevista	Efetiva	Prevista	Efetiva	Prevista	Efetiva	Prevista	Efetiva	Prevista	Efetiva
Bimotor Hélice	26.802	37.794	39.802	14.854	39.802	19.869	39.802	0	39.802	790
Bimotor jato	6.000	49.057	16.000	25.232	16.000	8.538	16.000	0	16.000	1.168
Monomotor	585	15.223	585	20.884	585	4.350	585	0	585	5.708

OBS: A partir de julho/2020 foram acrescidos nos quantitativos das aeronaves bimotor, os quantitativos previstos no 1º TA (peça 7); Fontes: Peças 4, 7, 47, p. 14-45, e 50.

37. A execução mensal superior ao quantitativo estimado não decorreu da falta de uma estimativa mais apurada quando da contratação. Essa situação decorre, de certo modo, da própria natureza do serviço, em que há meses em que há excessos, compensados por outros em que a demanda fica menor que o estimado.

38. Observa-se que ocorreram serviços excedentes nos primeiros meses que foram compensados nos meses finais do contrato. O período de ocorrência dos serviços excedentes coincidem com a pior fase da pandemia no Amazonas, na chamada 1ª onda, em que houve acréscimo de até 200% nesse serviço em relação ao período pré-pandemia (vide peça 47, p. 204).

39. Importante considerar que houve a extrapolação nos quantitativos de quilometragem do Bimotor a Jato (+55%) e do Monomotor (+ 1.215%). Já na utilização do Bimotor a Turboélice houve redução (-44%).

40. A Susam apresentou quadro em que registra que acompanhava os quantitativos excedentes no Contrato 31/2020, ocorridos em maio a julho/2020 (peça 47, p. 49).

41. A tabela a seguir detalha os valores empenhados, pagos e faturados no Contrato 31/2020:

Empenhado		Pago (peça 50)		Faturado (peça 47, p. 14-46)	
Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
29/4/2020	4.151.079,00	7/7/2020	1.819.882,50	5/6/2020	1.819.882,50
13/7/2020	2.066.000,00	14/9/2020	2.324.030,60	9/7/2020	2.324.030,60
23/10/2020	207.235,81	6/10/2020	1.360.492,60	10/8/2020	1.360.492,60
	6.424.314,81	26/11/2020	696.819,90	10/9/2020	698.819,90
		22/12/2020	157.429,40	11/11/2020	157.429,40
			6.358.655,00		6.360.655,00

OBS: A diferença entre o total empenhado e o total pago corresponde aos saldos dos empenhos anulados, detalhados na peça 28. A diferença entre os totais pago e faturado consiste no valor pago a menor da fatura de 10/9/2020.

42. As faturas de pagamento apresentadas pela empresa (peça 47, p. 14-45) estão acompanhadas de planilha que indica a data do voo, o prefixo e o tipo da aeronave, o trecho voado, o(s) nome(s) do(s) paciente(s) no voo, a quilometragem, número de registro no Sister – Sistema de Transferência de Emergência Regulada e o número da fatura (vide peça 47, p. 16-17, 25-27, 36-37, 41 e 46).

43. No Anexo 1 da sua resposta, a SES/AM remeteu cópia de relatório extraído do Sistema Sister, referente ao período de setembro/2019 a outubro/2020, que contém informações detalhadas sobre todos os pacientes removidos em serviço de UTI aérea (peça 47, p. 50-203).

44. Ainda, segundo a SEC-AM, a deficiência do projeto básico – na estimativa dos quantitativos de quilômetros - gera dois fatos graves: um de natureza orçamentária, pois os serviços ficaram subestimados e a empresa passou a executar os serviços em quantitativos acima do previsto; e outro, de natureza assistencial, considerando que muitos pacientes ficaram sem atendimento especializado por falta de deslocamento para Manaus, sendo que alguns vieram a falecer antes mesmo de serem transportados, apesar da utilização do Sistema de Transferências de Emergências Reguladas (Sister) para priorizar os pacientes a serem atendidos.

45. De fato, a diferença entre os quantitativos estimados e os executados é significativa, o que revela a deficiência do planejamento.

46. Contudo, deve-se considerar que mesmo em uma situação normal, o serviço de remoção de pacientes é contratado com base em estimativas, feitas a partir de um histórico da realização desse serviço. As extrapolações parciais (ou mensais) nos quantitativos, respeitados os limites totais contratados, podem ocorrer, sem que constituam em irregularidade, por si só. Ressalte-se que o pagamento por preço unitário permite o atendimento do interesse público, sem que pagamentos parciais maiores do que o estimado constituam ônus indevido ao Poder Público, pois serão pagos apenas os serviços efetivamente executados.

47. Poder-se-ia questionar a extrapolação dos quantitativos na aeronave a jato, que tem preço unitário maior, mas não foi verificada nesta análise e nem apontado na representação, nenhum indício de esse fato decorra de alguma ilicitude.

48. Ademais, não se verifica a ocorrência de nenhum fato grave em relação à execução orçamentária, posto que, em razão da pandemia, o Estado do Amazonas recebeu aporte de recursos federais adicionais para apoiar as ações de enfrentamento à Pandemia da Covid-19. Também não ficou evidenciado como a realização de mais quilômetros voados por mês para transporte de pacientes do que o estimado no contrato possa ter relação com a alegada informação de que pacientes ficaram sem atendimento especializado por falta de deslocamento para Manaus/AM (vide peça 6, p. 2).

49. Não se pode olvidar que se trata [o enfrentamento da pandemia] de uma situação inusitada e que os parâmetros ordinários de planejamento de serviços e compras ficam prejudicados. Notícia da imprensa de 22/5/2020 registra informação de que antes da Covid eram transportados por UTI aérea até de oito a dez pacientes dia e com a Covid-19 esse número foi triplicado, chegando a trinta pacientes dia (<http://www.amazonas.am.gov.br/2020/05/governo-do-amazonas-amplia-oferta-de-uti-aerea-para-atender-demanda-de-remocoes-de-pacientes-do-interior-para-a-capital/>).

50. Com relação à quilometragem dos percursos realizados no Contrato 31/2020, verifica-se que foram observadas as mesmas distâncias em quilômetros estabelecidas no Contrato 71/2018, citadas no item 26 acima.

51. Isso posto, não se verifica, especialmente nesse período de enfrentamento da pandemia da Covid-19, irregularidade na extrapolação da estimativa mensal de quilômetros voados, notadamente quando se verifica que foram observados os valores totais contratados.

52. A representação indica ainda que no Contrato 31/2020 foram adotados os mesmos preços praticados no Contrato 71/2018, sem justificativa.

53. De fato, os preços unitários, por tipo de aeronave, praticados no Contrato 31/2020, firmado em 29/4/2020 (peça 4, p. 2), são os mesmos adotados no Contrato 71/2018, celebrado em 16/8/2018 (peça 11, p. 2), ainda que com uma diferença de cerca de vinte meses entre eles.

54. Mesmo assim, procedeu-se a análise em busca de indício de eventual sobrepreço nos serviços objeto do Contrato 31/2020.

55. A realização da pesquisa de preços de serviços de transporte de pacientes (UTI aérea) enfrentou dificuldades; primeiro, porque muitos serviços contratados de remoção de pacientes abrangem o transporte aéreo e também o transporte terrestre dos mesmos pacientes, a exemplo do PE 3/2020, do Comando da 5ª Região Militar (peça 29); segundo, porque há contratações que adotam como critério de medição dos serviços a hora de voo e não o quilômetro voado, como a Dispensa de Licitação 17/2020 do Estado de Roraima (peça 30). O Contrato 31/2020 envolve apenas os serviços de transporte aéreo e a medição é feita por quilômetro voado.

56. Apresenta-se, a seguir, as informações do comparativo de preços do transporte por UTI aérea, sem transporte terrestre e com medição por quilômetro voado, que não revela a ocorrência de sobrepreço nos valores do Contrato 31/2020:

Tipo avião / parâmetro	Governo do Amazonas – Contrato 31/2020(*)	12ª Região Militar - PE 15/2020 (**)	Governo do Tocantins – PE 6/2020 (***)
Monomotor	19,50	23,67	
Bimotor	19,50	27,00	22,45
A Jato	26,30	34,83	

Fontes: (*) peça 4; (**) peça 30; e (***) peça 31.

57. Para comparar com os valores praticados em outros contratos de UTI aérea que abrangem também o transporte terrestre, foi necessária a adição do custo da locação de ambulância UTI (tipo “D”) aos valores contratados no Contrato 31/2020.

58. Para tanto, utilizou-se o valor mensal da locação de uma ambulância tipo D (UTI) pela própria SES/AM, por meio do Contrato 35/2020, que foi de R\$ 172.200,00 (peça 32). Em seguida, multiplicou-se esse valor por seis, prazo inicial do Contrato 31/2020, chegando-se ao valor total de R\$ 1.033.200,00. Esse valor foi adicionado, de forma proporcional, ao valor contratado para cada tipo de aeronave, obtendo-se os seguintes valores:

Tipo avião / parâmetro	Contrato 31/2020 – Valores contratados	Custo proporcional - ambulância tipo D (*)	Contrato 31/2020 Valores c/ ambulância D
Monomotor	19,50	4,86	24,36
Bimotor	19,50	4,85	24,36
A Jato	26,30	6,55	32,85

(*) Avião monomotor – 1,65% do valor contratado (R\$ 68.445,00 / R\$ 4.151.079,00 x 100) e R\$ 1.033.200,00 x 1,65% / 3.510 km;

Avião Bimotor – 75,54% do valor contratado (R\$ 3.135.834,00 / R\$ 4.151.079,00 x 100) e R\$ 1.033.200,00 x 75,54% / 160.812 km;

Avião a Jato - 22,81% do valor contratado (R\$ 946.800,00 / R\$ 4.151.079,00 x 100) e R\$ 1.033.200,00 x 22,81% / 36.000 km;

59. Com os novos valores incluindo os custos de uma ambulância tipo D, realizou-se a comparação com os preços de outros contratos que incluem também o transporte terrestre, e obtiveram-se preços em que a média e mediana indicam a não ocorrência de sobrepreço.

Tipo avião / parâmetro	Contrato 31/2020 – c/ ambulância D	PE 3/2020 Comando 5ª RM (1)	PE 11/2021 – SES Maranhão (2)	Contrato 234/2020 – Mato Grosso (3)	Contrato 47/2019 – Rio Grande do Sul(4)	PE 7/2020 – Comando 9ª RM (5)	Mediana	Média
Monomotor	24,36							
Bimotor	24,36	28,90	18,80	25,42	29,15	24,00	24,00	24,50
A Jato	32,85	38,00	24,99				31,50	31,50

Fontes: (1) peça 29; (2) peça 33; (3) peça 34; (4) peça 35; e (5) peça 36.

60. Conclui-se, assim, que **não foi identificado** sobrepreço no Contrato 31/2020.

61. A representação apontou, ainda, agora em relação ao Contrato 71/2018, como suposta irregularidade, o faturamento de serviços com quilometragem superior à efetivamente praticada. Citou, como exemplo, que nos meses de agosto/2019 a abril/2020, “os valores apresentados pela

empresa são sempre maiores que os estimados”, no que considera a ocorrência de superfaturamento.

62. Ainda segundo a inicial (peça 6), em abril/2020, entre os dias 1 e 12, a empresa informou 23.430 quilômetros voados, enquanto pelas estimativas do projeto básico, para as mesmas localidades, a distância seria de 22.158 quilômetros. O valor do quilômetro voado (R\$ 19,50) multiplicado pela diferença de 1.272 km, tem-se um valor pago a maior de R\$ 24.804,00. Nos pagamentos das faturas anteriores a abril de 2020 (Contrato 71/2018), os valores apresentados pela empresa sempre são maiores que os estimados.

63. No Despacho que autorizou a autuação da representação, a Ministra Ana Arraes, teceu as seguintes considerações:

4.2 Há indícios ainda de que tenham sido faturados serviços que podem incluir quilometragem acima da realmente praticada. Tal hipótese decorreu da comparação com outro contrato anterior para prestação de serviço semelhante.

4.3. A partir dos elementos trazidos na análise realizada na Sec/AM, é possível observar que há falhas formais na condução do processo de dispensa, sobretudo quanto à falta de justificativa do preço e dos quantitativos e direcionamento da contratada. Em relação ao possível superfaturamento, entendo que os elementos precisam ser delimitados com mais precisão, pois as diferenças de quilometragem faturadas não pareceram tão vultosas a ponto de evidenciar que tenha havido desvios.

64. O Termo de Referência do Pregão Eletrônico 786/2018, que resultou no Contrato 71/2018, com vigência de doze meses, estipulou os seguintes quantitativos (peça 44, p. 240):

Tipo avião / parâmetro	Quantidade estimada mensal (Km)	Quantidade estimada anual (Km)	Valor estimado mensal (R\$)	Valor estimado anual (R\$)
Bimotor Turboélice	26.802	321.624	522.639,00	6.271.668,00
Monomotor	585	7.020	11.407,50	136.890,00
A Jato	6.000	72.000	157.800,00	1.893.600,00
		TOTAIS	691.846,50	8.302.158,00

65. O Contrato 71/2018 prevê que a contratada receberá o “valor estimado mensal” de R\$ 691.846,50 pela prestação dos serviços. Assim, consoante explicitado no item 46 supra, e especialmente por se tratar de pagamento por preço unitário, as extrapolações mensais nos quantitativos e valores pagos não constituem irregularidade, por si só, devendo ser respeitados os quantitativos e valores totais contratados.

66. Ressalte-se que não foi apontada a ocorrência de pagamentos por serviços não executados. A constatação indicada na representação, como sendo superfaturamento, consiste na realização de pagamentos de quantitativos mensais superiores aos estimados no contrato.

67. Contudo, consoante demonstrado no Contrato 31/2020 (item 37 supra), a extrapolação dos limites mensais não consistiu em superfaturamento, se observado o valor total empenhado e pago. No Contrato 71/2018, pesquisa no Portal da Transparência do Estado do Amazonas extrai-se a seguinte execução orçamentária e financeira desse contrato:

Nota de Empenho	Valor Empenhado		Valor Pago		Valor Pago	
	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
2018NE03195	16/08/2018	1.875.998,68	23/11/2018	424.066,50	10/07/2019	483.513,16
2018NE03196	16/08/2018	1.248.425,12	23/11/2018	145.991,30	26/08/2019	202.067,84
2019NE00204	02/01/2019	1.559.153,16	29/11/2018	545.844,00	03/09/2019	483.513,16

2019NE00202	02/01/2019	2.901.078,96	29/11/2018	145.991,30	12/09/2019	371.696,87
2019NE02700	04/09/2019	611.312,87	18/12/2018	691.762,50	12/09/2019	316.536,13
2019NE02792	15/08/2019	732.513,57	06/02/2019	468.114,28	18/11/2019	239.616,00
2019NE02794	15/08/2019	638.736,12	06/02/2019	44.367,42	12/11/2019	107.513,55
2020NE02311	12/08/2020	208.333,34	06/02/2019	101.623,88	27/11/2019	208.333,34
		9.775.551,82	07/02/2019	556.662,62	28/11/2019	170.655,15
OBS: Peças 11-13 e 51-54.			28/02/2019	483.513,16	19/12/2019	208.333,34
			28/02/2019	206.514,84	19/12/2019	172.965,00
			22/03/2019	483.513,16	26/12/2019	208.333,34
			25/03/2019	207.265,84	26/12/2019	172.965,00
			22/04/2019	483.513,16	13/02/2020	208.333,34
			24/04/2019	207.293,84	13/02/2020	121.790,97
			22/05/2019	212.258,83		9.775.191,82

68. Registre-se que a representação não apontou a ocorrência de pagamentos por serviços não executados ou outra suposta irregularidade na execução desse contrato, que justifique uma apuração mais minuciosa.

69. Deve-se consignar que a Susam/AM, por lapso, não remeteu a este Tribunal as cópias dos processos de pagamentos, tendo o levantamento acima realizado com base nas informações disponíveis no Portal da Transparência do Estado do Amazonas.

70. Diante do exposto, conclui-se que os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **improcedente**.

F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não
---	-----

G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido de <u>ingresso aos autos</u> ?	Não
Há pedido de <u>informações/vistas/cópia</u> do processo?	Não
Há pedido de sustentação oral?	Não

H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	Não
Há processos apensos?	Não

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

71. Em virtude do exposto, propõe-se:

71.1. **conhecer da representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

71.2. no mérito, considerar a presente representação **improcedente**;

71.3. **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser prolatado à Secretária de Saúde do Estado do Amazonas e ao representante, informando que o seu inteiro teor, incluindo o relatório e o voto que o fundamentam, poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

71.4. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, c/c o art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.

Selog, 4ª Diretoria, em 12/4/2021.

(Assinatura Eletrônica)

João Walraven Júnior
AUFC, matrícula 3514-9
