



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL INDÍGENA- GUAMÁ-TOCANTINS
(DSEI/GUATOC)

Exercício 2019 a 2021

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

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Órgão: Ministério da Saúde/Secretaria Especial de Saúde Indígena

Unidade Examinada: DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL INDÍGENA- GUAMÁ-
TOCANTINS (DSEI/GUATOC)

Município/UF: Belém/PA

Relatório de Apuração: 902702

Missão

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

Apuração

O serviço de apuração consiste na execução de procedimentos com a finalidade de averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Auditoria de Apuração visando verificar a regularidade da licitação PE (SRP) n.º 05/2017, realizada pelo DSEI/GUATOC, e da execução do respectivo Contrato n.º 06/2018, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de fretamento de aeronave (táxi aéreo), para transporte de pessoas, cargas comuns e perigosas para missões de trocas de equipe, remoções aeromédicas, com sistema informatizado de controle e supervisão de aerotransporte, com disponibilidade exclusiva de aeronaves em polo base na cidade de Marabá/PA e Santarém/PA, nos anos de 2019 a 2021.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em virtude da criticidade e materialidade existente no processo de contratação e respectiva prestação de serviços de transporte aéreo no âmbito de atuação do DSEI/GUATOC.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As análises evidenciaram restrições à competitividade no PE (SRP) 05/2017; utilização irregular da cidade de Ourilândia como polo base; utilização irregular de aeronaves por não serem de operação da empresa Piquiatuba; utilização de aeronaves monomotor, em razão do não atendimento da capacidade mínima de cinco passageiros, estabelecido no TR; pagamento irregular de horas de voo, em razão da não realização da missão aérea; não utilização do sistema informatizado de controle e supervisão de transporte aéreo, como ferramenta de monitoramento; relatórios de viagens com insuficiências de informações; utilização irregular de aeronaves tipo caravan, em razão da quantidade de passageiros a serem transportados ser inferior a capacidade de aeronave monomotor; e pagamentos de horas de voo em missões aéreas incompatíveis com o objeto do Contrato 05/2018.

Foram emitidas recomendações visando a criação de mecanismos de controle e monitoramento da execução de contratos; abertura de procedimentos administrativos visando apurar prejuízos e ressarcimento de valores pagos; e abertura de procedimento administrativo visando apurar responsabilidade de servidores pela não observância da execução contratual.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
CGU	Controladoria-Geral da União
DF	Documento de arrecadação da Receita Federal
Dsei	Distrito Sanitário Especial Indígena
Dsei/Guatoc	Distrito Sanitário Especial Indígena Guamá Tocantins
EO	Especificações Operativas
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
NF	Nota Fiscal
OB	Ordem Bancária
PE	Pregão Eletrônico
RAB	Registro Aeronáutico Brasileiro
RBAC	Regulamento Brasileiro de Aviação Civil
RV	Relatório de Viagem
Sesai	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
TPP	Serviços Aéreos Privados
TPX	Serviço de Transporte Aéreo Público Não-Regular – Táxi Aéreo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Informações sobre o objeto analisado.	9
2. Restrições à competitividade do certame Pregão Eletrônico 005/2017.	11
3. Utilização irregular da cidade de Ourilândia/PA como polo base para início e fim de cada voo, com favorecimento à empresa PIQUIATUBA na execução do Contrato n.º 06/2018, e prejuízo efetivo de R\$ 372.436,50.	12
4. Utilização irregular de aeronaves na execução do Contrato 06/2018, em virtude de não serem de operação da empresa contratada, PIQUIATUBA TAXI AEREO LTDA-EPP (07.326.869/0001-70), e sim de terceiros.	17
5. Utilização irregular de aeronaves monomotor, em razão do não atendimento da capacidade mínima de cinco passageiros estabelecida no Termo de Referência do Pregão Eletrônico n.º 05/2017 – Dsei/Guatoc, com consequente superfaturamento e prejuízo ao Erário.	18
6. Pagamento irregular de horas de voo, em razão da não realização da missão aérea, com prejuízo efetivo de R\$ 24.225,00.	20
7. Não utilização do Sistema Informatizado de Controle e Supervisão de Transporte Aéreo, como ferramenta de monitoramento, controle, coordenação e planejamento para as missões aéreas demandadas pelo Dsei/Guatoc.	21
8. Ocorrências de utilização de Relatórios de Viagem com insuficiências de informações.	22
9. Utilização irregular de aeronaves tipo Caravan, em razão da quantidade de passageiros a serem transportadas ser inferior a capacidade de aeronaves monomotor, com prejuízo efetivo de R\$ 115.313,32.	23
10. Realização de pagamentos irregulares de horas de voos em missões aéreas incompatíveis com o objeto do Contrato 06/2018-Dsei/Guatoc, com prejuízo de R\$ 279.612,31.	24
11. Fragilidades dos controles internos da gestão do Dsei Guatoc quanto ao acompanhamento da execução do contrato nº 06/2018.	26
RECOMENDAÇÕES	29
CONCLUSÃO	30
ANEXOS	31

INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria do tipo Apuração desenvolvida em função de situações presumidamente irregulares atribuídas a contratos celebrados pela empresa Piquiatuba Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ nº 07.326.869/0001-70) e diversos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), objetivando a prestação de serviços de fretamento de aeronaves (táxi-aéreo), para transporte de pessoas, cargas comuns e perigosas, missões de trocas de equipe, remoção aérea e aeromédica.

O teor da demanda aponta, resumidamente, subcontratação irregular de terceiros para a prestação de serviços, utilização de aeronaves privadas (TPP) em operações comerciais, utilização de aeronaves com capacidade técnica inferior ao exigido nos contratos/termos de referência, ateste de “prestações de contas” e pagamentos sem documentos mínimos, superfaturamento no quantitativo de horas voadas e disponibilização de aeronaves em quantitativo inferior ao exigido no contrato.

Para os exames, com base nos levantamentos realizados para definição do escopo utilizando os critérios de materialidade e criticidade, foi selecionado, como unidade examinada, o Distrito Sanitário Especial Indígena Guamá-Tocantins (Dsei/Guatoc), tendo em vista que no período de 2016 a 2021 realizou maior volume em pagamentos para a empresa Piquiatuba Táxi Aéreo Ltda, sendo, dentre estes, o PE (SRP) n.º 05/2017 e respectivo Contrato n.º 06/2018 os maiores responsáveis pelos gastos no período de 2018 a 2021.

Com base no exposto, os documentos selecionados para exames e que fizeram parte do escopo da auditoria foram o Edital do PE 05/2017 e respectivo Termo de Referência, bem como a documentação que deu suporte às seguintes notas fiscais e respectivos documentos de pagamentos gerados em função da execução do Contrato 06/2018 no período de 2019 a 2021:

Tabela 1 — Documentos analisados que deram suporte aos seguintes pagamentos

Ano	NF	OB	Valor (R\$)	Darf	Valor (R\$)	Total (R\$)
2019	432 e 434	2019OB800304	531.856,03	2019DF800064	40.339,80	572.195,83
	653 e 654	2019OB800750	559.586,11	2019DF800165	42.443,06	602.029,17
	692 e 693	2019OB800854	425.171,90	2019DF800197	32.248,10	457.420,00
	756 e 757	2019OB800908	629.718,47	2019DF800209	47.762,36	677.480,83
	825 e 830	2019OB800018	615.728,69	2019DF800005	46.701,31	662.430,00
2020	907 e 908	2020OB800098	493.875,61	2020DF800029	40.700,00	534.575,61
	969 e 970	2020OB800155	479.782,36	2020DF800043	36.390,14	516.172,50
	1034 e 1035	2020OB800227	200.000,00	2020DF800086	38.424,31	238.424,31
		2020OB800307	306.601,52			306.601,52

Ano	NF	OB	Valor (R\$)	Darf	Valor (R\$)	Total (R\$)
	1129, 1130 e 1134	2020OB800308	444.203,41	2020DF800087	33.691,59	477.895,00
	1238 e 1254	2020OB800382	362.185,60	2020DF800109	47.111,90	409.297,50
2021	1758 e 1760	2021OB800042	480.235,48	2021DF800010	36.424,52	516.660,00
	1875 e 1876	2021OB800205	358.909,47	2021DF800052	27.222,29	386.131,76
	2152 e 2153	2021OB800770	454.158,04	2021DF800173	34.446,63	488.604,67
	2209 e 2210	2021OB800858	619.463,80	2021DF800195	46.984,61	666.448,41
	2241 e 2242	2021OB800972	584.800,39	2021DF800221	44.355,51	629.155,90
Total analisado			7.546.276,88		595.246,13	8.141.523,01

Fonte: Processos SEI N.º 25056.000121/2019-55, 25056.000167/2020-16 e 25056.000164/2021-55.

Os objetivos da auditoria foram responder as seguintes questões de auditoria: i) se ocorreram restrições à competitividade e direcionamento/favorecimento a determinada empresa; ii) se houve subcontratação irregular de terceiros para a prestação de serviços de transporte aéreo contratados pelos Dsei; iii) se foram utilizadas pelas empresas contratadas, aeronaves não incluídas nas suas Especificações Operativa (EO) aprovadas pela Anac, sem as qualificações e capacidade técnicas exigidas no Edital, Termo de Referência e Contratos; iv) se houve a participação de aeronaves privadas (TPP) em operações comerciais demandadas pelos Dsei; v) se os pagamentos estão suportados por documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, inclusive comprovação das horas de voos realizadas pelas aeronaves; vi) se houve superfaturamento do quantitativo de horas voadas cobradas pelas empresas contratadas por ocasião dos pagamentos; e vii) se houve disponibilização de aeronaves aos Dsei em quantitativo inferior ao quantitativo contratado informado nos contratos.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas as técnicas: análise documental e indagação escrita.

Não foram impostas restrições ao desenvolvimento dos trabalhos.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Informações sobre o objeto analisado.

Trata-se do Pregão Eletrônico para Registro de Preços n.º 05/2017, Processo Administrativo n.º 25056.000215/2017-62, tendo como Órgão Gerenciador o DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL INDÍGENA GUAMÁ TOCANTINS (Dsei/Guatoc), com abertura no dia 19.01.2018, objetivando a Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de fretamento de aeronave (táxi aéreo), para transporte de pessoas, cargas comuns e perigosas para missões de trocas de equipe, remoções aeromédicas, com sistema informatizado de controle e supervisão de aerotransporte, com disponibilidade exclusiva de aeronaves em polo base na cidade de Marabá/PA e Santarém/PA.

O objeto da licitação foi dividido em dois itens, conforme a seguir:

- Item 01 - Aeronave monomotor, com capacidade para cinco passageiros ou carga mínima de 400 (quatrocentos) kg.
- Item 02 - Aeronave Monomotor à Turbina (Turbo Hélice) com capacidade mínima para dez pessoas, ou 500 kg.

Cabe esclarecer que neste trabalho a aeronave correspondente ao item um será tratada como aeronave monomotor e a correspondente ao item dois será tratada como aeronave tipo Caravan.

Conforme Termo de Homologação do PE (SRP) n.º 05/2017, sagrou-se vencedora nos dois itens licitados a empresa PIQUIATUBA TAXI AEREO LTDA. (CNPJ n.º 07.326.869/0001-70), sendo para o item um com preço de R\$ 2.850,00 hora/voo e para o item dois o preço de R\$ 5.300,00 hora/voo.

Em decorrência do PE (SRP) n.º 05/2017 foram firmados os seguintes contratos entres os Distritos Sanitários Especiais Indígenas e a empresa PIQUIATUBA:

Tabela 2 — Contratos decorrentes da licitação PE (SRP) n.º 05/2017

Licitação/DSEI	DSEI Contratante	Contrato	Empresa	Vigência*	Valor final do contrato** (R\$)
PE 05/2017-GUATOC	Tapajós	05/2018	Piquiatuba	2018 a 2021	1.158.390,00
	Alto Solimões	14/2018	Piquiatuba	2018 a 2019	4.399.000,00
	Alto Rio Negro	10/2018	Piquiatuba	2018 a 2019	4.452.000,00
	Amapá	04/2018	Piquiatuba	2018 a 2020	7.118.100,00
	GUATOC	06/2018	Piquiatuba	2018 a 2021	21.360.415,76
	Médio Solimões	01/2019	Piquiatuba	2019 a 2020	980.500,00
	Xingu	05/2018	Piquiatuba	2018 a 2020	4.525.800,00
Total					43.994.205,76

Fonte: Pesquisa realizada no Portal da Transparência CGU em 11.11.2021 (<http://www.portaltransparencia.gov.br/busca?termo=piquiatuba&comprasContratacoes=true>).

*A vigência foi estimada em função das datas de publicações dos termos aditivos, sendo considerado um ano a partir da publicação para todos os contratos.

**O valor final do contrato é o informado no portal da transparência, tendo-se o entendimento que o valor corresponde ao original do contrato mais acréscimos e menos supressões, com exceção do Contrato 06/2018 (Dsei/Guatoc) que teve seu saldo atualizado por meio do quarto termo aditivo, assinado em 29.01.2021.

Dentre os contratos relacionados, destaca-se o Contrato n.º 06/2018, selecionado para exames, firmado entre o DSEI/GUATOC e a empresa PIQUIATUBA inicialmente com os seguintes valores:

Tabela 3 — Itens do Contrato n.º 06/2018 e respectivos valores

Item	Quant. Total Hora/voo	Valor Unitário (R\$)	Valor Estimado Anual (R\$)
01	1.864	2.850,00	5.312.400,00
02	240	5.300,00	1.272.000,00
Total			6.584.400,00

Fonte: Contrato 06/20218 – Processo SEI n.º 25056.000215/2017-62.

Posteriormente, foram realizadas prorrogações de vigência e alterações de preços por intermédio de Termos Aditivos ao Contrato n. 06/2018, conforme a seguir:

Quadro 1 — Contrato 06/2018 e alterações realizadas por Termos Aditivos

Contrato	Objeto	Vigência	Item	Valor (R\$)
Contrato 06/2018	Fretamento de aeronaves	01.08.18 a 31.07.19	01	2.850,00
			02	5.300,00
1º Termo Aditivo	Altera vigência	01.08.19 a 31.07.20	01	2.850,00
			02	5.300,00
2º Termo Aditivo	Altera vigência e preço	01.08.20 a 31.10.20	01	2.340,00
			02	4.200,00
3º Termo Aditivo	Altera vigência	01.11.20 a 31.01.21	01	2.340,00
			02	4.200,00
4º Termo Aditivo	Altera vigência e preço	01.02.21 a 01.02.22	01	2.399,69
			02	4.307,14

Fonte: Processo SEI n.º 25056.000215/2017-62.

Seguem os valores pagos à empresa PIQUIATUBA nos exercícios objeto da auditoria, quais sejam 2019 a 2021, em razão da execução do contrato 06/2018:

Tabela 4 — Valores pagos pelo Dsei/Guatoc à empresa PIQUIATUBA nos exercícios de 2019 a 2021 em razão da execução do contrato 06/2018

2019 (R\$)	2020 (R\$)	2021 (R\$)	Total (R\$)
5.099.759,12	6.102.326,33	5.942.853,65	17.144.939,10

Fonte: Levantamento realizado no Portal da Transparência em 25.05.21.

Conforme descrito na Introdução do trabalho, foram selecionados para análise pagamentos realizados nos anos de 2019 a 2021 que totalizaram R\$ 8.141.523,01, que quando em comparação com o total pago de R\$ 17.144.939,10, chega-se a uma representatividade da amostra de 47,49% do universo auditado.

2. Restrições à competitividade do certame Pregão Eletrônico 005/2017.

Os exames objetivaram verificar nos instrumentos convocatórios do Pregão Eletrônico 05/2017, realizado pelo Distrito Especial Indígena Guamá Tocantins (Dsei Guatoc) no exercício de 2018 para contratação de serviços de táxi aéreo comum e aeromédicos, no valor de R\$ 6.584.400,00, o estabelecimento de condições que possam ter comprometido ou restringido o caráter competitivo do certame e se houve favorecimento à empresa contratada.

O procedimento licitatório na modalidade Pregão na forma Eletrônica deve ser realizado com observância das disposições das Leis nºs 10.520, de 17.02.2002, 8.666, de 21.06.1993, Decreto 5.450, de 31.05.2005, revogado pelo Decreto nº 10.024, de 20.09.2019, IN/MPOG 05/2017, de 26.05.2017, RBAC 135 Anac e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

Em obediência ao Princípio da Competição, cabe ao agente público adotar medidas com vista a ampliação da disputa, sendo vedada a admissão e inclusão nos atos de convocação, de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo do certame, conforme disposto no artigo 3º § 1º da citada Lei 8.666/93.

Os exames do procedimento licitatório Pregão 05/2017 revelaram a ocorrência das seguintes restrições à competitividade do certame:

2.1) Exigência de oficina própria da empresa licitante para manutenção de suas aeronaves.

Conforme disposto no item 7.4.6 do Termo de Referência do Pregão 05/2017, as aeronaves a serem contratadas deverão estar em dia com o programa de inspeções, manutenções preventivas, corretivas e revisões de componentes estabelecidos pelo fabricante da aeronave. Estabelece que esses serviços deverão ser executados por oficina própria da empresa licitante, homologada pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), segundo normas previstas no Registro Brasileiro de Aviação Civil -RBAC 135 e RBAC.

A exigência de que os serviços de manutenção preventiva e corretiva das aeronaves deverão ser executados por oficina própria da licitante, afronta as disposições contidas nos Regulamentos Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 135.413 da Agência Nacional de Aviação Civil - Anac, publicado em 10.03.2016 com as modificações até 09.05.2022, que estabelece:

135.413 Responsabilidade pela aeronavegabilidade

(a) ..

(b) O detentor de certificado que mantenha suas aeronaves de acordo com o parágrafo 135.411 deve:

(1) executar a manutenção, a manutenção preventiva e as alterações de suas aeronaves, incluindo células, motores, hélices, rotores, equipamentos normais e de emergência e partes, segundo o seu manual e este Regulamento; ou

(2) fazer contrato com outra pessoa para execução de manutenção, manutenção preventiva e alterações. No entanto, o detentor de certificado deve assegurar-se que qualquer trabalho executado pela outra pessoa seja executado de acordo com o seu manual e com este Regulamento.

Por esse normativo verifica-se que o detentor de certificado de aeronavegabilidade pode realizar ou contratar os serviços de manutenção de suas aeronaves.

Com o estabelecimento da exigência de que se trata, o gestor pode ter restringido a competitividade do certame, afastando potenciais licitantes que não possuem oficina própria, impedindo a apresentação de maior número de propostas e contratação mais vantajosa para Administração.

2.2) Inclusão de serviços diferentes no mesmo item da licitação para contratação de empresa especializada em serviços de transporte aéreo.

No item um, informado no item 7.1.1.1.4.2 do Termo de Referência do Pregão 05/2017 é solicitada comprovação de que a licitante possua três aeronaves modelo monomotor com capacidade mínima de seis pessoas, sendo um piloto e cinco passageiros, comprovado através das Especificações Operativas (EO) expedidas pela Agência Nacional de Aviação Civil e que comprove a autorização da empresa licitante para operações das aeronaves em missões de transporte de passageiros, cargas comuns e cargas perigosas, sendo pelo menos uma aeronave autorizada no transporte aeromédico.

Observa-se que na definição do item um licitado, têm-se a inclusão de dois serviços que possuem natureza e custo de operação diferenciado, quais sejam a prestação de serviços de taxi aéreo comum e a prestação de serviços de taxi aéreo na categoria aeromédico, dificultando a cotação dos preços pelos licitantes. A licitação com objetos divisíveis deve ser realizada por itens conforme Lei nº 8.666/93, art. 23 § 1º e Súmula 247/2004 do Tribunal de Contas da União (TCU), ou seja, o transporte aéreo aeromédico deveria ter sido tratado separadamente, em item específico.

A inclusão desses serviços em um único item pode ocasionar restrição a competitividade do certame. Outras empresas do ramo pertinente ao objeto da licitação, capazes de fornecer apenas o serviço de táxi aéreo comum, sem incluir os serviços aeromédicos, podem ter sido desestimuladas de participar do processo de licitação. De igual modo, empresas com potencial para prestarem serviços de aeromédicos também não participaram.

3. Utilização irregular da cidade de Ourilândia/PA como polo base para início e fim de cada voo, com favorecimento à empresa PIQUIATUBA na execução do Contrato n.º 06/2018, e prejuízo efetivo de R\$ 372.436,50.

Por meio das análises documentais, procurou-se verificar se houve alguma irregularidade nos pagamentos de horas voadas e cobradas pela empresa contratada.

No Edital do PE 05/2017-DSEI/GUATOC e respectivo Termo de Referência, quando da descrição do objeto da licitação, foi estabelecido que a disponibilidade das aeronaves seria exclusiva nos polos base nas cidades de Santarém/PA e Marabá/PA e no item 7.2.4. do referido Termo de Referência consta que para efeito de apuração das horas de voo entende-se que cada voo terá seu início e fim nos locais onde cada aeronave utilizada estiver alocada no momento de seu acionamento para missão, quais sejam: Marabá/PA ou Santarém/PA.

Dos exames realizados na documentação que deu suporte aos pagamentos de horas de voo, verificou-se que a cidade de Marabá não foi utilizada como polo base das missões aéreas, visto que todos os voos desta região tiveram indevidamente início e fim na cidade de Ourilândia/PA, em desacordo, além do ato convocatório da licitação, com o item 8.3.8 do Contrato n.º 06/2018.

Pelo exposto, observa-se que foi feita uma exigência no ato convocatório da licitação que não prosperou na fase de execução do contrato, favorecendo a empresa PIQUIATUBA, tendo em vista que a alteração do polo base decorreu de acordo informal entre o DSEI/GUATOC e a contratada.

Da análise do Processo SEI n.º 25056.000215/2017-62, que trata de todas as fases da contratação desde o PE 05/2017 até o contrato 06/2018 e suas alterações, não foi verificada nenhuma justificativa ou motivação para tal alteração informal, bem como nenhum estudo que demonstrasse sua vantajosidade para a União.

Corroborando, dos exames realizados no Quarto Termo Aditivo ao Contrato 06/2018, assinado em 29.01.2021, verificou-se a substituição da cidade de Marabá pela cidade de Ourilândia apenas quando da descrição do objeto do contrato, contudo tal mudança não foi relacionada entre os objetivos da alteração contratual, quais sejam a alteração da "CLÁUSULA SEGUNDA - DA VIGÊNCIA" e "CLÁUSULA TERCEIRA - PREÇO", evidenciando que tal alteração não era um dos objetivos do aditamento, portando sem valor legal.

Para melhor entendimento, segue recorte extraído da Cláusula Primeira do Quarto Termo Aditivo ao Contrato n.º 06/2018:

Imagem 1 – Recorte Contrato nº 06/2018

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO
1.1. O presente Termo Aditivo é contratação de empresa especializada na prestação de serviço de fretamento de aeronave (táxi aéreo), para transporte de pessoas e cargas comuns e perigosas para missões de trocas de equipe, remoções aéreas e aeromédicas, com sistema informatizado de controle e supervisão de aerotransporte, com disponibilidade para a base de Termo Aditivo SELOG/GUATO 0018838086 SEI 25056.000215/2017-62 / pg. 160 Santarém/PA e Ourilândia/PA. 1.2. O presente Termo Aditivo, regido pelas disposições contidas na Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, tem por objetivo a alteração da "CLÁUSULA SEGUNDA - DA VIGÊNCIA" e "CLÁUSULA TERCEIRA - PREÇO" do Contrato nº. 06/2018 ora aditado, que passa a vigorar com as seguintes redações:
Fonte: Recorte extraído da Cláusula Primeira do Quarto Termo Aditivo ao Contrato n.º 06/2018.

Cabe destacar que todos os ofícios de autorização para as realizações dos voos, a seguir relacionados, emitidos pelo Dsei/Guatoc previam o deslocamento de aeronaves vazias nos trechos Ourilândia/Marabá e Marabá/Ourilândia, foram assinados pelo gestor.

Com o intuito de estimar o prejuízo efetivo decorrente da irregularidade apontada, foram contabilizadas as horas de voo decorrentes de viagens realizadas em razão da inobservância da cidade de Marabá como polo base, com aeronaves vazias, não havendo nenhuma prestação de serviço, que partiram de Ourilândia/PA para Marabá/PA, em início de missão aérea, e de Marabá/PA para Ourilândia/PA, em final de missão aérea, chegando-se ao valor, considerando-se apenas a amostra selecionada, de R\$ 372.436,50.

Seguem demonstrativos dos voos realizados apenas para o deslocamento de aeronave entre as cidades de Ourilândia e Marabá e vice-versa, separados por ano de referência e notas fiscais de pagamento:

Tabela 5 — Deslocamento de aeronaves vazias nos trechos Ourilândia/Marabá e Marabá/Ourilândia no ano de 2019

NF	Relatório de Voo	Requisição	Matrícula Aeronave	Data	Horas de Voo			
					Ourilândia /Marabá	Marabá/Ourilândia	Total	Valor (R\$)
432	S/N	S/N	PT-JDM	09.04.19	01:20		01:20	3.800,00
432	S/N	S/N	PT-JOE	22.04.19		01:24	01:24	3.990,00
654	S/N	S/N	PP-AMZ	30.08.19		01:00	01:00	5.300,00
653	S/N	S/N	PT-JOE	28.08.19		01:21	01:21	3.847,50
653	S/N	S/N	PT-NSF	01.09.19		01:19	01:19	3.752,50
653	S/N	S/N	PT-RVQ	02.09.19		01:19	01:19	3.752,50
653	S/N	S/N	PT-JOE	03.09.19		01:22	01:22	3.895,00
654	S/N	S/N	PP-AMZ	06.09.19	01:25		01:25	7.508,33
653	S/N	S/N	PT-JOE	09.09.19		01:22	01:22	3.895,00
653	S/N	S/N	PT-LVL	12.09.19		01:23	01:23	3.942,50
654	S/N	S/N	PR-VTR	13.09.19	01:25		01:25	7.508,33
653	S/N	S/N	PT-LVL	18.09.19		01:25	01:25	4.037,50
653	S/N	S/N	PT-JOE	23.09.19	01:24		01:24	3.990,00
653	S/N	S/N	PT-JOE	24.09.19		01:24	01:24	3.990,00
693	S/N	S/N	PT-JOE	29.09.19		01:15	01:15	3.562,50
693	S/N	S/N	PT-RMX	06.10.19		01:25	01:25	4.037,50
693	S/N	S/N	PT-JOE	15.10.19	01:20		01:20	3.800,00
693	S/N	S/N	PT-JOE	21.10.19		01:19	01:19	3.752,50
756	S/N	60	PT-LVL	30.10.19		01:06	01:06	3.135,00
756	S/N	58	PT-LVL	28.10.19		01:04	01:04	3.040,00
756	S/N	61	PT-JOE	01.11.19		01:01	01:01	2.897,50
756	S/N	63	PT-LVL	05.11.19	06:41		06:41	19.047,50
756	S/N	65	PT-LVL	11.11.19		01:00	01:00	2.850,00
756	S/N	68	PT-LVL	14.11.19	02:40		02:40	7.600,00
756	S/N	71	PT-JOE	18.11.19		01:20	01:20	3.800,00
756	S/N	74	PT-JOE	22.11.19		01:22	01:22	3.895,00
756	S/N	77	PT-JOE	25.11.19		01:18	01:18	3.705,00
830	S/N	79	PT-JOE	27.11.19	01:20		01:20	3.800,00
830	S/N	80	PT-JOE	28.11.19	01:25		01:25	4.037,50
830	S/N	82	PR-JOI	02.12.19		01:14	01:14	3.515,00

NF	Relatório de Voo	Requisição	Matrícula Aeronave	Data	Horas de Voo			
					Ourilândia /Marabá	Marabá/O urilândia	Total	Valor (R\$)
830	S/N	85	PT-JOE	04.12.19	01:13		01:13	3.467,50
830	S/N	89	PT-JOE	13.12.19	01:16		01:16	3.610,00
830	S/N	90	PR-JOI	16.12.19	01:21		01:21	3.847,50
830	S/N	91	PR-JOI	16.12.19		01:16	01:16	3.610,00
830	S/N	92	PT-JOE	19.12.19		01:12	01:12	3.420,00
830	S/N	94	PT-JOE	21.12.19		01:14	01:14	3.515,00
Total							53:15	161.154,16

Fonte: Processo SEI n.º 25056.000121/2019-55.

Tabela 6 — Deslocamento de aeronaves vazias nos trechos Ourilândia/Marabá e Marabá/Ourilândia no ano de 2020

NF	Relatório de Voo	Requisição	Matrícula Aeronave	Data	Horas de Voo			
					Ourilândia /Marabá	Marabá/O urilândia	Total	Valor (R\$)
907	S/N	96	PR-JOI	23.12.19		01:17	01:17	3.657,50
907	S/N	98	PR-JOI	27.12.19		01:12	01:12	3.420,00
907	1	99	PR-JOI	31.12.19	01:22		01:22	3.895,00
907	4	3	PT-JOE	04.01.20		01:11	01:11	3.372,50
907	5	4	PR-JOI	06.01.20		01:16	01:16	3.610,00
907	6	5	PT-JOE	07.01.20	01:13		01:13	3.467,50
907	8	7	PT-RVQ	14.01.20		01:00	01:00	2.850,00
907	9	8	PR-APF	15.01.20		01:05	01:05	3.087,50
907	13	9	PR-JOI	17.01.20		01:00	01:00	2.850,00
907	17	14	PT-JOE	22.01.20	01:15	01:09	02:24	6.840,00
969	21	18	PR-JOI	28.01.2020		01:10	01:10	6.183,33
969	24	21	PR-JOI	31.01.2020	01:23	02:10	03:33	10.117,50
969	26	23	PT-JOE	05.02.2020		01:09	01:09	3.277,50
969	27	17	PT-JOE	10.02.2020	01:15		01:15	3.562,50
969	28	18	PT-JOE	27.02.2020	01:24		01:24	3.990,00
969	30	19	PR-JOI	12.02.2020	01:24		01:24	3.990,00
969	31	21	PR-JOI	14.02.2020	01:26		01:26	4.085,00
969	34	23	PR-JOI	14.02.2020		01:15	01:15	3.562,50
969	35	25	PR-JOI	17.02.2020	01:25		01:25	4.037,50
1034	37	S/N	PR-JOI	21.02.20		01:10	01:10	3.325,00
1034	42	S/N	PR-JOI	27.02.20		01:12	01:12	3.420,00
1034	44	S/N	PR-APF	28.02.20		01:10	01:10	3.325,00
1034	45	S/N	PR-JOI	28.02.20	01:21		01:21	3.847,50
1034	48	S/N	PR-JOI	04.03.20		01:10	01:10	3.325,00
1034	49	S/N	PR-JOI	03.03.20	01:24		01:24	3.990,00
1034	50	S/N	PT-JOE	09.03.20	01:11		01:11	3.372,50
1134	55	47	PR-JOI	20.03.20		01:10	01:10	3.325,00
1134	56	48	PT-JOE	20.03.20	01:16		01:16	3.610,00
1134	57	49	PT-JOE	21.03.20	01:15		01:15	3.562,50
1134	58	50	PR-JOI	23.03.20		01:00	01:00	2.850,00
1134	59	51	PT-LVL	23.03.20		01:10	01:10	3.325,00
1134	60	51	PT-LVL	27.03.20	01:10		01:10	3.325,00
1134	61	52	PT-LVL	30.03.20		01:00	01:00	2.850,00
1134	63	54	PT-JOE	06.04.20	01:22		01:22	3.895,00
1134	66	56	PT-JOE	09.04.20		01:14	01:14	3.515,00

NF	Relatório de Voo	Requisição	Matrícula Aeronave	Data	Horas de Voo			
					Ourilândia /Marabá	Marabá/O urilândia	Total	Valor (R\$)
1134	67	57	PR-JOI	14.04.20	01:10	01:18	02:28	7.030,00
1134	68	58	PT-JOE	22.04.20		01:07	01:07	3.182,50
1254	71	62	PR-JOI	07.05.20	01:07		01:07	3.182,50
1254	72	63	PT-JOE	06.05.20	01:13		01:13	3.467,50
1254	74	65	PT-JOE	22.05.20	01:10	01:09	2:19	6.602,50
1254	78	70	PT-JOE	22.05.20		01:12	01:12	3.420,00
1254	69	60	PT-JOE	27.04.20		01:10	01:10	3.325,00
Total							56:52	164.928,33

Fonte: Processo SEI n.º 25056.000167/2020-16

Tabela 7 — Deslocamento de aeronaves vazias nos trechos Ourilândia/Marabá e Marabá/Ourilândia no ano de 2021

NF	Relatório de Voo	Requisição	Matrícula Aeronave	Data	Horas de Voo			
					Ourilândia /Marabá	Marabá/O urilândia	Total	Valor (R\$)
2153	289	2221 e 2139	PR-JOI	08.09.21	01:24		01:24	3.359,57
2453	291	2185	PT-KKF	02.09.21		01:20	01:20	3.199,59
2153	293	2202	PT-KKF	03.09.21		01:15	01:15	2.999,61
2153	295	2208	PT-KKF	06.09.21		01:15	01:15	2.999,61
2153	297	2218	PT-KKF	08.09.21		01:08	01:08	2.719,65
2153	298	2233	PT-KKF	09.09.21		01:31	01:31	3.639,53
2153	299	2262	PT-KKF	11.09.21		01:11	01:11	2.839,63
2153	303	2345	PT-KKF	20.09.21	01:23		01:23	3.319,57
2153	306	2384	PT-KKF	23.09.21		01:13	01:13	2.919,62
2210	319	2586	PR-JOI	07 e 14.10.21	01:20		01:20	3.199,59
2210	321	2555	PT-KKF	12.10.21		01:13	01:13	2.919,62
2242	333	2752	PR-JOI	29.10.21	01:15		01:15	2.999,61
2242	338	2881	PR-VJM	11.11.21	01:27		01:27	3.479,55
2242	339	2903	PR-VJM	13.11.21	01:08		01:08	2.719,65
2242	340	2906	PR-JOI	16.11.21		01:16	01:16	3.039,61
Total							19:19	46.354,01

Fonte: Processo SEI n.º 25056.000164/2021-55.

Pelo exposto, fica evidenciado o favorecimento da empresa PIQUIATUBA na execução do contrato, visto que, contrariando cláusulas estabelecidas no Edital e Termo de Referência do PE (SRP) n.º 05/2017 e Contrato 06/2018, utilizou indevidamente, com prévia autorização do Coordenador do Dsei/Guatoc, a cidade de Ourilândia/PA em detrimento da cidade de Marabá/PA como polo base para início e fim das missões aéreas, em decorrência de acordo informal entre as partes, ocasionando um prejuízo efetivo à União em virtude do pagamento de horas de voo desnecessárias realizadas apenas para deslocamento de aeronaves vazias, não configurando prestação de serviço decorrente da execução do Contrato 06/2018.

4. Utilização irregular de aeronaves na execução do Contrato 06/2018, em virtude de não serem de operação da empresa contratada, PIQUIATUBA TAXI AEREO LTDA-EPP (07.326.869/0001-70), e sim de terceiros.

As análises tiveram como objetivo verificar se houve subcontratação irregular de terceiro para a prestação de serviços de transporte aéreo contratados pelo Dsei/Guatoc.

Em consultas ao Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB), realizada no sítio da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) (https://sistemas.anac.gov.br/aeronaves/cons_rab.asp), foram verificadas ocorrências em que as aeronaves utilizadas na prestação dos serviços de transporte aéreo, conforme registros nos Relatórios de Viagem e documentos anexos às notas fiscais de pagamentos emitidos pela própria empresa contratada, não estão cadastradas no RAB como de operação da PIQUIATUBA TAXI AEREO LTDA-EPP (07.326.869/0001-70), e sim em nome de terceiros, contrariando itens 8.3.3 e 8.3.4 do Contrato n.º 06/2018, que estabelece que as aeronaves devem ser de operação da empresa de transporte aéreo do proponente ou da empresa prestadora do serviço.

Cabe destacar que não se trata de simples descumprimento contratual, visto que o Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei n.º 7.565, de 19.12.1986, dispõe, entre outros, em seu art. 123, incisos III e IV, que se considera operador ou explorador de aeronave a pessoa natural ou jurídica prestadora de serviços aéreos, bem como o arrendatário que adquiriu a condução técnica da aeronave arrendada e autoridade sobre a tripulação, ou seja, a utilização de aeronaves onde a empresa PIQUIATUBA não é a operadora, torna irregular a prestação dos serviços.

Corroborando, ainda o referido Código, em seu art. 124, dispõe que quando o nome do explorador estiver inscrito no Registro Aeronáutico Brasileiro, mediante qualquer contrato de utilização, exclui-se o proprietário da aeronave da responsabilidade inerente à exploração dela, ou seja, a responsabilidade é do operador ou explorador da aeronave, que no caso em registro não é a empresa PIQUIATUBA.

Dos exames realizados na documentação referente aos pagamentos efetuados, conforme escopo selecionado, verificou-se 772:55 horas de voo irregulares realizados com aeronaves de operação de terceiros na execução do Contrato n.º 06/2018, o que correspondeu ao pagamento de R\$ 2.163.184,55, das quais 440:41 horas a empresa PIQUIATUBA sequer era proprietária das aeronaves, ou seja, a prestação dos serviços ocorreu sem nenhum vínculo com a contratada.

Segue demonstrativo contendo as quantidades de horas de voos irregulares e respectivos valores pagos, separadas por ano de ocorrência:

Tabela 8 — Quantidades de horas de voos irregulares e respectivos valores pagos

Ano	Horas/Voo	Valor (R\$)
2019	489:35	1.395.170,00

2020	196:58	561.497,50
2021	86:22	206.517,05
Total	772:55	2.163.184,55

Fonte: Processos SEI n.º 25056.000121/2019-55, 25056.000167/2020-16 e 25056.000164/2021-55.

Os demonstrativos contendo as informações que deram suporte à constatação (notas fiscais, relatórios de viagem, ofícios de autorização, matrículas das aeronaves, proprietários das aeronaves, operadores das aeronaves e quantidade de horas de voo) constam no Anexo I deste Relatório.

A utilização de aeronaves em missões aéreas onde a PIQUIATUBA não é operadora, indica a incapacidade operacional da contratada, que não dispõe de aeronaves em quantidades suficientes para a adequada prestação dos serviços.

Vale destacar que em decorrência do PE (SRP) n.º 05/2017, além do Contrato n.º 06/2018, foram gerados mais seis contratos com outros Dsei, prejudicando a regular prestação dos serviços de transporte aéreo ao Dsei/Guatoc, tendo em vista que houve a necessidade de a empresa empregar maior quantidade de aeronaves para atendimento de todos os Dsei contratantes.

5. Utilização irregular de aeronaves monomotor, em razão do não atendimento da capacidade mínima de cinco passageiros estabelecida no Termo de Referência do Pregão Eletrônico n.º 05/2017 – Dsei/Guatoc, com consequente superfaturamento e prejuízo ao Erário.

As análises objetivaram verificar se foram utilizadas, pela empresa contratada, aeronaves não incluídas nas suas Especificações Operativas aprovadas pela Anac, sem as qualificações e capacidade técnica exigidas no edital, termo de referência e contratos.

Conforme item 7.1.1.1.3.1 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 05/2017-Dsei/Guatoc, a capacidade mínima das aeronaves monomotor seria para seis pessoas, um piloto e cinco passageiros, sendo verificado nos Relatórios de Viagem emitidos pela própria PIQUIATUBA a utilização de aeronave com capacidade de apenas três passageiros, conforme a seguir, separados por ano e notas fiscais de pagamento, totalizando R\$ 196.127,50 em pagamentos de horas de voo:

— Ano de 2019:

Tabela 9 — Aeronaves com capacidade de passageiros inferior ao estabelecido em ato convocatório utilizadas no ano de 2019

NF	*Relatório de Viagem (RV)	Requisição/Ofício	Matrícula Aeronave	Data RV	Horas de Voo	Valor
432	1274	S/N	PT-NSF	26.04.19	02:10	6.175,00

653	1274	S/N	PT-NSF	01.09.19	04:44	13.490,00
653	1274	485	PT-NOP	24.09.19	02:38	7.505,00
693	1274	485	PT-NSF	06.10.19	02:34	7.172,50
693	1274	S/N	PT-NOP	14.10.19	03:01	8.597,50
756	1276	37	PT-NSF	28.10.19	05:05	14.487,50
756	1278	6	PT-NOP	23.11.19	05:55	16.862,50
756	1279	40	PT-NOP	04.11.19	03:08	8.930,00
756	1285	43	PT-NOP	07.11.19	03:04	8.740,00
756	1292	47	PT-NSF	14.11.19	07:19	20.852,50
756	1274	36	PT-NSF	25.10.19	03:09	8.977,50
830	1317	31	PT-NOP	10.12.19	02:38	7.505,00
Total					45:25	129.295,00

Fonte: Processo SEI n.º 25056.000121/2019-55.

— Ano de 2020:

Tabela 10 —Aeronaves com capacidade de passageiros inferior ao estabelecido em ato convocatório utilizadas no ano de 2020

NF	*Relatório de Viagem (RV)	Requisição/Ofício	Matrícula Aeronave	Data RV	Horas de Voo	Valor
907	1	7	PT-NOP	30.12.19	02:37	7.457,50
907	12	9	PT-NOP	14.01.20	04:21	12.397,50
1034	43	13	PT-NOP	20.02.20	02:38	7.505,00
1034	49	14	PT-NOP	28.02.20	02:39	7.552,50
1034	55	32	PT-NOP	05.03.20	04:29	12.777,50
1134	77	S/N	PT-NSF	14.04.20	1:35	4.512,50
1254	95	7	PT-NOP	16.06.20	01:44	4.940,00
1254	101	56	PT-NOP	18.05.20	03:24	9.690,00
Total					23:27	66.832,50

Fonte: Processo SEI n.º 25056.000167/2020-16.

A utilização de aeronaves com capacidade de passageiros inferior à exigida em ato convocatório em missões aéreas, revela o favorecimento a empresa contratada na execução contratual, tendo vista que orçou custo para um tipo de aeronave mas está prestando o serviço com outra que custa menos. Assim, além de prestar o serviço em divergência ao contratado, a empresa recebeu pelo valor do edital, decorrendo assim um superfaturamento qualitativo.

Tendo em vista que os pagamentos foram realizados em valores correspondentes às aeronaves com capacidade de cinco passageiros, quando a prestação dos serviços ocorreu

com aeronaves com capacidade de apenas três passageiros, onde o valor da hora de voo seria mais barato, tem-se a ocorrência de prejuízo potencial.

6. Pagamento irregular de horas de voo, em razão da não realização da missão aérea, com prejuízo efetivo de R\$ 24.225,00.

As análises objetivaram verificar se os pagamentos foram suportados por documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, inclusive com comprovação das horas de voos realizadas pelas aeronaves e se as despesas tiveram incremento incompatível com as atividades dos Dsei no período de 2016 a 2020.

Foi verificado, no ano de 2020, o pagamento de horas de voo, conforme NF 969, 2020OB800155 e 2020DF800043, cujo Ofício 283/2020/GUATO/DSEI/SESAI/MS, 17.02.2020, de autorização da realização da missão referente à Requisição n.º 25, foi cancelado pelo Ofício 323/2020/GUATO/DSEI/SESAI/MS, 21.02.2020, em virtude de não ter ocorrido o voo por motivos climáticos.

Dentre os documentos de suporte documental dos pagamentos, Processo SEI 25056.000167/2020-16, foi verificada a existência de dois Relatórios de Viagem emitidos pela PIQUIATUBA, n.º 40 e 41, ambos referentes a Requisição n.º 25, informando a realização da missão demandada pelo Ofício 283/2020/GUATO/DSEI/SESAI/MS, contendo as horas de voo supostamente realizadas.

Os dois Relatórios de Viagem, 40 e 41, constam na listagem dos voos e respectivos valores que compõem o total da NF n.º 969, evidenciado que as horas de voo não realizadas por questões climáticas foram pagas, apontando um prejuízo de R\$ 24.225,00.

Segue demonstração do prejuízo pelo pagamento de horas de voo não realizadas:

Tabela 11 – Demonstrativo do prejuízo pelas horas de voo pagas e não realizadas

Ofício de Autorização do Voo	Ofício de Cancelamento da Autorização do Voo	NF	Relatório de Voo	Requisição	Horas de Voo	Valor
283/2020	323/2020	969	40	25	04:17	12.207,50
			41		04:13	12.017,50
Total					08:30	24.225,00

Fonte: Processo SEI n.º 25056.000167/2020-16.

As fragilidades de controles internos propiciaram o pagamento das horas de voo não realizadas à empresa PIQUIATUBA, causando um prejuízo à União no valor de R\$ 24.225,00.

7. Não utilização do Sistema Informatizado de Controle e Supervisão de Transporte Aéreo, como ferramenta de monitoramento, controle, coordenação e planejamento para as missões aéreas demandadas pelo Dsei/Guatoc.

As análises objetivaram verificar se os pagamentos foram suportados por documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, inclusive com comprovação das horas de voos realizadas pelas aeronaves e se as despesas dos Dsei tiveram incremento incompatível com as atividades dos Dsei no período de 2016 a 2020.

Em análise aos pagamentos de horas de voo efetuados pelo Dsei/Guatoc por conta da execução do Contrato 06/2018, verificou-se que todos ocorreram sem evidências da utilização do Sistema Informatizado de Controle e Supervisão de Transporte Aéreo, contrariando o disposto na subcláusula 5.1 do Contrato que estabelece que o pagamento dos serviços deverá ser efetuado mensalmente em consonância com os relatórios de horas voo prestadas e com o Sistema de Monitoramento no mês anterior.

Cabe registrar que o referido sistema de monitoramento, de acordo com os itens 1.1 do Edital e Termo de Referência do PE 05/2017, bem como com a subcláusula 1.1 do Contrato 06/2018, é parte integrante do objeto contratado conforme definição a seguir:

1.1. Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de fretamento de aeronave (táxi aéreo), para transporte de pessoas, cargas comuns e perigosas para missões de trocas de equipe, remoções aeromédicas, **com sistema informatizado de controle e supervisão de aerotransporte**, com disponibilidade exclusiva de aeronaves em polo base na cidade de Marabá/PA e Santarém/PA. Para atender as demandas do Distrito Especial de Saúde Indígena Guamá Tocantins – GUATOC. (grifo nosso)

Desta forma, observa-se que a ausência do sistema de Monitoramento configura descumprimento do objeto contratado, visto que a previsão de sua disponibilização ao Dsei/Guatoc não foi evidenciada em nenhum documento do processo de contratação, Processo SEI n.º 25056.000215/2017-62, e em nenhum documento dos processos de execução contratual, Processos SEI n.º 25056.000121/2019-55, 25056.000167/2020-16 e 25056.000164/2021-55, trazendo um prejuízo potencial para União, tendo em vista que seu custo de implantação, teoricamente, estaria incluso nos valores das horas de voo pagas.

Destaca-se, ainda, que a não utilização do Sistema de Monitoramento frustrou os objetivos propostos, itens 2.1 e 2.2, e argumentos de justificativas utilizados para a contratação, itens 2.1, 2.2, todos do Termo de Referência do PE 05/2017, conforme a seguir:

2.1. O objeto consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte aéreo de pessoas, de carga, cargas perigosas, serviços de trocas de equipe, remoções aeromédicas, em áreas indígenas, remotas e/ou de difícil acesso, de aeronaves de asa fixa tipo Monomotor, **com o objetivo de apoiar o DSEI (Distrito Sanitário Especial Indígena Guatoc) no cumprimento de suas missões institucionais, com sistema informatizado de controle, supervisão e monitoramento de todas as aeronaves.** (grifo nosso)

2.2. O sistema informatizado de controle e supervisão de transporte aéreo deverá permitir monitoramento, controle, coordenação e planejamento de todas as aeronaves utilizadas em todas as demandas de transporte aéreo, conforme especificações deste Termo. (grifo nosso)

3.14. O uso de tecnologia para monitoramento e rastreamento das aeronaves permitirá o acompanhamento das missões de apoio aéreo em tempo real através de tela com mapa e imagem de satélite, com recepção dos dados de localização das aeronaves. Esta tecnologia permitirá ao gestor obter informações para a tomada de decisões visando o pleno atendimento às necessidades da população, bem como manter controle efetivo sobre a execução do serviço. (grifo nosso)

3.15. A implantação do sistema informatizado de controle e supervisão de transporte aéreo faz-se necessária, também, para auxiliar na gestão da segurança de pessoas e na gestão dos recursos utilizados no atendimento das ações de saúde. O planejamento logístico de uso das aeronaves permitirá melhor gerenciamento e controle de atividades, bem como eficiência nos atendimentos. (grifo nosso)

Pelo exposto, o Sistema Informatizado de Controle e Supervisão de Transporte Aéreo é essencial para o adequado acompanhamento das missões aéreas e sua não utilização prejudica o monitoramento, controle, coordenação e planejamento das aeronaves utilizadas.

8. Ocorrências de utilização de Relatórios de Viagem com insuficiências de informações.

As análises objetivaram verificar se os pagamentos foram suportados por documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços.

Foram verificados, dentre a documentação apresentada como suporte aos pagamentos realizados no ano de 2019, Relatórios de Viagem sem controle de numeração, e/ou sem indicação do ofício de autorização da prestação dos serviços de transporte aéreo, e/ou sem identificação dos nomes dos passageiros, impedindo um adequado controle de horas de voo de modo a garantir a regularidade aos pagamentos.

Os Relatórios de Viagem referentes ao Polo Base Santarém foram em sua grande maioria identificados com a mesma numeração (1274) e todos os referentes ao Polo Base de Marabá não foram identificados com nenhuma numeração de controle.

Verificou-se, ainda, que, em regra, os números dos ofícios de autorização não foram consignados nos Relatórios de Viagem, e em diversos documentos não foram anotados os nomes dos passageiros.

A ausência das informações dificulta o controle quanto à verificação da regular correspondência entre os Relatórios de Viagem e os ofícios de autorização, prejudicando a confirmação da regularidade das horas de voo pagas.

Vale lembrar, que o subitem 7.3.4. do Termo de Referência do PE 05/2017, ao tratar do registro e controle de horas de voo, estabelece que o formulário específico de controle de

voo, no caso o Relatório de Viagem, deve ser anexado à ordem de missão aérea, no caso os ofícios de autorização, como condição para a realização dos pagamentos das notas fiscais.

9. Utilização irregular de aeronaves tipo Caravan, em razão da quantidade de passageiros a serem transportadas ser inferior a capacidade de aeronaves monomotor, com prejuízo efetivo de R\$ 115.313,32.

As análises objetivaram verificar se os pagamentos foram suportados por documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços.

Conforme Termo de Referência Pregão Eletrônico 05/2017-DSEI/GUATOC e Contrato n.º 06/2018-DSEI/GUATOC, a contratação ocorreu para duas especificações de aeronaves:

Quadro 2 – Descrição das especificações das aeronaves

Item	Descrição detalhada	Unid.	Valor Unitário (R\$)*
1	Aeronave monomotor, com capacidade para 05 (cinco) passageiros ou carga mínima de 400 (quatrocentos) kg.	Horas de voo	R\$ 2.850,00
2	Aeronave Monomotor à Turbina (Turbo Hélice) com capacidade mínima para 10 (dez) pessoas, ou 500 kg.		R\$ 5.300,00

Fonte: Termo de Referência Pregão Eletrônico 05/2017-DSEI/GUATOC e Contrato n.º 06/2018-DSEI/GUATOC.

*Valores iniciais do contrato

Cabe esclarecer que neste trabalho a aeronave correspondente ao item um é tratada como aeronave monomotor e a correspondente ao item dois é tratada como aeronave tipo Caravan.

Em análise à documentação que deu suporte aos pagamentos decorrentes da execução do Contrato n.º 06/2018-DSEI/GUATOC no ano de 2019, verificou-se a utilização irregular de aeronaves tipo Caravan, visto que a quantidade de passageiros transportados por trecho voado não ultrapassou a capacidade de cinco passageiros das aeronaves monomotor, portanto estas seriam as aeronaves indicadas para a prestação dos serviços aéreos, implicando em gastos desnecessários em razão dos valores diferenciados entre os itens, com prejuízo efetivo de R\$ 115.313,32.

Como agravante, foram ainda identificados casos em que os ofícios emitidos pelo Dsei/Guatoc autorizavam a utilização de aeronaves tipo monomotor e não Caravan.

Segue demonstrativo do prejuízo obtido em razão dos voos realizados desnecessariamente com aeronaves tipo Caravan em detrimento da utilização de aeronaves monomotor, destacando com asterisco (*) os ofícios que autorizavam realização de voos com aeronaves monomotor:

Tabela 12 – Demonstrativo do prejuízo obtido em razão dos voos realizados desnecessariamente com aeronaves tipo Caravam

NF	Relatório de Viagem (RV)	Ofício de autorização	Matrícula Aeronave	Data RV	Horas de Voo	(a) Valor (Caravan) (R\$)	(b) Valor Monomotor (R\$)	(a) – (b) Prejuízo (R\$)
434	1274	439*	PR-DNA	19.04.19	02:28	13.073,33	7.030,00	6.043,33
654	S/N	1312*	PP-AMZ	30.08.19	06:29	34.361,67	18.477,50	15.884,17
654	S/N	1311*	PP-AMZ	30.08.19	05:28	28.973,33	15.580,00	13.393,33
654	S/N	1356*	PP-AMZ	05.09.19	01:46	9.363,33	5.035,00	4.328,33
654	S/N	1355*	PP-AMZ	05.09.19	05:58	31.623,33	17.005,00	14.618,33
654	S/N	1363*	PP-AMZ	06.09.19	03:05	16.341,67	8.787,50	7.554,17
654	1274	1465*	PR-DNA	25.09.19	02:24	12.720,00	6.840,00	5.880,00
692	S/N	1520*	PR-DNA	26.09.19	02:31	13.338,33	7.172,50	6.165,83
692	1274	1538*	PR-VTR	29.09.19	03:32	18.726,67	10.070,00	8.656,67
692	1274	1472	PR-VTR	28.09.19	03:25	18.108,33	9.737,50	8.370,83
757	1287	1903 e 1859	PP-AMZ	08.11.19	05:54	31.270,00	16.815,00	14.455,00
757	1291	1903 e 1859	PP-AMZ	08.11.19	01:33	8.215,00	4.417,50	3.797,50
757	1293	1892	PT-MÊS	13.11.19	02:31	13.338,33	7.172,50	6.165,83
Total						249.453,32	134.140,00	115.313,32

Fonte: Processo SEI n.º 25056.000121/2019-55.

Com referência aos casos de realização de voos com aeronave tipo Caravan, quando os ofícios do Dsei/Guatoc autorizavam a utilização de aeronaves tipo monomotor, além de revelarem fragilidades de controles internos, visto a incapacidade da unidade auditada de detectar as irregularidades relatadas, apontam o favorecimento da empresa PIQUIATUBA em razão do recebimento de valores maiores, decorrentes da utilização, não autorizada, de aeronaves tipo Caravan.

10. Realização de pagamentos irregulares de horas de voos em missões aéreas incompatíveis com o objeto do Contrato 06/2018-Dsei/Guatoc, com prejuízo de R\$ 279.612,31.

As análises objetivaram verificar se os pagamentos foram suportados por documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, inclusive com comprovação das horas de voos realizadas pelas aeronaves no período de 2016 a 2020.

Ao definir os objetivos da contratação, o Termo de Referência do PE 05/2017, em seu item 2.1, dispõe que consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviços de

transporte aéreo de pessoas, de carga, cargas perigosas, serviços de trocas de equipe, remoções aeromédicas, em áreas indígenas, remotas e/ou de difícil acesso.

Dos exames realizados, foram verificados pagamentos de horas de voo referentes a transporte de passageiros por trechos que não se constituem em áreas indígenas, remotas e/ou de difícil acesso, evidenciando a utilização indevida do Contrato 06/2018, em razão da incompatibilidade dos objetivos das realizações dos voos com os do objeto contratado, além de configurar ato de gestão antieconômica em virtude da utilização de meio de transporte fretado, de maior valor, em detrimento da utilização de transporte aéreo com linhas regulares, mais baratos.

Ressalte-se que, além de não atenderem aos objetivos do contrato, esses voos não foram precedidos de justificativas com análise de custos que demonstrem sua vantajosidade para União.

Seguem, a título de exemplos, alguns relatórios de viagem que deram sustentação as viagens:

Quadro 3 – Missões aérea incompatíveis com o objeto da contratação no ano de 2019

NF	Relatório de Viagem	Ofício	Trecho	Horas Voo	Valor (R\$)	Motivação
653	1274	1315	Santarém/Belém/Santarém	06:00	17.100,00	Transporte de profissionais
654	1274	1399	Santarém/Belém/Santarém	05:58	31.623,33	Transporte de profissionais
653	1274	1465	Santarém/Belém/Santarém	05:45	16.387,50	Transporte servidores DSEI/GUATOC
756	1275	1736	Santarém/Belém/Santarém	05:53	16.767,50	Transporte de profissionais
756	1278	1736	Santarém/Belém/Santarém	05:55	16.862,50	

Fonte: Processo SEI n.º 25056.000121/2019-55.

Quadro 4 – Missões aérea incompatíveis com o objeto da contratação no ano de 2021

NF	Relatório de Viagem	Ofício	Trecho	Horas Voo	Valor (R\$)	Motivação
1760	222	2958	Santarém/Belém/Oriximiná/Santarém	07:27	17.433,00	Transporte de um médico de Belém para Oriximiná
2152	36	2274	Belém/Santarém/Belém	05:13	22.468,91	*Ida - Transporte de médicos, Coordenador e Chefe da DIASI-GUATOC (Capacitação)
2152	37	2277	Belém/Santarém/Belém	5:35	24.048,20	*Retorno - Transporte de médicos, Coordenador e Chefe da DIASI-GUATOC (Capacitação)
2209	40	2504	Belém/Santarém	02:20	10.049,99	*Transporte do Secretário de Saúde Indígena, Coordenador Distrital e equipe do DSEI/GUATOC

NF	Relatório de Viagem	Ofício	Trecho	Horas Voo	Valor (R\$)	Motivação
2209	42	2544	Santarém/Belém	03:05	13.280,35	*Transporte do coordenador distrital e equipe do DSEI/GUATOC
2210	423	2539/2541	Belém/Santarém/Oriximiná/Santarém	04:20	10.398,66	Transporte de profissionais para capacitação
2210	426	2648	Santarém/Belém/Santarém	05:45	13.798,22	Ida – Reunião do CLSI Santarém junto ao Coordenador
2210	399	2344	Santarém/Belém/Santarém	05:51	14.038,19	Conduzir colaboradoras para Santarém
2242	427	2654	Santarém/Belém/Santarém	06:01	14.438,13	Volta – Transporte de Comissão que participou de reunião com o Coordenador
2241	49	2823	Santarém/Oriximiná/Belém/Santarém	05:29	23.617,48	*Transporte Conselheiros Distritais para reunião em Belém
2241	54	2896 e 2928	Santarém/Oriximiná/Belém	04:01	17.300,35	*Transporte dos Responsáveis Técnicos dos Polos de Santarém e Oriximiná que participaram de reunião de gestão com o Coordenador

Fonte: Processo SEI n.º 25056.000164/2021-55.

*Voos com aeronaves tipo Caravan.

Todos os voos irregulares foram autorizados por intermédio de ofícios emitidos pelo Coordenador do DSEI/GUATOC, apontando um prejuízo para a União, apenas na amostra selecionada, no valor de R\$ 279.612,31.

11. Fragilidades dos controles internos da gestão do Dsei Guatoc quanto ao acompanhamento da execução do contrato nº 06/2018.

Neste achado, registram-se as ocorrências identificadas nas análises que guardam relações com os controles internos do Dsei Guatoc.

Segundo a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 01, de 10.05.2016, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável na consecução da missão da entidade, tendo dentre outros objetivos, assegurar o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis na realização dos atos de gestão.

Das análises dos processos e procedimentos relacionados à execução do contrato nº 06/2018, firmado pelo Dsei Guatoc com a empresa Piquiatuba Táxi Aéreo Ltda para execução dos

serviços de transporte aéreo, verificou-se a ocorrência de impropriedades e irregularidades que evidenciam fragilidades dos controles internos relacionados a gestão, execução e fiscalização do referido contrato. As ocorrências apontadas estão consignadas neste relatório e referem-se:

a) Fragilidade no registro das horas de voos efetivamente incorridas nas missões aéreas e na comprovação da efetiva realização do deslocamento.

No registro das horas de voo é utilizado o documento Relatório de Viagem (RV), que é preenchido manualmente, assinado somente pela contratada e utilizado para subsidiar os pagamentos, sem comprovação de que o quantitativo de horas informado guarda conformidade com o quantitativo registrado no Diário de Bordo, onde, conforme disposto no item 7.3.5 do Termo de Referência, as horas de voo seriam contabilizadas de acordo com o horímetro das aeronaves, partindo do acionamento ao corte dos motores. Tal fragilidade expõe a Unidade a riscos potenciais de prejuízo.

Nos processos de pagamento, não há documento que comprove efetivamente a realização dos deslocamentos que foram programados e nos trechos autorizados. O RV como informado, apesar de possuir informações sobre o voo, não comprova que o mesmo tenha sido realizado. Como exemplo de documento para comprovação de voo, cita-se, entre outros, relatórios do sistema informatizado de monitoramento, diários de bordo das aeronaves e cartão de embarque ou documento com assinatura dos beneficiários.

Cabe ressaltar que a CGU, por meio do Relatório de Avaliação nº 201902311, achado nº 8, recomendou ao Dsei Guatoc que instituísse a obrigatoriedade do “atesto” da prestação de serviço pelo usuário e/ou seu acompanhante, imediatamente após a utilização do mesmo. Entretanto, por meio das análises verificadas no presente trabalho, verificou-se que o Dsei Guatoc, no âmbito da execução do contrato nº 06/2018, não observou a referida recomendação, pois verificou-se que não está sendo realizado atesto para comprovação das viagens pelos beneficiários.

b) Deficiências no acompanhamento e na fiscalização do contrato n.º 06/2018.

O artigo 67, da Lei nº 8.666/93, estabelece a base para atuação do fiscal. Seu parágrafo 1º define a obrigação de anotar em livro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução contratual e determinar o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos. A cláusula 10ª do contrato estabelece dentre as obrigações da contratante, a exigência do cumprimento pela contratada de todas as obrigações assumidas, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua proposta.

Nos relatórios de fiscalização do contrato constantes dos processos, a fiscal, de forma genérica, atesta que os serviços foram realizados, sem registrar ocorrências acerca da execução contratual, não comprovando que o contrato tenha sido adequadamente fiscalizado, evidenciando violação do citado normativo e do item 8.1.1 do contrato 06/2018, que estabelece que o servidor responsável pela fiscalização do contrato registrará, em relatório, todas as ocorrências relacionadas à sua execução, determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados.

Verificou-se a ausência nos processos administrativos de nºs 250056.00121/2019-55, 25056.00167/2020-16 e 25056.000164/2021-55, de documentos referentes a requisição/autorização de voos e Relatórios de Viagens (RV), ensejando a não comprovação da realização dos voos que foram pagos à contratada

Os apontamentos constantes nos achados de nºs 3 a 10 poderiam ter sido identificados e devidamente tratados se a fiscalização do contrato desempenhasse adequadamente suas atribuições legais.

Diante do exposto, verificou-se, portanto, que a fiscalização do contrato vem sendo realizada em desacordo com a legislação vigente, sugerindo uma fiscalização estritamente “pró-forma”, expondo a Unidade a risco de pagamento por serviços não prestados.

Além disso, cabe ressaltar que a CGU, por meio do Relatório de Avaliação nº 201902311, achado nº 9, recomendou ao Dsei Guatoc a implementação e melhorias nos procedimentos de fiscalização. Entretanto, por meio das análises realizadas, no âmbito da execução do contrato n.º 06/2018, verificaram-se diversas falhas decorrentes do acompanhamento deficiente da fiscalização do contrato, demonstrando que o Gestor da Unidade deixou de observar e monitorar o que foi recomendado pela CGU no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201902311.

No tocante aos controles internos administrativos, convém ressaltar que, cabe ao gestor a responsabilidade pelo estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento dos controles internos da gestão, conforme disposto no artigo 12, da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 16.05.2016 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, a seguir transcrito:

Art. 12. A responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação.

Assim sendo, verifica-se que o Coordenador do Dsei Guatoc deixou de adotar providências para prover a Unidade de controles internos de gestão eficientes e eficazes. Cabe ressaltar que o gestor foi cientificado em 2019, conforme informado nas letras “b” e “c” deste achado, das fragilidades dos controles internos nas áreas de fiscalização de contratos e comprovação da realização dos voos. Entretanto, não adotou providências, pois não atendeu as recomendações.

O gestor também deixou de exigir da contratada, principalmente em decorrência das deficiências na fiscalização do contrato, o cumprimento de todas as obrigações contratuais previstas na cláusula 10.1 do contrato 06/2018, que trata das obrigações da contratante, transcrita a seguir:

“10.1 - Exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela Contratada, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua proposta”.

Portanto, verifica-se que a ausência de monitoramento e aperfeiçoamento dos controles internos da gestão, aliada às fragilidades na fiscalização do contrato, propiciaram a ocorrência das desconformidades apontadas neste relatório.

RECOMENDAÇÕES

1 - Criar mecanismos de controle e monitoramento de modo que as cláusulas contratuais dos contratos celebrados para prestação de serviço de fretamento de aeronave (táxi aéreo), bem como as devidas formalidades dos documentos a serem apresentados a contratante, sejam observadas pela contratada.

Achados: 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.

2 – Criar mecanismos de controle e proceder treinamento para os responsáveis pelos acompanhamentos e pagamentos dos contratos de modo a assegurar a adequada prestação dos serviços, apresentação da prestação de contas e adequada formalização dos pagamentos.

Achados: 11.

3 – Abrir procedimento administrativo, visando apurar o prejuízo e ressarcimento dos valores pagos pela utilização de aeronave monomotor, sem a capacidade mínima de cinco passageiros, conforme estabelecido no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2017.

Achados nº 5

4 – Apurar a responsabilidade dos servidores que não observaram os descumprimentos contratuais, referente ao Contrato 06/201/-DSEI/Guatoc, culminando com pagamentos de serviços executados inadequadamente com prejuízo ao erário.

Achados nº 3, 5, 6, 9 e 10.

5 – Abrir procedimento administrativo, visando o ressarcimento do montante de R\$ 511.974,82, apontados nos achados 3, 6 e 9.

Achados n.º 3, 6 e 9.

CONCLUSÃO

Com base nas questões de auditoria propostas, foram aplicados testes nos objetos selecionados para análise, chegando-se às conclusões que seguem.

Os exames realizados apontam a ocorrência de irregularidades, em razão de ter sido verificado restrição à competitividade no PE (SRP) n.º 05/2017; utilização irregular da cidade de Ourilândia como polo base e prejuízo efetivo de R\$ 372.436,50; utilização irregular de aeronaves monomotor em razão do não atendimento da capacidade mínima estabelecida no Termo de Referência, com prejuízo efetivo de R\$ 115.313,32; pagamento irregular de horas de voo não realizadas com prejuízo efetivo de R\$ 24.225,00; não utilização do Sistema Informatizado de Controle e Supervisão de Transporte Aéreo; Relatórios de Viagem com insuficiências de informações; Pagamentos irregulares de horas de voos em missões aéreas incompatíveis com o objeto do Contrato com prejuízo potencial de R\$ 279.612,31; e fragilidades dos controles internos da gestão do Dsei Guatoc quanto ao acompanhamento da execução do contrato nº 06/2018.

Os achados de auditoria revelam que o Coordenador do Distrito Sanitário Especial Indígena Guamá-Tocantins (Dsei/Guatoc) não adotou providência efetivas para estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão, de modo a acompanhar adequadamente a execução do Contrato n.º 06/2018.

Conclui-se, ainda, pela incapacidade operacional da empresa PIQUIATUBA TAXI AÉREO LTDA, tendo em vista que, conforme registros, não prestou os serviços contratados adequadamente, em virtude de ter empregado irregularmente aeronaves de operação de terceiros, com capacidade de passageiros inferior às estabelecidas em ato, revelando que não possui aeronaves aptas em quantidades suficientes.

Os prejuízos, potenciais e efetivos, calculados em decorrência dos achados de auditoria consignados neste Relatório somam o valor de R\$ 791.587,13, representando 9,72% do montante analisado.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado 2 - Restrições à competitividade do certame Pregão Eletrônico 005/2017.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 2957/2022/GUATO/DSEI/SESAI/MS, de 17.11.2022, o Distrito Sanitário Especial Indígena - Guamá-Tocantins apresentou a seguinte manifestação:

2.1) Exigência de oficina própria da empresa licitante para manutenção de suas aeronaves.

“A exigência de oficina própria da empresa licitante para manutenção de suas aeronaves, objetivou garantir a plena confiança na operação e no restabelecimento das operações por paralização das manutenções das aeronaves, sempre com o intuito de garantir o melhor e mais eficiência no desenvolvimento das atividades de assistência à saúde indígena.

Informou ainda, que a condição de capacidade técnica e/ou operacional nos termos acima, tem previsão no RBAC 135 (Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - 135)”

Análise da equipe de auditoria

Como já informado neste relatório, o detentor de certificado de aeronave pode realizar ou contratar pessoas para execução dos serviços de manutenção e inspeções de suas aeronaves. No caso de contratação de pessoas, conforme RBC (135.429), somente é permitido utilizar uma pessoa para executar esses serviços se essa pessoa for apropriadamente habilitada, treinada, qualificada e designada para tanto e executar as inspeções de acordo com o Manual de Manutenção e Programa de Inspeções do proprietário e sob a supervisão e o controle de um inspetor.

Pelo exposto, verifica-se que as pessoas que os detentores de certificado de aeronavegabilidade podem contratar, possuem qualificação exigida pela ANAC e garantem a segurança das aeronaves permitindo que elas prestem os serviços de forma adequada, evidenciando que não é somente oficina própria da empresa proprietária que garantem serviços adequados de manutenção das aeronaves.

Dessa forma, a exigência de oficina própria restringiu o caráter competitivo do procedimento licitatório previsto na Lei 8.666/93 e inviabilizou a participação de maior número de licitantes que poderiam oferecer proposta mais vantajosa do que a contratada pelo Dsei.

2.2) Inclusão de serviços diferentes no mesmo item da licitação para contratação de empresa especializada em serviços de transporte aéreo.

“Vale recordar, que diante da baixa, média e alta complexidade de atendimento à saúde indígena e das condições de deslocamento **das equipes, transporte de carga (comum ou**

perigosa) e das remoção/transporte dos pacientes atendidos por este DSEI, e que o transporte aeromédico não se dá de forma rotineira tornando-se moroso estimar a necessidade da utilização do transporte aeromédico, inviabilizando a contratação do objeto de forma separada.

Enfatizamos que, a forma escolhida por este DSEI e por diversos outros de inclusão do serviço aeromédico sem exclusividade ou distinção no objeto do certame, conforme pesquisa realizada como exposto no Anexo - Demonstrativo de aeronave Mono e Caravan (0030276335), foi buscando a melhor forma de contratação do objeto licitado e que esta coordenação quando optou pela contratação dos serviços de forma conjunta e mesmos custos, buscou incluir nos serviços contratados o serviços aeromédico como necessário e imprescindível sem exclusividade ou distinção no objeto do certame, e dessa forma o valor contratado teve seu preço muito abaixo do valor atual de mercado, como já visto na cotação supracitada não causando nenhum prejuízo ao erário público.

Ainda no que concerne ao valor contratado, informamos que em 06/08/2020 este DSEI elaborou e assinou o 2º Termo Aditivo nº (0016050909) e efetuou redução de valor, em decorrência do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) sempre buscando respeitar o princípio da economicidade.

Portanto, este DSEI está contratando serviços aeromédicos e pagando valor de transporte de carga (comum ou perigosa), com valor muito abaixo do valor atual de mercado, como já visto na cotação.”

Análise da equipe de auditoria

Nos certames de licitação, o Princípio da Competição conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Nesse sentido, a Lei nº 8.666/1993, veda no artigo 3º o estabelecimento nos atos convocatórios, de exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

Verifica-se que a competitividade nas licitações está relacionada ao número de licitantes participantes, quanto mais licitantes maior competitividade e possibilidade de redução nos preços da contratação.

Assim sendo, as informações e esclarecimentos apresentados na manifestação, de que os serviços aeromédicos não ocorre de forma rotineira, que a contratação conjunta obteve preço abaixo do valor de mercado e a redução do valor em virtude do TAC não justificam a impropriedade apontada, tendo em vista que a contratação foi realizada sem observância da legislação pertinente, não havendo no processo justificativa para o não parcelamento do objeto, conforme estabelecido na Súmula 247/2004 do TCU e no inciso VIII do artigo 24, da IN/SERGES/MPDG 05/2017, vigente à época, ocorrendo violação do citado princípio licitatório, restringindo a participação de maior número de licitantes que poderiam apresentar propostas mais vantajosas em relação a proposta que foi contratada pelo Dsei Guatoc.

Achado 3 - Utilização irregular da cidade de Ourilândia como polo base para início e fim de cada voo, com favorecimento à empresa PIQUIATUBA na execução do Contrato n.º 06/2018, e prejuízo efetivo de R\$ 372.436,50.

Por meio do Ofício nº 2957/2022/GUATO/DSEI/SESAI/MS, de 17.11.2022, o Distrito Sanitário Especial Indígena - Guamá-Tocantins apresentou a seguinte manifestação:

“Considerando, paralisação de fornecimento de combustível em Marabá/PA, e para que não houvesse transtorno operacional/abastecimento das aeronaves e consequentemente a falta de atendimento este DSEI buscou junto a empresa alternativa que resolvesse tal questão.

Desta forma verificou-se que a base de Ourilândia tinha abastecimento fixo e se localizava próximo as aldeias.

Diante disso, este DSEI junto a empresa, adotou tal medida e passamos a ter a cidade de Ourilândia como base até 18 de outubro de 2022.

Posteriormente a essa data, após o retorno de fornecimento de combustível em Marabá/PA foi feita a regularização da Base Operacional de voo no Município de Marabá, conforme estabelecido no Contrato 06/2018 Anexo Ofício nº 2699 - Mudança de Base Marabá (0030359434).”

Análise da equipe de auditoria

Conforme item 7.2.8. do Termo de Referência do PE 05/2017, será de responsabilidade da Contratada a gestão logística de apoio às aeronaves, inclusive de abastecimento, portanto, não cabem as alegações apresentadas pelo gestor de que a mudança de base foi em função da paralisação de fornecimento de combustível no Município de Marabá/PA, visto que esta responsabilidade não é do Contratante.

Ressalte-se que não foram apresentadas evidências da paralisação de fornecimento de combustível em Marabá/PA, bem como não consta do processo documento e/ou justificativas para a mudança do polo-base.

Achado 4 - Utilização irregular de aeronaves na execução do Contrato 06/2018, em virtude de não serem de operação da empresa contratada, PIQUIATUBA TAXI AEREO LTDA-EPP (07.326.869/0001-70), e sim de terceiros.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 2957/2022/GUATO/DSEI/SESAI/MS, de 17.11.2022, o Distrito Sanitário Especial Indígena - Guamá-Tocantins apresentou a seguinte manifestação:

“Após este DSEI tomar conhecimento da Utilização irregular de aeronaves e terceirização dos serviços através da denúncia contida no Anexo Ofício 2900/2022 - GABPRI (0030287832), foi encaminhado a empresa PIQUIATUBA TAXI AEREO LTDA-EPP (07.326.869/0001- 70), a Notificação 7 (0030283077).

Em seguida, houve manifestação da empresa através do Anexo Ofício 42 - Piquiatuba (0030287907), onde a mesma admite a terceirização e apresenta justificativa.

Buscando sanar qualquer irregularidade da execução contratual, foi elaborado e implantado um novo fluxo de autorização de voo e encaminhado a empresa Anexo Ofício 2842 - Fluxo de Autorizações de Voo (0030292004), onde eliminará a possibilidade de a empresa executar voo utilizando aeronaves terceirizadas ou quaisquer descumprimento das demais obrigações contratuais.”

Análise da equipe de auditoria

Em que pesem as providências adotadas pelo Gestor, conforme anunciado em sua manifestação, estas não são suficientes para elidir as ocorrências registradas no Achado, visto que os resultados são futuros e não são objeto de análise deste trabalho, portanto, fica mantida a análise constante no Achado n.º 4.

Achado 5 - Utilização irregular de aeronaves monomotor, em razão do não atendimento da capacidade mínima de cinco passageiros estabelecida no Termo de Referência do Pregão Eletrônico n.º 05/2017 – Dsei/Guatoc, com consequente superfaturamento e prejuízo ao Erário.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 2957/2022/GUATO/DSEI/SESAI/MS, de 17.11.2022, o Distrito Sanitário Especial Indígena - Guamá-Tocantins apresentou a seguinte manifestação:

“Depois que este DSEI tomou conhecimento da terceirização dos serviços, foram aplicadas SANÇÕES ADMINISTRATIVAS e multa/glosa de 2% (dez por cento), conforme Anexo Notificação 20 (0030282958) no valor de R\$ 145.578,21 (cento e quarenta e cinco mil quinhentos e setenta e oito reais e vinte e um centavos), comprovante de pagamento nº (0030302283).”

Análise da equipe de auditoria

Em que pesem as providências adotadas pelo Gestor, conforme anunciado em sua manifestação, estas não são suficientes para elidir as ocorrências registradas no Achado, visto que a multa aplicada à empresa se refere a sanções administrativas, contudo a utilização de aeronave com capacidade inferior traz potencial prejuízo financeiro ao erário, decorrente da cobrança de hora/voo em aeronave com maior capacidade.

Achado 6 - Pagamento irregular de horas de voo, em razão da não realização da missão aérea, com prejuízo efetivo de R\$ 24.225,00.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 2957/2022/GUATO/DSEI/SESAI/MS, de 17.11.2022, o Distrito Sanitário Especial Indígena - Guamá-Tocantins apresentou a seguinte manifestação:

“Não houve pagamento irregular, os pagamentos realizados por este DSEI tem comprovação da efetiva prestação dos serviços, tendo ocorrido um erro de digitação na emissão dos Ofícios, como requisição, porém, já foram observados e todas as comprovações da execução se encontram no Anexo Tabela 14 - Comprovante de voo não realizado (0030291952).”

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, o Gestor informa que todas as comprovações da execução se encontram no “Anexo Tabela 14 - Comprovante de voo não realizado”, contudo, após exames, não foram identificados documentos válidos de autorização da missão aérea emitidos pelo Dsei/Guatoc que pudessem substituir o Ofício n.º 283/2020/GUATO/DSEI/SESAI/MS, cancelado pelo Ofício 323/2020/GUATO/DSEI/SESAI/MS em virtude de os voos não terem ocorrido por motivos climáticos, portanto fica mantida a análise constante no Achado n.º 6.

Achado 7 - Não utilização do Sistema Informatizado de Controle e Supervisão de Transporte Aéreo, como ferramenta de monitoramento, controle, coordenação e planejamento para as missões aéreas demandadas pelo Dsei/Guatoc.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 2957/2022/GUATO/DSEI/SESAI/MS, de 17.11.2022, o Distrito Sanitário Especial Indígena - Guamá-Tocantins apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto a não utilização do sistema Informatizado de Controle e Supervisão de Transporte pela contratada quando da execução dos serviços, informamos que a existência de Um Termo de Ajuste de Conduta Anexo MPF - TAC 002/2012 (0030343078) para a homologação de pistas, dificultou com que a empresa utilizasse o sistema e apresentasse a comprovação de operação. Pois, a contratada poderia ser penalizada pelos Órgãos de Controle, Fiscalizadores e Regulação, mesmo diante do TAC celebrado entre SESA, FUNAI, ANAC, MPF e DECEA.

Todavia, informamos que apesar da não utilização do sistema a contratada cumpriu com as exigências contratuais do objeto, e a comprovação da execução, nesse caso de pistas não homologadas, foram comprovadas por intermédio de relatório de voo e demais documentos elaborados, e as justificativas apresentadas e os documentos encaminhados foram capazes de comprovar a execução dos serviços.

Considerando, Anexo Resolução nº 623 (0030343117), Anexo Termo de Responsabilidade Guatoc (0030343037) que aprova as operações em áreas não cadastradas, em terra, situadas na Amazônia Legal, para pouso e decolagem de aviões, para detentores de certificado emitido

segundo o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 119 e operando segundo o RBAC nº 135.

Comunicamos, que desde a data de 28/09/2022 após aprovação contida na resolução supracitada a empresa está utilizando o sistema Informatizado de Controle e Supervisão de Transporte.”

Análise da equipe de auditoria

A justificativa apresentada não se ajusta ao estabelecido no Edital e Termo de Referência do PE 05/2017, bem como ao estabelecido no Contrato n.º 06/2018.

O sistema informatizado de controle e supervisão de transporte aéreo foi uma exigência estabelecida no ato convocatório da licitação com o objetivo de permitir monitoramento, controle, coordenação e planejamento de todas as aeronaves utilizadas em todas as demandas de transporte aéreo.

Destaca-se que, conforme disposto na subcláusula 5.1 do Contrato, o pagamento dos serviços deverá ser efetuado mensalmente em consonância com os relatórios de horas voo prestadas e com o Sistema de Monitoramento no mês anterior.

A não utilização do sistema informatizado de controle e supervisão de transporte aéreo configura descumprimento de exigências estabelecidas no ato convocatórios da licitação e cláusulas contratuais.

Achado 8 - Ocorrências de utilização de Relatórios de Viagem com insuficiências de informações.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 2957/2022/GUATO/DSEI/SESAI/MS, de 17.11.2022, o Distrito Sanitário Especial Indígena - Guamá-Tocantins apresentou a seguinte manifestação:

“Para que não haja mais falhas do tipo de ausência de informações, informamos que foi elaborado o OFÍCIO Nº 2842 nº (0030292004) e encaminhado a empresa, com adoção de medidas necessárias para fiscalização dos serviços de aeronaves, e informando que os voos que forem solicitados pelo Polo, passarão pela avaliação desta coordenação, e será encaminhado a Empresa um Ofício solicitando informações do prefixo da aeronave que realizará o voo. Após o retorno da Empresa, com informações da aeronave que atende o Contrato nº 06/2018, esta coordenação enviará o Ofício/OS, autorizando a realização do voo.”

Análise da equipe de auditoria

Em que pesem as providências informadas pelo Gestor, elas não têm o condão de alterar as análises contidas no Achado n.º 8, pois se trata de providências futuras ao fato analisado.

Achado 9 - Utilização irregular de aeronaves tipo Caravan, em razão da quantidade de passageiros a serem transportadas ser inferior a capacidade de aeronaves monomotor, com prejuízo efetivo de R\$ 115.313,32.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 2957/2022/GUATO/DSEI/SESAI/MS, de 17.11.2022, o Distrito Sanitário Especial Indígena - Guamá-Tocantins apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto a “Utilização irregular de aeronaves tipo Caravan, em razão da quantidade de passageiros a serem transportadas ser inferior a capacidade de aeronaves monomotor,” vale expor que o objeto do contrato é fracionado em **transporte aéreo de pessoas, de carga**, cargas perigosas, serviços de trocas de equipe, remoções aeromédicas, em áreas indígenas, remotas e/ou de difícil acesso.

Justifica-se as missões via caravan com quantidade de passageiros inferior a cinco pessoas, pela necessidade de transportar nos mesmos voos CARGAS, dentre elas materiais diversos, insumos, bagagens, medicamentos, entre outros que superam a capacidade da aeronave monomotor.”

Análise da equipe de auditoria

A justificativa apresentada pelo Gestor de que no mesmo voo, além de passageiros, também foram transportadas cargas, não procede, visto que não existe indicativo de transporte de cargas nem nos ofícios de autorização para realização dos voos e nem nos Relatórios de Viagem decorrentes da prestação dos serviços.

Achado 10 - Realização de pagamentos irregulares de horas de voos em missões aéreas incompatíveis com o objeto do Contrato 06/2018-Dsei/Guatoc, com prejuízo de R\$ 279.612,31.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 2957/2022/GUATO/DSEI/SESAI/MS, de 17.11.2022, o Distrito Sanitário Especial Indígena - Guamá-Tocantins apresentou a seguinte manifestação:

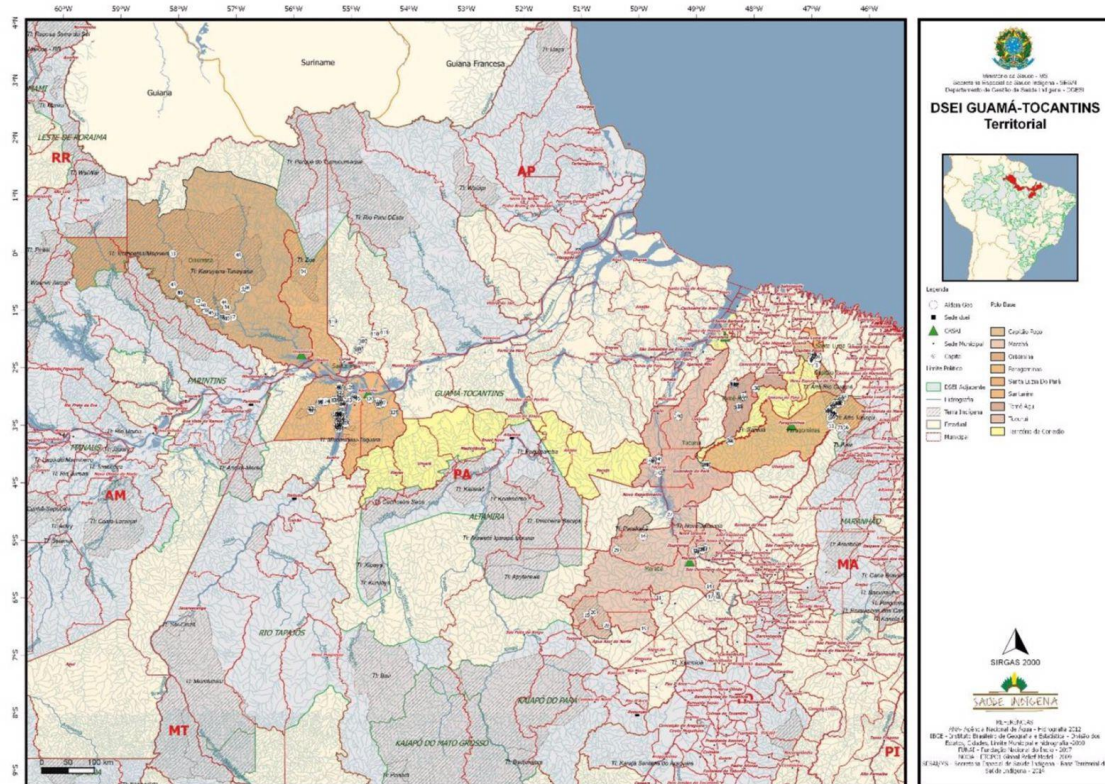
“Para melhor entendimento, vejamos o objeto contratual que é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte aéreo de pessoas, de carga, cargas perigosas, serviços de trocas de equipe, remoções aeromédicas, em áreas indígenas, remotas e/ou de difícil acesso desagregado e numerado:

1. transporte aéreo de pessoas,
2. de carga,
3. cargas perigosas,
4. serviços de trocas de equipe,
5. remoções aeromédicas,
6. em áreas indígenas,

7. remotas e/ou de difícil acesso

Segue o mapa do DSEI/GUATO, POLOS e CASAIS para melhor compreensão:

Mapa DSEI Guamá-Tocantins

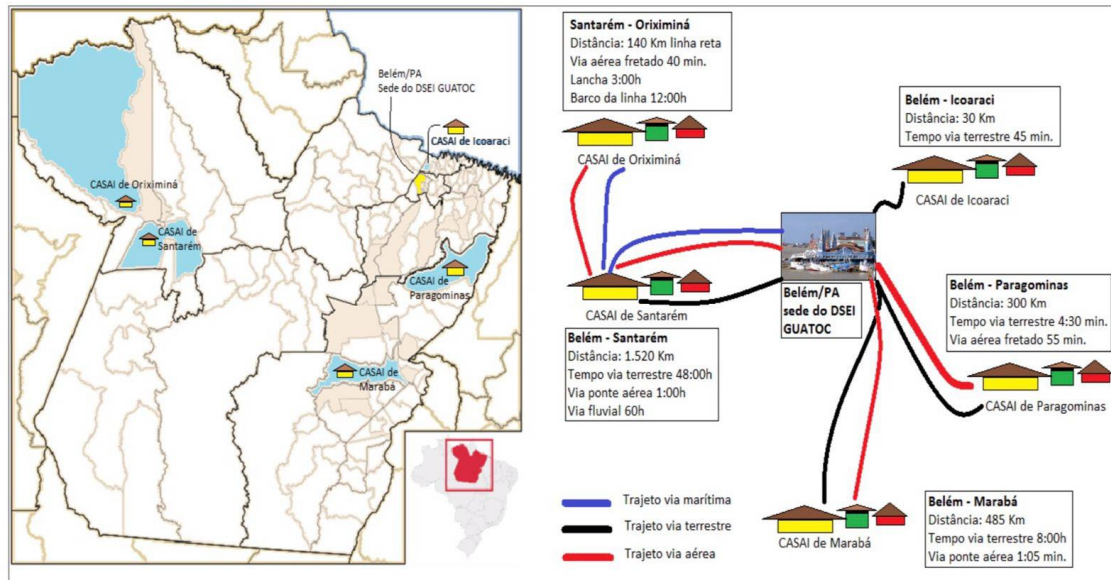


Regiões atendidas, 21 (vinte e um) municípios:

1. Santa Luzia,
2. Tomé Açu,
3. Aurora do Pará,
4. Paragominas,
5. Baião,
6. Mojú,
7. Tucuruí,
8. Goianésia do Pará,
9. Novo Repartimento,
10. Itupiranga,
11. Jacundá,
12. Bom Jesus do Tocantins,
13. São Domingos do Araguaia,
14. São Geraldo do Araguaia,
15. Parauapebas,
16. Canaã dos Carajás,
17. Belterra,
18. Santarém,

19. Oriximiná
20. Óbidos
21. 01 (um) no estado do Maranhão (Centro Novo do Maranhão).

Distribuição das CASAls pelo território de abrangência do DSEI

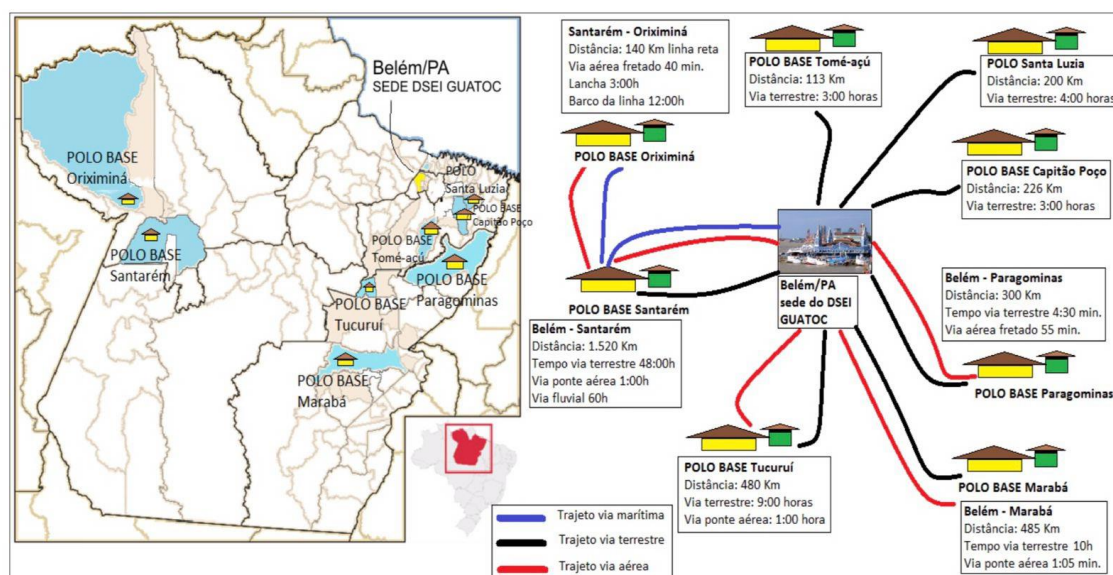


Localização das Casais:

1. Belém/PA
2. Paragominas
3. Marabá
4. Oriximiná
5. Santarém

Localização

Distribuição dos Polos Base pelo território de abrangência do DSEI



Localização dos Polos Bases:

1. Santa Luzia,
2. Tomé Açu,
3. Paragominas,
4. Tucuruí,
5. Santarém,
6. Oriximiná
7. Capitão Poço
8. Marabá

Logo, nota-se que a abrangência deste DSEI vai muito além de áreas indígenas em si, e é composto por uma sede, oito polos e cinco casais.

E sua equipe é composta por Servidores Públicos Federais, Conveniados e Terceirizados.

Então não há incompatibilidade, uma vez que é de extrema necessidade a realização de tais missões institucionais, capacitações, reuniões, supervisões, fiscalizações, treinamentos, ação em saúde entre outras, é estritamente necessário o deslocamento da equipe para que assim possamos realizar com plenitude as atividades de assistência à saúde indígena.”

Análise da equipe de auditoria

Em sua justificativa, o Gestor trata da abrangência do Dsei/Guatoc, justificando extrema necessidade da realização das missões institucionais, contudo, o achado trata de transporte de passageiros em trechos que não se constituem em áreas indígenas e/ou remotas e/ou de difícil acesso, onde existem linhas aéreas regulares.

Em sua grande maioria, os trechos voados foram Belém/Santarém e Santarém/Belém, para atendimento de necessidades programáveis como cursos de capacitação e reuniões dos conselhos de saúde indígena, entre outros.

Cabe destacar, conforme “Quadro 4 – Missões aérea incompatíveis com o objeto da contratação no ano de 2021”, o voo pago pela NF n.º 1760, Relatório de Viagem n.º 222, Ofício de Autorização Dsei/Guatoc n.º 2958/2021, onde uma aeronave partiu vazia do Município de Santarém para Belém, onde embarcou um médico para o Município de Oriximiná e de lá retornou vazia para Santarém, a um custo de R\$ 17.433,00, quando, a preços atuais, o custo para o trecho Belém/Oriximiná ficaria entre R\$ 3.802,83 e R\$ 5.712,83, conforme pesquisa realizada no dia 22.12.2022, em sítio de companhia aérea.

Pelo exposto, fica mantida a análise contida no Achado n.º 10.

Achado n.º 11 - Fragilidades dos controles internos da gestão do Dsei Guatoc quanto ao acompanhamento da execução do contrato nº 06/2018.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício nº 2957/2022/GUATO/DSEI/SESAI/MS, de 17.11.2022, o Distrito Sanitário Especial Indígena - Guamá-Tocantins apresentou a seguinte manifestação:

“Informo que o DSEI implantou mecanismos de controle para aprimoramento da fiscalização dos contratos, conforme processo SEI/MS Nº (25056.001185/2018-92) tais como:

- Instrumento de medição de resultado – IMR - SEI/MS Nº (0011534099);
- Nomeação de fiscais técnicos a fim de acompanhar a execução dos contratos nos locais de execução - SEI/MS Nº (0011542252); e
- Fluxo de Autorização de voos nº (0030292004), contendo medidas necessárias para fiscalização dos serviços de aeronaves, e informando que os voos que forem solicitados pelo Polo, passarão pela avaliação desta coordenação, e será encaminhado a Empresa um Ofício solicitando informações do prefixo da aeronave que realizará o voo. Após o retorno da Empresa, com informações da aeronave que atende o Contrato nº 06/2018, esta coordenação enviará o Ofício/OS, autorizando a realização do voo.”

Análise da equipe de auditoria

Em que pesem as providências informadas pelo Gestor, elas não têm o condão de alterar as análises contidas no Achado n.º 15, pois se tratam de providências futuras ao fato analisado.