



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**COMPORTAMENTO DOS CUSTOS EM CONTRATAÇÕES DE
TRANSPORTE AÉREO NO MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL:
CONTRATAÇÕES TRADICIONAIS VERSUS CONTRATAÇÕES
EMERGENCIAIS**

DIONE RAMOS MEROTTI, ALTAIR BORGERT,

**GRUPO TEMÁTICO: 05 Governança em gestão de riscos e
integridade na administração pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Comportamento dos custos em contratações de transporte aéreo no Ministério da Saúde do Brasil: contratações tradicionais *versus* contratações emergenciais

Resumo

No processo de contratação pública, a literatura legal consagra o processo licitatório como uma forma de melhor adquirir bens e serviços para que os órgãos públicos, dentro de suas competências possam colocá-los à disposição da população. Todavia, em casos excepcionais, existe possibilidade de contratação sem a prévia licitação. Assim, este artigo tem como objetivo analisar o comportamento dos custos com transporte aéreo no Ministério da Saúde, ao realizar um comparativo entre despesas contratuais oriundas de licitação e despesas contratuais oriundas de dispensa de licitação. Por meio de um estudo de caso em unidade gestora do Ministério da Saúde, realizou-se um levantamento quanti-quali das execuções orçamentárias e financeiras com os serviços de transporte aéreo no período de 2017 a 2021. Como resultados, cita-se que houve uma mudança na forma de contratação dos serviços supracitados. Porém, esta mudança de contratação não trouxe impactos negativos do ponto de vista dos custos.

Palavras-chave: Contratações Públicas. Transporte Aéreo. Custos. Licitação.

1 Introdução

O ordenamento jurídico brasileiro caracteriza-se pela multiplicidade de dispositivos legais vigentes, dentre eles, a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 que, em suma, trata-se dos processos licitatórios e das contratações públicas, e desta, denota-se que, via de regra, as contratações públicas são antecedidas de processos licitatórios (BRASIL, 1993). Com a finalidade de melhor tratar as contratações antecedidas de processo licitatório, neste estudo, para fins didático, será denominado de contratações tradicionais.

Contudo, em casos excepcionais, a legislação supracitada também prevê a execução de despesas sem que necessariamente tenha passado pelos ritos licitatórios, ao qual denomina-se, contratações emergenciais, que são oriundas de dispensa de licitação. De antemão, frisa-se que as pesquisas de contratações emergenciais analisadas neste processo são aquelas amparadas pelo inciso IV do Art. 24 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que se refere à contratação emergencial “nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo” (BRASIL, 1993, não paginado).

Assim, inicialmente, pode-se dizer que nesta pesquisa, estes dois cenários serão objetos de estudos, os quais serão analisados sob o ponto de vista dos custos, limitando-se exclusivamente ao custo atrelado ao princípio constitucional da economicidade.

Ao considerar que a União, por intermédio do Ministério da Saúde, através dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, unidades gestoras vinculadas à Secretaria Especial de Saúde Indígena, desenvolvem as atividades inerentes à Política Nacional de Saúde, garantindo o acesso à atenção primária da saúde dos povos indígenas, surge a necessidade de contratação de transporte aéreo, objeto deste estudo, pelo fato da

amplitude da jurisdição dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas serem amplas e possuírem áreas de difícil acesso.

A contratação de transporte aéreo tem por finalidade transportar pacientes para a realização de exames especializados e tratamento de saúde e possibilita também o transporte dos profissionais que desenvolvem ações de assistência, assegurando o acesso à atenção integral à saúde, de modo a favorecer a superação dos fatores que tornam essa população mais vulnerável aos agravos, encaminhamento a Rede do Sistema Único de Saúde (SUS) fora do Domicílio, executando também o fluxo de referência e contra referência.

As ações em atenção indígena abrangem atividades como disponibilização de equipes multidisciplinares de saúde para transporte de medicamentos, ações preventivas e de imunização, socorro médico, dentre outras atividades que necessitam ser realizadas em locais de difícil acesso. A região de abrangência do órgão contém especificidades que necessitam de transporte aéreo, por conta de áreas remotas com severas restrições de acesso terrestre e/ou fluvial, e não se deve olvidar de situações emergenciais nas quais o transporte aéreo possibilita rapidez e eficácia no atendimento à saúde.

Outrossim, o emprego regular de transporte aéreo revela-se de inestimável valor para, se não suprir, minimizar substancialmente as barreiras e óbices enfrentados no atendimento à população indígena, inclusive nas áreas mais remotas, garantindo condições básicas necessárias à promoção da saúde indígena.

Desta forma, os Distritos Sanitários Especiais Indígenas possuem contratos cujo objeto seja os serviços de transporte aéreo para atender o cumprimento de sua missão, considerando a necessidade desta contratação e levando em conta a ocorrência de contratações tradicionais e emergenciais pelos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, para não deixar a população desassistida, surge a questão de pesquisa que norteia o presente estudo: como os custos com transporte aéreo no Ministério da Saúde se comportam, ao realizar um comparativo entre despesas contratuais oriundas de licitação e despesas contratuais oriundas de dispensa de licitação?

Portanto, o objetivo deste estudo é analisar o comportamento dos custos com transporte aéreo no Ministério da Saúde, ao realizar um comparativo entre despesas contratuais oriundas de Licitação e as despesas contratuais oriundas de dispensa de licitação.

Este artigo justifica-se pela necessidade de desenvolver estudos que corroborem do ponto de vista teórico e prático com a área de Administração Pública, especificamente no que concerne às execuções de despesas públicas, sob perspectivas diferentes. A contribuição é realizada na medida em que se detecta uma realidade atípica de um órgão público, Ministério da Saúde, quanto a execução considerável de despesas por meio de contratação emergencial.

2 Fundamentação teórica

A agilidade na prestação de atendimento aos necessitados de atendimento médico é uma das maiores exigências dos serviços médico de urgência, e o tempo decorrido entre a ocorrência e o início do atendimento é um dos principais fatores que influenciam o desempenho do sistema de saúde. Este tempo, ressalte-se, depende não somente do dia e período do dia, localização e qualificação do profissional, como também do meio de transporte disponível para locomoção e condições do tráfego (TAKEDA; WIDMER; MORABITO, 2001).

Posto isto, o Ministério da Saúde, enquanto órgão público da Administração Pública Federal encarregado pelo Sistema de Saúde, realiza, por meio de suas unidades gestoras, diversas aquisições por meio de contratações para cumprimento de seus objetivos, dentre elas, encontra-se a contratação de transporte aéreo.

Investigar os modelos de contratações efetuados pela Administração Pública visa contribuir tanto do ponto de vista teórico, quanto empírico com a área de estudos de aquisições governamentais, objetivando a melhor compreensão dos procedimentos para contratações públicas, bem como a racionalidade, eficiência e sustentabilidade dos gastos públicos (ARAÚJO; LEMOS, 2020).

No direito administrativo, a licitação tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública por meio de critérios objetivamente definidos, com vistas a atender o interesse coletivo, sendo ela uma forma de buscar um maior benefício econômico (OLIVEIRA; ALMEIDA; LOPES, 2014).

Todavia, para que a Administração possa iniciar e concluir um processo licitatório, demanda um longo tempo, pois é necessário o cumprimento de todas os protocolos legais que vão desde a preparação dos estudos preliminares para a elaboração de um edital de licitação até a homologação e adjudicação do objeto licitado e, somente após o cumprimento destas etapas, ocorre a celebração do contrato, e é por esta mesma razão que embora a Lei nº 8.666/93 exija o formalismo e a observância dos longos prazos, o legislador tratou de situações possíveis de contratação sem a devida instrução de processo licitatório, sendo estas conhecidas como dispensa de licitação (OLIVEIRA; ALMEIDA; LOPES, 2014).

Conforme permitido no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, quando se tratar de emergência ou de calamidade pública, situações que podem trazer prejuízos maiores que a não licitação, no interesse de servir à coletividade, os administradores públicos podem celebrar contrato por um prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação do respectivo contrato, o que é denominado de contratação emergencial (BRASIL, 1993).

A diversificação na forma de realizar-se as compras públicas dificulta a tomada de decisão e implantação de melhorias em todo o processo de compra governamental, uma vez que as contratações públicas devem garantir ao governo o fornecimento de bens ou a prestação de serviços necessários ao seu funcionamento (ARAÚJO; LEMOS, 2020).

Há se considerar, de acordo com a literatura, que os custos operacionais do pregão eletrônico são superiores àqueles da dispensa de licitação, por se tratar de um processo mais complexo e moroso, além disso a demora no processo de aquisição e o volume de compras afetam significativamente os valores dos bens adquiridos pela Administração Pública (BASTOS; CAVALCANTE, 2020).

O crescente número de contratação emergencial pode estar atrelado ao fato de os órgãos públicos terem que lidar com uma série de fatores burocráticos que dificultam o cumprimento de sua missão, além da carência de recursos humanos e materiais, que impõem à Administração uma carga extra de trabalho para assegurar uma boa gestão do erário, pois a qualidade do gasto público está diretamente vinculada à boa gestão (CRUZ; SOUZA, 2021).

Os órgãos públicos lidam constantemente com o desafio de implantar medidas eficazes de controle das despesas que estão sob sua responsabilidade, em razão da escassez de recursos públicos disponíveis para atender aos serviços demandados pela sociedade (CRUZ; SOUZA, 2021).

O que se almeja nas compras governamentais é a otimização de recursos por meio da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública, e, dessa forma, avaliar os protocolos de licitação auxilia os gestores no processo de tomada de decisão (CUNHA; DUTRA; BINOTTO, 2016).

Resta claro que para oferta dos serviços incumbidos para muitos órgãos públicos, torna-se necessário, em muitos casos, a parceria público-privada, como um modelo de contratação de serviços públicos em que o pagamento para o particular, ou seja, para a contratada é realizada pelo Estado e, ainda que exista lei que regulamente os pontos cruciais relacionados aos projetos de parceria público-privada, é nos contratos que são alocados os riscos, os mecanismos de incentivo, as metas e os padrões de desempenho (BRITO; SILVEIRA, 2014).

Os avanços que se percebe nos processos de aquisições e contratações públicas evidenciam que a área se diversificou, galgando novos horizontes para além das mudanças legais e normativas nas regras de licitação, sendo que as principais convergências de inovação e mudança estão relacionadas a criação de novos formatos de contratação, a partir de um conhecimento mais aprofundado sobre os produtos e serviços que são ofertados pelos órgãos públicos (FERNANDES, 2019).

Nos processos de aquisição, principalmente nos processos de dispensa de licitação, deve se atentar ao princípio da transparência, por se tratar de compras públicas, todavia, não se deve enxergar a

transparência apenas como uma exigência legal, mas, sobretudo, enquanto um valor fundamental para o estado (RAUPP; PINHO, 2021).

As aquisições realizadas por dispensa de licitação no Brasil respondem por um expressivo percentual em número de compras, maior, inclusive, que o número de licitações realizadas, pois as regras e exigência de licitação para as compras públicas, seja elas de materiais ou contratação de serviços tornam o processo extremamente burocrático, ao considerar que as formalizações de demandas proporcionam departamentalização e lentidão administrativa. Neste aspecto, os órgãos de controle têm destacado a necessidade de uma ênfase na melhoria dos processos administrativos, de forma a atender os princípios constitucionais da eficiência e economicidade (TRILHA; ALVES; NUNES, 2018).

Visto que boa parte da literatura consagrada preza pela economicidade, além da eficiência e eficácia nos processos de compras públicas, ressalta-se a importância de se usar técnicas adequadas da contabilidade pública para o desenvolvimento de pesquisas, que auxiliem os gestores no processo de tomada de decisões. Inclusive, para a contabilidade moderna, é imprescindível o estreitamento da contabilidade com outras ciências, todavia, não se pode deixar de lado a sensibilidade e a experiência de quem está lidando com esses tipos de dados (SILVA *et al.*, 2007)

O termo comportamento de custos serve para identificar se um determinado custo, que está sendo analisado, sofre algum tipo de variação de acordo com a forma como é produzido (BORGERT; CRISPIM; ALMEIDA, 2011), pois a produção de custos de serviços públicos na Administração Pública, geralmente se dá por processos de contratações, seja por contratações tradicionais ou contratações emergenciais. Assim, com a aplicação dos procedimentos metodológicos abaixo, pretende-se fazer uma análise do comportamento dos custos neste cenário.

3 Procedimentos metodológicos

Para o desenvolvimento deste trabalho, e de forma a atender o objetivo proposto, realizou-se um estudo de caso empírico no Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões, unidade gestora do Ministério da Saúde vinculada à Secretaria Especial de Saúde Indígena pelo fato de esta Unidade ter executado despesas com transporte aéreo oriundo de duas modalidades de contratação, qual seja, contratação tradicional – oriunda de pregão eletrônico e contratação emergencial – oriunda de dispensa de licitação. Assim, utilizou-se o método comparativo para identificar se o processo original da contratação das despesas públicas impacta no custo do objeto analisado.

A amplitude da jurisdição do Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões corresponde a 79.763,43 Km² de área, logisticamente distribuídos em 13 Polos Base, abrangendo 28 etnias e 14 Unidades Básicas de Saúde Indígena (UBSI), resultando numa amplitude de trabalhos ramificados que

requerem uma ampla estrutura para gerir os processos de aquisição e oferta de serviços públicos, no âmbito da saúde indígena (BRASIL, 2020).

Inicialmente, vale ressaltar que para a coleta de dados, com base na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), utilizou-se o Portal de Solicitações de Informações dos Cidadãos da CGU (Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC)), para solicitação de relatório das execuções orçamentárias e financeiras da unidade gestora, objeto de estudo (257025), de forma que fossem evidenciados os valores das Contas Contábeis e Naturezas de Despesas, conforme o Quadro 1.

As informações foram segregadas por exercício financeiro e houve a especificação do favorecido do empenho, modalidade e número de licitação, ordem bancária e o campo de observação, sendo os valores tratados na forma original, ou seja, não houve atualização monetária.

A série temporal analisada corresponde aos últimos cinco anos, sendo o período de 01 de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2021. A justificativa para escolha da série temporal consiste no fato de que neste período houve a ocorrência de despesas oriundas de contratação tradicional, bem como também houve a execução de despesas oriundas de contratação emergencial.

Quadro 1 – Contas contábeis e natureza de despesas

Contas Contábeis	Natureza de Despesa			
6.2.2.9.2.01.04	3.3.90.39.74	3.3.90.92.39	3.3.90.33.03	3.3.90.92.33
6.3.1.4.0.00.00	3.3.90.39.74	3.3.90.92.39	3.3.90.33.03	3.3.90.92.33
6.3.2.2.0.00.00	3.3.90.39.74	3.3.90.92.39	3.3.90.33.03	3.3.90.92.33

Contas Contábeis: Conforme dispõe o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, as contas contábeis estão estruturadas por níveis de desdobramento, sendo eles: classe, grupo, subgrupo, título, subtítulo, item e subitem (BRASIL, 2019b).

Natureza de Despesas: De acordo com o *Manual SIAFI: macrofunção 020332* para a União a Natureza da Despesa é desdobrada em cinco níveis, sendo eles nesta ordem: Categoria Econômica, Grupo de Natureza de Despesa, Modalidade de Aplicação, Elemento de Despesa e Subitem da Natureza da Despesa (BRASIL, 2019a).

6.2.2.9.2.01.04: Trata-se da conta contábil de controle da execução do orçamento para identificar os empenhos pagos no mesmo exercício financeiro que ocorreu a despesa.

6.3.1.4.0.00.00: Trata-se da conta contábil de controle da execução de restos a pagar não processados, para identificar os empenhos pagos em exercício financeiro diferente daquele em que ocorreu a despesa.

6.3.2.2.0.00.00: Trata-se da conta contábil de controle da execução de restos a pagar processados, para identificar os empenhos pagos em exercício financeiro diferente daquele em que ocorreu a despesa.

3.3.90.39.74: Registra o valor das despesas de serviços com fretes e transportes de encomendas.

3.3.90.92.39: Registra o valor de despesas do exercício anterior com a prestação de serviços de terceiros - Para identificação dos valores correspondentes aos serviços de transporte aéreo, foi observado o campo de observação do documento hábil que gerou a despesa.

3.3.90.33.33: Registra o valor das despesas com locação de aeronave.

3.3.90.92.33: Registra o valor de despesas do exercício anterior com locação de aeronave - Para identificação dos valores correspondentes à locação de aeronave, foi observado o campo de observação do documento hábil que gerou a despesa.

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022.

Os dados foram estruturados no software Microsoft® Office Excel, onde em um primeiro momento houve a seleção apenas das despesas com transporte aéreo, posteriormente foram segregadas por naturezas de despesas, contas contábeis e tipo de contratação.

Frisa-se que os dados foram tratados pelo regime de caixa, quando a pretensão de análise foi a respeito dos desembolsos/pagamentos das despesas e pelo regime de competência, quando a pretensão da análise foi o orçamento. Para melhor compreensão e abordagens dos resultados, utilizou-se o campo de observação das Ordens Bancárias para identificação dos contratos que originaram aquela respectiva despesa. Buscou-se, ainda, no Diário Oficial da União, informações sobre os contratos celebrados pelo órgão cujo objeto seja o transporte aéreo, levando-se em consideração, ainda, os termos aditivos dos contratos, de forma a identificar a vigência e valor contratual.

O estudo limita-se apenas às despesas contratuais, uma vez que não foram utilizadas as naturezas de despesas de indenização para trabalhar os dados, isso implica em dizer que para períodos em que não houve cobertura contratual não se sabe como estes custos se comportaram. Dentre as despesas não licitadas serão adotadas neste estudo apenas a execução de despesas de contratos emergenciais.

Em relação aos procedimentos técnicos utilizados neste estudo, trata-se de um levantamento quanti-quali, pelo fato de a pesquisa envolver determinados dados cujo comportamento se deseja conhecer com envolvimento de números e características do fenômeno analisado.

4 Levantamento de dados e análise dos resultados

De forma a atingir os objetivos desta pesquisa, que é comparar como o custo de contratações em um órgão público se comporta ao realizar um comparativo entre modelos diferentes de contratação, elaborou-se tabelas e quadros que expressam em termos de valores e características os seguintes dados: Cronograma financeiro de desembolso – Tabela 1; Dispêndios totais por contratação – Tabela 2; Dados dos contratos – Tabela 3; execução dos contratos com base na competência do orçamento – Tabela 4; e, características e execução dos contratos – Quadro 2.

Tabela 1 - Cronograma Financeiro de Desembolso

ANO	622920104	631400000	632000000	TOTAL
2017	1.717.770,34	338.501,50	212.584,01	2.268.855,85
2018	2.716.969,46	0,00	0,00	2.716.969,46
2019	1.833.531,62	2.300,00	302.188,34	2.138.019,96
2020	71.638,33	0,00	0,00	71.638,33
2021	1.534.502,61	0,00	0,00	1.534.502,61
TOTAL	7.874.412,36	340.801,50	514.772,35	8.729.986,21

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022

Considerando a série temporal analisada, 2017 a 2021, percebe-se que o montante de gastos analisados corresponde ao montante de R\$ 8.729.986,21 (oito milhões, setecentos e vinte e nove mil, novecentos e oitenta e seis reais e vinte e um centavos), sendo estes valores identificados pelas contas contábeis de empenhos pagos no exercício, empenhos inscritos em restos a pagar não processados pagos e empenhos inscritos em restos a pagar, processados pagos.

Dos dados obtidos foram filtrados apenas o correspondente ao objeto de estudo neste artigo, frisa-se, inicialmente, que este não expressa o valor total de dispêndios com transporte aéreo, pelo fato de que não é objeto deste estudo a análise de eventuais despesas indenizatórias.

Depreende-se desde o título desta tabela que, diferentemente da Tabela 4 apresentada, os recursos aqui foram tratados pelo regime de caixa, ou seja, quando as despesas foram efetivamente pagas.

Por ora, cabe destacar que nos exercícios financeiros de 2017 a 2019 obteve-se um maior gasto com despesas contratuais e em contrapartida nos anos de 2020 e 2021 houve um dispêndio menor com esse objeto contratado, transporte aéreo, no âmbito do Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões.

Tabela 2 - Dispêndios totais por contratação

ANO	CONTRATAÇÃO TRADICIONAL	CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL	NÚMERO CONTRATO
2017	2.268.855,85	0,00	08/2013
2018	2.716.969,46	0,00	08/2013 14/2018
2019	2.138.019,96	0,00	14/2018
2020	71.638,33	0,00	14/2018
2021	0,00	1.534.502,61	10/2021 19/2021
TOTAL	7.195.483,60	1.534.502,61	04 CONTRATOS

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022.

No período analisado, verificou-se que houve execuções orçamentárias e financeira com base em 04 contratos vigentes no período das execuções: 08/2013, 14/2018, 10/2021 e 19/2021, sendo que o modelo de contratação emergencial surgiu apenas no último exercício analisado, 2021, e neste exercício há pagamentos com base em dois contratos, fruto de contratação emergencial.

Todavia, até esta abordagem, a presença de contratação emergencial não afetou negativamente os dispêndios financeiros, uma vez que nos três primeiros anos a média de execução anual é de R\$ 2.374.615,09 (dois milhões, trezentos e setenta e quatro mil, seiscentos e quinze reais e nove centavos), enquanto no último ano, o valor dos dispêndios é de apenas R\$ 1.534.502,61 (um milhão, quinhentos e

trinta e quatro mil, quinhentos e dois reais e sessenta e um centavos), em relação às vigências dos contratos, será visto na Tabela 3.

Em relação à disparidade de valores pagos no exercício financeiro de 2020, informa-se, que com base na natureza de despesas analisadas, conforme demonstradas no Quadro 1, este valor encontra-se na natureza de despesa 3390.92.39, o que permite dizer que é uma despesa de exercício anterior, ou seja, na unidade gestora analisada não houve contrato vigente no exercício financeiro de 2020.

Tabela 3 - Dados dos Contratos

LICITAÇÃO	CONTRATO	VIGÊNCIA	VALOR ANUAL	VALOR SEMESTRAL
PE 21/2013	08/2013	22/10/2013 a 20/10/2018	2.799.700,00	-
PE 05/2017	14/2018	01/11/2018 a 31/10/2019	1.955.700,00	-
DL 02/2021	10/2021	01/04/2021 a 27/09/2021	-	1.096.706,52
DL 04/2021	19/2021	15/10/2021 a 12/04/2022	-	1.310.533,92

Nota: Pregão Eletrônico (PE); Dispensa de Licitação (DL).

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022.

A Tabela 3 contém dados extraídos das publicações no Diário Oficial da União (DOU), referente às publicações dos contratos. Para o Contrato 08/2013 e 14/2018, verificou-se que obedeceram a regra geral de contratação pública, que é a licitação, sendo que o primeiro ficou vigente pelo período máximo previsto em lei, 60 meses, além disso, o valor inicialmente contratado para este objeto foi de R\$ 5.769.600,00 (cinco milhões, setecentos e sessenta e nove mil e seiscentos reais) (BRASIL, 2013, 2018), e após o primeiro termo aditivo para o contrato 08/2013, o valor anual vigente foi de R\$ R\$ 2.799.700,00 (dois milhões, setecentos e noventa e nove reais) (BRASIL, 2014), conforme demonstrado na Tabela 3. Mesmo havendo outros aditivos de prorrogação de vigência do contrato em comento, a partir de 2014 o valor permaneceu inalterável.

Já para o contrato 14/2018, embora também seja oriundo de pregão eletrônico, tipo de licitação, este possui característica distinta do contrato anterior, pois sua vigência ficou atrelada apenas aos 12 primeiros meses e, após celebração de contrato, não houve prorrogação de contrato, houve descontinuidade dos serviços por apenas 10 dias no ano de 2018 (BRASIL, 2018).

Outro fato interessante, é que mesmo demonstrada a relevância dos serviços de transporte aéreo no Distrito Sanitário especial Indígena Alto Rio Solimões, a partir de 01/11/2019 até 31/03/2021 não houve cobertura contratual para o objeto em comento.

Após este período, adotou-se uma nova modalidade de contratação, no caso, a contratação emergencial. Surge, então, o Contrato 10/2021 e 19/2021, ambos frutos de processos menos burocráticos,

denominado pela doutrina legal de dispensa de licitação, a característica peculiar deste contrato é que sua vigência é de apenas 180 dias, seis meses, não podendo ser prorrogado (BRASIL, 2021a, 2021b).

Ainda que no exercício de 2021, perceba-se pagamentos efetuados a um único prestador de serviços, houve dois processos de dispensa de licitação, pela impossibilidade de prorrogação de contratação emergencial. Além disso, os valores estimados para o período semestral não destoam da média estimada para os anos anteriores, onde houve contratações oriundas de processos de licitação.

Tabela 4 - Execução dos Contratos com Base na Competência do Orçamento

ANO	CONTRATAÇÃO TRADICIONAL	CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL	NÚMERO DO CONTRATO
2017	1.717.770,34	0,00	08/2013
2018	2.478.557,80	0,00	08/2013
	542.900,00	0,00	14/2018
2019	1.905.169,95	0,00	14/2018
2020	0,00	0,00	-
2021	0,00	1.088.002,50	10/2021
	0,00	446.500,11	19/2021
TOTAL	6.444.398,09	1.534.502,61	04 CONTRATOS

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022

A Tabela 4 baseia-se no regime de competência, ou seja, os valores aqui expressos respeitam a competência orçamentária. Dentre a série temporal analisada para as despesas contratuais, percebe-se que o exercício financeiro de 2021 foi o ano com menor custo com transporte aéreo.

Conjugando a Tabela 3 com a Tabela 4, nota-se que para o ano de 2017, executou-se um valor de R\$ 1.081.939,66 (um milhão, oitenta e um mil, novecentos e trinta e nove reais e sessenta e seis centavos) a menor que o valor estimado em contrato.

Já em 2018, ano em que houve pagamentos oriundos de dois contratos, ambos denominados de contratação tradicional, o montante gasto foi de R\$ 3.021.457,80 (três milhões, vinte e um mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e oitenta centavos), o que importa dizer que considerando o contrato 08/2013, houve pagamento maior que o estimado em contrato no valor de R\$ 221.757,80 (duzentos e vinte e um mil, setecentos e cinquenta e sete reais e oitenta centavos); levando em conta o contrato 19/2021 houve pagamento a maior que o estimado em contrato no valor de R\$ 1.065.757,80 (um milhão, sessenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e sete reais e oitenta centavos). Chama a atenção que não foi reconhecido dívida de parcelas executadas a maior que o contrato.

Para o ano de 2019, houve cobertura contratual apenas até o mês de outubro, considerando assim, o contrato 14/2018, vigente neste período, a média de execução mensal foi de R\$ 190.516,99 (cento e noventa mil, quinhentos e dezesseis reais e noventa e nove centavos), enquanto o valor mensal estimado

em contrato foi de R\$ 162.975,00 (cento e sessenta e dois mil, novecentos e setenta e cinco reais). Além disso, considerando o contrato 14/2018, nota-se que este foi executado em valor superior ao estimado em contrato no valor de R\$ 492.369,95 (quatrocentos e noventa e dois mil, trezentos e sessenta e nove reais e noventa e cinco centavos).

Em 2020 não houve contrato vigente em nenhum período do ano, logo, dispêndios ocorridos com despesas contratuais neste ano, correspondem a despesas de exercícios anteriores, pago por natureza de despesa que indique tal fato, ou por empenho inscrito em restos a pagar. Ainda que não seja objeto de estudo neste trabalho identificar as despesas indenizatórias, que são aquelas despesas executadas sem a devida celebração do contrato, provavelmente a ausência de valores executados neste ano se dá pelo fato de que as despesas tenham sido executadas por meio de natureza de despesa indenizatória.

O diferencial que contrapõe a análise entre as despesas oriundas de contratações tradicionais e contratações emergenciais concentra-se no exercício financeiro de 2021, pela presença dos dois contratos oriundos de dispensa de licitação. Ao considerar o contrato 10/2021 por ter iniciado e terminado sua vigência em 2021, constata-se que o valor executado é inferior ao previsto em contrato no valor de R\$ 8.684,02 (oito mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e dois centavos).

Quadro 2 - Características e execução dos contratos

Contratos: 08/2013 14/2013	CONTRATAÇÕES TRADICIONAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Vigência anual; • Sem ajuste de valores após o primeiro termo aditivo do contrato 08/2013; • “Estabilidade” de empresa contratada; • Obediência às regras gerais de contratação; • A execução das despesas não é fidedigna aos valores estimados em contratos; • Há pagamentos maiores que o estimado em contrato, sem o devido reconhecimento da dívida.
Contratos: 10/2021 19/2021	CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Vigência semestral; • Execução do contrato 10/2021 subsidiou a estimativa de valores para o contrato 19/2021; • Possibilidade de ajuste de valores contratados a cada seis meses; • Exceção ao processo de contratação; • Execução de despesas mais fidedigna ao valor estimado em contrato; • Rito contratual menos moroso que as contratações tradicionais, visto a emergência da contratação.

Fonte: Elaborado pelos autores, em 2022

O Quadro 2 expõe as principais características que diferenciam os tipos de contratações para este objeto, transporte aéreo no âmbito do Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões, confrontando tais características com os numerários expressos nas tabelas anteriores. Embora as

contratações emergenciais fujam das regras gerais de contratações, no que diz respeito do ponto de vista dos custos, esse modelo de contratação não tem impactado negativamente o valor desembolsado nesta unidade gestora para quitação das obrigações junto às empresas prestadoras deste serviço.

5 Conclusões

Após levantamento e análise dos dados, percebe-se que houve uma mudança na forma de contratação dos serviços de transporte aéreo na unidade gestora objeto de estudo, uma vez que no ano de 2021 a contratação neste exercício não passou pelo crivo da licitação, conforme regra geral de contratações públicas, diferentemente dos exercícios financeiros anteriores analisados.

Todavia, pode-se concluir que a mudança de contratação não trouxe impactos negativos do ponto de vista dos custos, inclusive para um dos contratos oriundos de dispensa de licitação gerou uma economicidade, em relação ao valor previsto em contrato.

Ressalta-se que embora o custo com o objeto de estudo tenha sido menor, quando houve contratações emergenciais, os órgãos públicos não estão diante de uma escolha ao efetuar as contratações, não podendo o órgão optar por contratações emergenciais sem que haja fatores que comprovem a impossibilidade de licitar, ou seja, o estudo apresentado trata de fatos concretos, e não de estudos de viabilidade de contratação.

Além disso, as contratações emergenciais analisadas no âmbito do Ministério da Saúde, são subsidiadas pelo inciso IV do Art. 24 da Lei 8.666 de 1993, e esses contratos estão sendo celebrados por se tratar de casos de emergência, tendo em vista a caracterização de urgência e necessidade de prestar determinado serviço, sendo que a não oferta poderá trazer prejuízos maiores.

Partindo da premissa que a Administração Pública precisa prezar pelo princípio da economicidade, ou seja realizar aquisições seja de bens ou serviços pelo custo mais vantajoso, pode-se dizer que, de acordo com os procedimentos metodológicos aplicados, não há impacto negativo que contraria o princípio constitucional da economicidade as contratações emergenciais analisadas.

Outrossim, ressalta-se que as contratações tradicionais não foram eficazes na estimativa de valor anual, pelo fato de a execução não corresponder em termos de fidedignidade do valor estimado inicialmente, o que se acredita estar atrelado ao fato de uma das contratações tradicionais do Distrito Sanitário Especial Alto Rio Solimões ter ficado vigente por um período de sessenta meses, sendo que após o primeiro ano de execução o contrato sofreu supressão de aproximadamente 48,52% e após esta alteração o valor permaneceu inalterável por quarenta e oito meses.

Encontrou-se limitação para realização de cálculo do custo unitário por paciente transportado, pelo fato das contratações de aeronaves possuírem capacidades distintas para acomodação de pacientes e, por não se saber quantas pessoas estavam sendo transportadas em cada voo realizado.

Entre os possíveis fatores de influência em relação ao surgimento de contratações emergenciais no âmbito do Ministério da Saúde, pode-se citar que dentro da série temporal analisada houve troca de governo e o país enfrentou uma calamitosa pandemia causada pelo vírus da Covid-19.

Além disso, este artigo corrobora com o estudo de Araújo e Lemos (2020) ao afirmarem que a diversificação na forma de realizar-se as compras públicas dificulta a tomada de decisão e implantação de melhorias em todo o processo de compra governamental, pois o que se observou é que na transição de contratações tradicionais para contratações emergenciais, a unidade gestora ficou sem cobertura contratual por um período de dezessete meses.

O desenvolvimento deste estudo vai ao encontro do estudo de Merotti e Borgert (2021) quando estes sugerem a aplicação dos procedimentos metodológicos utilizados neste artigo para realização de análise de custos de objetos contratados no Ministério da Saúde essenciais para cumprimento de sua missão.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Grice Barbosa Pinto de; LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. A Gestão de Compras Públicas: um Estudo de Caso da Central de Compras do Distrito Federal. **Teoria e Prática em Administração**, Alagoas, v. 10, n. 2, p. 124-137, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21714/2238-104x2020v10i2-51188>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BASTOS, Ernane Fereira; CAVALCANTE, Luiz Ricardo Teixeira. Pregão eletrônico e dispensa de licitação: uma análise dos valores contratados pela Administração Pública Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 72, n. 1, p. 41-66, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i01.4880>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BORGERT, Altair; CRISPIM, Cláudia Hernandez; ALMEIDA, Éder da Silveira de. Behavior of the Costs in Hospitals Administered by the Secretary of State for Health of Santa Catarina. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 7, n. 4, p. 22-38, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.4270/ruc.2011429>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositi. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual SIAFI**: 020332: classificações orçamentárias. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019a. Disponível em:
https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=700. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao Setor Público**. 8. ed. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019b. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **DSEI**. Brasília, DF, 16 abr. 2020. Disponível em:
<https://saudeindigena1.websiteseuro.com/coronavirus/dsei/>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Extrato de Contrato nº - 8/2013 - UASG 257025. Contratante: Ministério da Saúde. Contratado: Heringer Taxi Aéreo Ltda. Contratação de empresa especializada em taxi aéreo. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 236, p. 141, 5 dez. 2013. Disponível em:
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=141&data=05/12/2013>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Extrato de Contrato nº - 8/2013 - UASG 257025. Contratante: Ministério da Saúde. Contratado: Heringer Taxi Aéreo Ltda. Prorrogação do prazo de vigência por mais 12 meses e supressão de aproximadamente 48,5250% ao contrato nº 08/2013, referente a prestação de serviços de táxi aéreo destinados a atender as demandas do DSEI Alto Rio Solimões. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 212, p. 143, 3 nov. 2014. Disponível em:
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=143&data=03/11/2014>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Distrito Sanitário Especial Indígena Tipo I - Alto Solimões. Extrato de Contrato nº - 14/2018 - UASG 257025. Contratante: Ministério da Saúde. Contratado: Piquiatuba Taxi Aéreo Ltda. Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de fretamento de aeronave (táxi aéreo). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 213, p. 100, 6 nov. 2018. Disponível em:
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=530&pagina=100&data=06/11/2018>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Extrato de Contrato nº - 10/2021- UASG 257025. Contratante: Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Contratado: Flyone Serviço Aéreo Especializado, Comércio e Serviços. Prestação de serviços de táxi aéreo em caráter emergencial. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 61, p. 110, 31 mar. 2021. Disponível em:
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=530&pagina=100&data=06/11/2018>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Extrato de Contrato nº - 19/2021- UASG 257025. Contratante: Distrito Sanitário Especial Indígena - Alto Solimões. Contratado: Flyone Serviço Aéreo Especializado, Comércio e Serviços. Prestação de serviços de táxi aéreo em caráter emergencial. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 191, p. 134, 7 out. 2021b. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=530&pagina=134&data=07/10/2021>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i1.214>. Acesso em: 2 abr. 2022.

CRUZ, Leandro Américo; SOUZA, Antônio Atur. Avaliação dos contratos públicos na perspectiva dos fiscais técnicos e administrativos: análise dos hospitais universitários federais de Minas Gerais. **Revista da CGU**, Brasília, DF, v. 13, p. 285-302, 2021. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.194>. Acesso em: 2 abr. 2022.

CUNHA, Fernanda Aparecida; DUTRA, Ademar; BINOTTO, Micheline. Avaliação Dos Serviços De Licitação Para Apoiar a Gestão Administrativa De Órgão Público Municipal. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação**, Caxias do Sul, v. 4, n. 1, p. 90-111, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.18226/23190639.v4n1.06>. Acesso em: 2 abr. 2022.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Compras Públicas no Brasil: vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 4, n. 11, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i4.7262>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MEROTTI, Dione Ramos; BORGERT, Altair. Comportamento dos custos em fornecimento de alimentação no Ministério da Saúde do Brasil: um comparativo entre as despesas licitadas e não licitadas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE COSTOS, 17., 2021, Sevilla. **Anais [...]**. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2021. Disponível em: <https://intercostos.org/wp-content/uploads/2021/09/TRABAJO-22.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

OLIVEIRA, Ari Eduarde de; ALMEIDA, Damiana Machado de; LOPES, Luis Felipe Dias. Exceções ao princípio da obrigatoriedade das licitações. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 29, p. 79-97, 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/14850>. Acesso em: 2 abr. 2022.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes. Websites dos poderes executivos estaduais e as contratações emergenciais em meio à pandemia da Covid-19: há tecnologia, mas falta transparência. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 416-428, 2021. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.22277/rgo.v14i1.5549>. Acesso em: 2 abr. 2022.

SILVA, Felipe Dantas Cassimiro da *et al.* Comportamento dos custos: uma investigação empírica acerca dos conceitos econométricos sobre a teoria tradicional da contabilidade de custos. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 18, n. 43, p. 61-72, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1519-70772007000100006>. Acesso em: 2 abr. 2022.

TAKEDA, Renata Algisi; WIDMER, João Alexandre; MORABITO, Reinaldo. Uma proposta alternativa para avaliação do desempenho de sistemas de transporte emergencial de saúde brasileiros. **Transportes**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 9-27, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/transportes.v9i2.168>. Acesso em: 2 abr. 2022.

TRILHA, Carla Cristina da Silveira; ALVES, Guilherme Krause; NUNES, Rogerio da Silva. Evaluation of purchasing processes with waiver of bidding: a study at a federal university. **Navus: Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 73-86, 2018.