



PROCESSO N.º : 12.953-4/2022

ASSUNTO : CONSULTA

**CONSULENTE : SELUIR PEIXER REGHIN - PREFEITA MUNICIPAL DE
ARIPUANÃ**

RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

RAZÕES DO VOTO-VISTA

Trata-se de Consulta formulada pela prefeita Municipal de Aripuanã, Senhora Seluir Peixer Reghin, a qual indaga sobre a possibilidade de custeio, pelo Poder Público, de transporte aéreo de pacientes com empresa aérea habilitada, mas sem certificação aeromédica da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), *in verbis*:

Eventuais transportes aéreos privados de pacientes podem ser custeados administrativamente pelo poder público municipal por serviços prestados com empresa aérea habilitada, mesmo com ausência de certificação aeromédica expedida pela ANAC?

Os documentos trazidos à baila para instruir a presente Consulta são:

- Memorando da Procuradoria Municipal de Aripuanã, o qual sugere ao gestor, Consulta à esta Corte de Contas para manifestar sobre a tese aventada; e
- Relatório Preliminar da Representação de Natureza Interna n.º 11.390-5/2022, onde conclui pela notificação dos responsáveis e solicitação para apresentação de documentos.

A Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), por meio do Parecer n.º 46/2022¹, e a Secretaria de Normas e Jurisprudência (SNJur), mediante a Manifestação Técnica n.º 67/2022², sugeriram o arquivamento da Consulta pelo não preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no inciso II do artigo 232 do Regimento Interno, bem como pelo fato de já estar tramitando neste Tribunal de Contas Representação de Natureza Interna sobre

¹ Documento digital 154518/2022

² Documento digital 194713/2022





o contrato objeto da presente Consulta, encaminhando os autos à Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência (CPNJur), para apresentar pronunciamento conclusivo.

Após análise da Consulta, o Consultor Jurídico Geral apresentou voto contrário³, no sentido de conecer a Consulta, diante do relevante interesse público, e apontou severas dificuldades enfrentadas por municípios em garantir o direito à vida e o direito à saúde, com suas respectivas políticas sociais, econômicas e deveres de assistência do Estado ao cidadão. No tocante ao mérito, sugeriu a aprovação da seguinte ementa:

Transporte aeromédico. Situações excepcionais. Emergência. Inviabilidade de outro tipo de transporte para o translado. Possibilidade de ser realizado por avião não certificado pela ANAC como transporte aeromédico. Ônus da Administração Pública. Ponderação de valores. Direito à vida. Direito à saúde. Dignidade da pessoa humana. Valores constitucionais. Equilíbrio perante exigência da lei nº. 8.666/93. Viabilidade condicionada. Motivação fornecida pela administração. Mínimo indispensável à segurança do paciente transportado. Capacidade e certificado para voar. Comprovação da dificuldade de deslocamento por outros modais.

- 1) Em nome do interesse público relevante que circunda a temática, em circunstâncias emergenciais, não sendo possível encontrar empresa certificada para a prestação de serviços aeromédicos em determinada região, há que se ponderar o valor do direito à vida em detrimento da exigência formal;
- 2) A não certificação de frota aérea em certas localidades, por ausência de vantajosidade para empresa ou dificuldades técnicas, deve possibilitar a prestação do serviço por empresas capacitadas para o transporte de passageiros. Estas, em situações excepcionais, poderão realizar o serviço quando o transporte rodoviário e o hidroviário forem inviáveis, bem como quando não houver empresa que detenha aviões com certificado da ANAC como aeromédico;
- 3) Todavia, para que essa ponderação entre o direito à vida e a necessidade de qualificação técnica para o exercício de atividade especializada não ocasione a restrição de direitos, impede a relativização do requisito formal com condições preestabelecidas para a prudência na prestação do serviço, com ônus da Administração Pública que lhe executar;
- 4) Como condicionantes, seria indispensável que a administração demonstrasse motivação suficiente para que o transporte emergencial ocorra em avião não certificado como aeromédico, comprovada a dificuldade de deslocamento com outros modais, com o fornecimento do mínimo indispensável para que o transportado esteja em segurança.

³ Documental digital 54049/2023





O presente caso foi deliberado em reunião presencial da CPNJur, realizada no dia 12/04/2023, na qual aprovou-se as fundamentações e a ementa sugerida com alterações, conforme Pronunciamento n.º 36/2023⁴:

Despesa. Contrato. Transporte de paciente. Certificação pela ANAC como transporte aeromédico. Situações excepcionais. Emergência.

Prezando pela supremacia do interesse público e pelo direito à vida, em situações emergenciais, para deslocamento de paciente, a administração pública pode contratar prestador habilitado e licenciado para operar serviços de transporte aéreo de passageiros, ainda que não tenha certificação para atendimento aeromédico, observados os seguintes requisitos mínimos:

- a) justificativa da ausência de empresa certificada para o atendimento aeromédico na região;
- b) demonstração da inviabilidade de utilização de outros modais para o transporte;
- c) garantia mínima de que o paciente esteja em segurança, com o aval do paciente ou responsável;
- d) pagamento de valores compatíveis com os preços referenciais de mercado;
- e) realização de credenciamento, se possível, nos termos da Lei 14.133/2021.

Na forma regimental, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer n.º 2.953/2023⁵, da lavra do procurador-Geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar opinou pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, pela aprovação da ementa aprovada na CPNJur.

O Conselheiro Relator acolheu o Parecer Ministerial e apresentou voto⁶ no sentido de admitir a Consulta, tendo em vista o relevante interesse público e, no mérito, pela aprovação da ementa aprovada na CPNJur.

Conforme certidão⁷, durante a Sessão do Plenário Virtual de 12/06/2023 a 16/06/2023, após o voto do Relator, solicitei o destaque do processo para julgamento no Plenário Presencial, dada a natureza do processo e a relevância da temática.

Superada uma breve síntese processual necessária, passamos a

⁴ documental digital 83431/2023

⁵ Documento digital 134962/2023

⁶ documental digital 19442/2023

⁷ Documental digital 203188/2023





análise do juízo de admissibilidade da consulta, nos termos da Resolução Normativa n.º 16/2021 (Regimento Interno do TCE/MT – RITCE/MT).

De acordo com o artigo 222 do RITCE/MT, para responder à consulta, devem estar presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- I – ser formulada por autoridade legítima;
- II – ser formulada em tese;
- III – conter a representação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;
- IV – versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

No tocante ao requisito da legitimidade estabelecido no inciso I da norma, verifica-se que a consulta foi formulada pela Senhora Seluir Peixer Reghin, prefeita Municipal de Aripuanã, autoridade legitimada na alínea “a” do inciso II do rol do art. 223 do RITCE/MT.

Em relação aos incisos II e III, em que pesse a consulta ter sido formulada em tese e de forma objetiva, não houve indicação precisa de dúvida sobre a interpretação de dispositivo legal ou regulamentar. Em análise do Memorando n.º 082/2022-COOJUR⁸, subscrito pelo procurador do Município de Aripuanã, denota-se que o questionamento visa confrontar o posicionamento desfavorável emanado do Ministério Público Estadual quanto ao transporte aéreo desacompanhado certificação aero médica expedida pela ANAC.

Ademais, conforme mencionado pela Segecex, o próprio consultente juntou aos autos o Relatório Preliminar da Representação de Natureza Interna n.º 11.390-5/2022, proposta em face da Prefeitura Municipal de Aripuanã, em razão de supostas irregularidades na contratação de transporte aéreo, que se encontra em fase de instrução nesta Corte de Contas, sob a relatoria do Conselheiro Sérgio Ricardo.

Em atenção ao inciso IV da norma, a admissão da consulta carece

⁸ Documento digital 152169/2022, pág. 2/3





ainda que a questão suscitada pela consulente verse sobre matéria inserida dentre as competências constitucionais desta Corte de Contas, fixadas pelo artigo 47 e incisos da Constituição Estadual, artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.º 269, de 29 de janeiro de 2007 e artigo 1º do RITCE/MT.

No entanto, conforme será demonstrado abaixo, no caso sob exame, a matéria – realização de transporte aéreo privado de pacientes por empresa sem certificação aeromédica expedida pela ANAC - se insere na esfera de competência da União, na medida em que eventual resposta exigiria a incursão em regras específicas do Direito Aeronáutico.

Para melhor compreensão da matéria, faz-se imperioso discorrer sobre a legislação específica que regulamenta a matéria.

A Carta Magna, em seu artigo 21, XII, c, confere à União a competência para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária. Confere, ainda, competência privativa para legislar sobre Direito Aeronáutico, prevista no artigo 22, I. Confira-se:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

(...)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Ainda, em razão da competência, o Decreto-Lei n.º 483, de 8 de junho de 1938, que institui o Código Brasileiro do Ar, previu explicitamente a competência privativa Federal para os efeitos legislativo e administrativo em relação ao direito aéreo, consoante a inteligência do artigo 3º: “O direito aéreo é





privativamente da competência federal, para os efeitos legislativos e administrativos.”

Cumpre destacar ainda a criação, por meio da Lei n.º 11.182/2005, da Agência Nacional de Aviação Civil, que na prossecução das suas atribuições, incumbi licenciar, certificar, autorizar e homologar as atividades e os procedimentos, as entidades, o pessoal, as aeronaves, as infraestruturas, equipamentos, sistemas e demais meios afetos à aviação civil, bem como definir os requisitos e pressupostos técnicos subjacentes à emissão dos respectivos atos.

Com a finalidade de regulamentar o Direito Aeronáutico no Brasil, foram editados ainda o Código Brasileiro de Aeronáutica, mediante a Lei n.º 7.565/1986, e o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil n.º 119.

A aviação brasileira é, portanto, um assunto exclusivamente federal. Os Estados e Municípios não podem legislar sobre Direito Aeronáutico, sequer concorrente ou supletivamente. A regulação na esfera administrativa também compete privativamente à União, mesmo quando se trate de transporte realizado totalmente no interior de um único Estado.

O Ministério da Saúde, na Portaria GM/MS n.º 2.048, de 5 de novembro de 2002, conceituou o transporte médico, no item 2, do Capítulo VI:

Transporte Aeromédico: O transporte aéreo poderá ser indicado, em aeronaves de asa rotativa, quando a gravidade do quadro clínico do paciente exigir uma intervenção rápida e as condições de trânsito tornem o transporte terrestre muito demorado, ou em aeronaves de asa fixa, para percorrer grandes distâncias em um intervalo de tempo aceitável, diante das condições clínicas do paciente. A operação deste tipo de transporte deve seguir as normas e legislações específicas vigentes, oriundas do Comando da Aeronáutica através do Departamento de Aviação Civil. Para efeito da atividade médica envolvida no atendimento e transporte aéreo de pacientes, conforme já definido no Capítulo IV deste Regulamento, considera-se que o serviço deve possuir um diretor médico com habilitação mínima compreendendo capacitação em emergência pré- hospitalar, noções básicas de fisiologia de vôo e noções de aeronáutica, sendo recomendável habilitação em medicina aeroespacial. O serviço de transporte aeromédico deve estar integrado ao sistema de atendimento pré-hospitalar e à Central de Regulação Médica de Urgências da região





e deve ser considerado sempre como modalidade de suporte avançado de vida.

Essa modalidade de transporte é regulamentada em normas específicas da Agência Nacional de Aviação Civil, do Ministério da Saúde, dos Conselhos Federais de Medicina e de Enfermagem.

A Instrução Suplementar n.º 135-005A da ANAC instrui toda operação aeromédica realizada por operadores aéreos, de acordo com os Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil – RBACs n.º 119 e 135, apresentando definições, requisitos, treinamentos, orientações, equipamentos específicos, procedimentos, bem como o Processo de Aprovação Operacional para Operações Aeromédicas. Confira-se algumas definições:

4.1 Para os efeitos desta IS, são válidas as definições listadas na seção 01.1 do RBAC nº 01 e as definições a seguir:

4.1.1 **Ambulância aérea:** aeronave de asa fixa ou rotativa, de suporte avançado de vida, configurada com equipamentos médicos, fixos ou removíveis, com insumos mínimos necessários para o nível de atendimento a ser prestado por profissional de saúde capacitado para exercer função a bordo.

4.1.2 **Kit aeromédico:** estrutura fixa ou removível, que contém os equipamentos necessários à operação aeromédica.

4.1.3 **Operação aeromédica:** operação aérea de transporte de um ou mais pacientes sob cuidados médicos, incluindo o deslocamento para o local de atuação.

4.1.4 **Operador Aeromédico:** Um detentor de certificado de operador aéreo emitido de acordo com o RBAC nº 119 e que opere sob as regras do RBAC nº 135, e que possua em suas Especificações Operativas aprovação para realização de operação aeromédica. Para os propósitos desta IS, o operador aeromédico atua em locais onde não existam condições ativas de risco (incêndios, tumulto, tiroteio, etc.).

De acordo com o item 3.6 da instrução, a operação aeromédica se enquadra dentre os tipos de operação que requerem autorização prévia em Especificações Operativas (EO) para que o detentor de certificado possa executar esse serviço.

O item 5.9, por sua vez, estabelece expressamente a necessidade da certificação para operações aeromédicas, mediante o Processo de Aprovação Operacional para Operações Aeromédicas. Confira-se:





5.9.9 FASE 5 – Certificação

5.9.9.1 Quando todos os itens pendentes das fases 3 e 4 forem solucionados, a ANAC emitirá uma emenda às Especificações Operativas para permitir a realização de operações aeromédicas.

5.9.9.2 Somente a partir deste momento os operadores aéreos sob o RBAC nº 135 poderão iniciar as suas operações aeromédicas.

As Especificações Operativas devem ser mantidas a bordo da aeronave para eventuais fiscalizações da ANAC e de outras Autoridades de Aviação Civil (AAC). **G.n.**

A Portaria do Gabinete do Ministro/Ministério da Saúde (GM/MS) n.º 2.048/2002, que aprova o regulamento Técnico dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência, além de definir a conceituação acima exposta, estabelece a capacitação específica dos profissionais de transporte aeromédico e as aeronaves de transporte médico (tipo E).

Para complementar a regulamentação desse transporte, os Conselhos Federais de Medicina e Enfermagem também versaram sobre a matéria nas seguintes Resoluções:

- Conselho Federal de Medicina (CFM), Resolução n.º 1.671, de 29 de julho de 2003, que normatiza o atendimento pré-hospitalar, onde estabelece aeronave de transporte médico, como veículo de atendimento pré-hospitalar, prevendo os equipamentos, medicamentos e tripulações necessários.

(...) III I. 5 Aeronave de Transporte Médico (tipo E): Deverá conter os mesmos equipamentos descritos para as ambulâncias de suporte avançado, tanto adulto como infantil, com as adaptações necessárias para o uso em ambientes hipobáricos, homologados pelos órgãos competentes.

(...)

IV. 1. Medicamentos obrigatórios que deverão constar em toda ambulância de suporte avançado, aeronaves e naves de transporte médico (tipos D, E, F).a) Lidocaína sem vasoconstritor; adrenalina, atropina; dopamina; aminofilina; dobutamina; hidrocortisona; glicose 5%;b) Soros: glicosado 5%; fisiológico 0,9%;c) Psicotrópicos: hidantoina; meperidina; diazepam; midazolam;d) Outros: água destilada; metoclopramida; dipirona; hioscina; nifedipina; dinitrato deisossorbitol; furosemide; amiadarona; lanatosideo C.

(...)

VII.5 -Aeronaves e naves devem ter tripulação equivalente, conforme a gravidade do paciente a ser resgatado ou transportado.”





- Resolução COFEN n.º 0656/2020, que normatiza a atuação do enfermeiro na assistência direta e no gerenciamento do Atendimento Pré-Hospitalar Móvel e Inter-hospitalar em veículo aéreo.

Por todo exposto, denota-se que as normas mencionadas são de aplicação *erga omnes* regularmente expedidas pelos órgãos competentes, sem distinção de elemento volitivo, não havendo margem para exceções quanto ao seu cumprimento.

Cumpre destacar que inclusive tal conduta, utilizar a aeronave na execução de atividade diferente daquela para a qual foi habilitada, trata-se de infração administrativa prevista no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei n.º 7.565/1986), no Capítulo III – Das Infrações:

Art. 299. Será aplicada multa de até 1.000 (mil) valores de referência, ou de suspensão ou cassação de quaisquer certificados de matrícula, de habilitação, de autorização ou de homologação expedidos segundo as regras deste Código, nos seguintes casos:

(...)

Art. 302. A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:

I - infrações referentes ao uso das aeronaves:

(...)

f) **utilizar ou empregar aeronave na execução de atividade diferente daquela para a qual se achar licenciado;**

II - infrações imputáveis à aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves:

(...)

n) infringir as normas e regulamentos que afetem a disciplina a bordo de aeronave ou a segurança de voo;

Por todo o exposto, comprehendo que a consulta não preenche a totalidade dos requisitos previstos nos incisos do artigo 222 do RITCE/MT para a sua admissão, o que impõe o seu arquivamento, nos termos do §2º do dispositivo mencionado.

DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA

Ante o exposto, com fundamento no artigo 222, §2º, da Resolução Normativa n.º 16/2021, não acolho o Parecer n.º 2.953/2023/2023, da lavra do procurador-Geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar, e **VOTO** em





divergência do Conselheiro Relator no sentido de não conhecer a consulta formulada pela prefeita do Município de Aripuanã, Sra. Seluir Peixer Reghin.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 31 de julho de 2023.

(assinatura digital)⁹
Conselheiro Guilherme Antonio Maluf

⁹Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

