



XXXII Congresso Brasileiro de Custos
17, 18 e 19 de novembro de 2025
-Campo Grande / MS -



Benchmarking em Contratos de Aquisição de Combustível, Locação de Veículos e Contratação de Motoristas: Diretrizes para Eficiência da Atenção à Saúde Indígena e de Custos no Ministério da Saúde

Lucas Alves da Nobrega Alberto Dantas (Instituição - a informar) - lucas.dantas@saude.gov.br

Fernando Richartz (UFSC) - fernandorichartz@gmail.com

Luiza Santangelo Reis (UFSC) - luizasantangeloreis@gmail.com

Emanuele Engelage (UFSC) - manuengelage@hotmail.com

Shaiane Pisa Kistner (UFSC) - shaiane_pk@hotmail.com

Giuseppe Cauã Barbosa Bernardi (UFSC) - giuseppebernardi04@gmail.com

Resumo:

O objetivo da pesquisa é identificar parâmetros e requisitos contratuais em serviços de aquisição de combustível, locação de veículos e contratação de motoristas, que permitam o benchmarking para elevar a eficiência da atenção à saúde indígena e de custos no Ministério da Saúde. Foram realizadas buscas, no Portal Nacional de Contratações Públicas, por contratos públicos semelhantes firmados após de 2021, ano de publicação da nova Lei das Licitações (Lei nº 14.133, 2021), a partir de palavras-chave relacionadas. A análise do conteúdo de 64 contratos similares permitiu elencar referências para o Ministério da Saúde, a partir da identificação de parâmetros e requisitos contratuais frequentemente adotados. Os resultados destacam: importância de sistemas informatizados de gestão de combustível, com controle automatizado de abastecimento e monitoramento em tempo real; especificações técnicas para veículos adaptados a terrenos remotos, como tração 4x4 e equipamentos de segurança; e exigências de qualificação superior para motoristas, inclusive formação especializada, experiência anterior e regime de dedicação exclusiva. A partir disso, o benchmarking pode melhorar os serviços por parte do Ministério da Saúde, com a indicação de critérios robustos para contratações. A caracterização das práticas adotadas em contratos similares de outros órgãos e níveis governamentais buscou oferecer uma base sólida e insights para melhorar a eficiência da atenção à saúde indígena e de custos no Ministério da Saúde.

Palavras-chave: Combustível, Locação de Veículos, Motorista, Ministério da Saúde, Contratos Similares

Área temática: Sistemas de controle gerencial e custos

***Benchmarking* em Contratos de Aquisição de Combustível, Locação de Veículos e Contratação de Motoristas: Diretrizes para Eficiência da Atenção à Saúde Indígena e de Custos no Ministério da Saúde**

RESUMO

O objetivo da pesquisa é identificar parâmetros e requisitos contratuais em serviços de aquisição de combustível, locação de veículos e contratação de motoristas, que permitam o *benchmarking* para elevar a eficiência da atenção à saúde indígena e de custos no Ministério da Saúde. Foram realizadas buscas, no Portal Nacional de Contratações Públicas, por contratos públicos semelhantes firmados após de 2021, ano de publicação da nova Lei das Licitações (Lei nº 14.133, 2021), a partir de palavras-chave relacionadas. A análise do conteúdo de 64 contratos similares permitiu elencar referências para o Ministério da Saúde, a partir da identificação de parâmetros e requisitos contratuais frequentemente adotados. Os resultados destacam: importância de sistemas informatizados de gestão de combustível, com controle automatizado de abastecimento e monitoramento em tempo real; especificações técnicas para veículos adaptados a terrenos remotos, como tração 4x4 e equipamentos de segurança; e exigências de qualificação superior para motoristas, inclusive formação especializada, experiência anterior e regime de dedicação exclusiva. A partir disso, o *benchmarking* pode melhorar os serviços por parte do Ministério da Saúde, com a indicação de critérios robustos para contratações. A caracterização das práticas adotadas em contratos similares de outros órgãos e níveis governamentais buscou oferecer uma base sólida e *insights* para melhorar a eficiência da atenção à saúde indígena e de custos no Ministério da Saúde.

Palavras-chave: Combustível. Locação de Veículos. Motorista. Ministério da Saúde. Contratos Similares.

Área Temática: Sistemas de controle gerencial e custos.

1 INTRODUÇÃO

A Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), órgão vinculado à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde (MS), detém a responsabilidade pela execução de políticas públicas direcionadas à promoção, proteção e recuperação da saúde dos povos indígenas (MS, 2023). As ações desenvolvidas pela SESAI estão em consonância com o estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal, que garante o acesso à saúde (Brasil, 1988). Suas atribuições envolvem, entre outras atividades, a contratação de serviços essenciais, como o transporte de equipes de saúde, fornecimento de combustível e logística de insumos médicos (MS, 2023). Esses serviços são componentes importantes para o funcionamento cotidiano dos serviços de saúde prestados às populações indígenas (MS, 2023).

No entanto, nas contratações realizadas por órgãos públicos, nem todas as situações futuras inerentes ao contrato podem ser previstas, o que pode resultar em acordos incompletos (Zylbersztajn, 2002) e comprometer a eficiência logística. Diante disso, torna-se importante identificar práticas contratuais que promovam uma gestão eficaz em cenários de incerteza, e que garantam, simultaneamente, flexibilidade e estabilidade nas relações constituídas (Rosa, 2022). Ainda, a Administração Pública passou por transformações com a criação de abordagens para buscar maior eficácia

e eficiência na formulação e execução das políticas públicas (Pinto & Ribeiro, 2023). Tais esforços modernizadores enfrentam desafios no setor da saúde, mas que podem ser minimizados por meio de maior planejamento e controle da gestão contratual e de custos (Algarni, Arditi, & Polat, 2007).

A elaboração e a gestão desses contratos devem estar alinhadas aos princípios da administração pública, como os de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Além disso, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, 2021) estabelece diretrizes modernas para a formulação de contratos.

O aprimoramento da gestão contratual assegura a continuidade e efetividade dos serviços prestados (Martins, 2015). A complexidade da gestão pública brasileira, no que tange às contratações, especialmente em áreas sensíveis como a saúde indígena, requer o desenvolvimento de mecanismos eficientes para a administração de contratos públicos (Giacomoni, 2012). No âmbito da saúde pública, a eficiência adquire especial relevância, uma vez que está intrinsecamente relacionada à preservação de vidas e à promoção de acesso equitativo aos serviços de saúde (Bastos & Gadelha, 2022). Diante disso, torna-se estratégico que o MS, por intermédio da SESAI, otimize suas contratações logísticas, incorporando práticas de contratos análogos, com o objetivo de aprimorar a eficiência gerencial e alinhá-la a uma abordagem estratégica.

A partir disso, este estudo tem como objetivo identificar parâmetros e requisitos contratuais na aquisição de combustível, locação de veículos e contratação de motoristas, que permitam *benchmarking* para elevar a eficiência da atenção à saúde indígena e de custos no Ministério da Saúde. A intenção é realizar um levantamento de cláusulas, modelos e critérios de desempenho de contratos, focado em alternativas que favoreçam a eficiência, a economicidade e a legalidade das contratações.

Nesse contexto, e frente à escassez observada na literatura, percebe-se a necessidade de estudos que analisem e proponham melhorias nos processos de contratação, sobretudo aqueles voltados ao suporte logístico e operacional da atenção à saúde em territórios de difícil acesso. Adicionalmente, alinha-se com as diretrizes do "Programa 5022 - Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena", cujos objetivos prioritários compreendem o fortalecimento da atenção à saúde, com ênfase na prevenção e tratamento de doenças, o que assegura o acesso integral aos serviços de saúde (MS, 2023). Dessa forma, espera-se que os resultados desta pesquisa ofereçam instrumentos práticos e aplicáveis à realidade do MS, principalmente quanto a atenção à saúde indígena, com vistas a melhorar a eficiência na prestação dos serviços e otimizar o gasto público.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao longo do século XX, não havia uma política de saúde direcionada especificamente aos povos indígenas. Os atendimentos disponíveis para essa população eram fragmentados e operavam de maneira independente em relação aos serviços oferecidos ao restante da sociedade (Santos et al., 2012). Tal realidade foi modificada a partir da criação da Lei Arouca (Lei nº 9.836/99), que estabeleceu o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASI-SUS), com o objetivo de organizar a assistência básica voltada para as comunidades indígenas em todo o país. Essa legislação determina que a organização dos serviços, executada pelos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), deve considerar as particularidades regionais e culturais desses povos, com modelos de cuidados adaptados às suas necessidades.

A proteção dos direitos indígenas passou a incluir os fundamentos dos direitos

humanos, influenciando a elaboração de políticas públicas que respeitem sua diversidade cultural e singularidades (Santos et al., 2012). Nesse contexto, a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), estabelecida em 2010, tem como objetivo garantir uma assistência à saúde indígena que seja abrangente, humanizada e eficaz. Sua criação marcou uma conquista para o movimento indígena, que, desde a 1ª Conferência Nacional de Saúde Indígena em 1986, demandava maior envolvimento na gestão e independência administrativa para os DSEI (MS, 2022). Compete à SESAI coordenar, fiscalizar e acompanhar essas ações, uma atribuição definida constitucionalmente para essa autarquia federal (Pinto & Ribeiro, 2023).

No entanto, a efetividade dessas políticas depende não apenas da assistência médica em si, mas também de uma estrutura logística robusta, capaz de superar os desafios geográficos e operacionais das regiões onde comunidades indígenas vivem isoladas. Nesse sentido, os serviços de aquisição de combustível, locação de veículos e contratação de motoristas assumem papel fundamental, uma vez que a falta de transporte adequado é uma das principais barreiras ao acesso à saúde básica (Cotta et al., 2006; OPSS, 2015). Em contextos de isolamento geográfico, como é o caso de diversas aldeias indígenas, a disponibilidade de veículos adaptados, combustível para deslocamentos de longa distância e motoristas capacitados torna-se essencial para assegurar o funcionamento contínuo dos serviços de saúde (Gerschman, 2008).

A inexistência ou escassez de recursos e apoio para o transporte amplia a debilitação da rede de saúde como um todo (OPSS, 2015). Para garantir a locomoção necessária, os órgãos públicos responsáveis pela saúde estabelecem parceria público-privadas (PPP), que permitem a contratação de empresas privadas para prestar os serviços necessários, bem como alcançar maior eficiência logística (Vicente et al., 2022). Contudo, é uma das gestões mais complexas de serem realizadas (Cumming, 2007).

Dentre os serviços inclusos nas PPP pode-se citar a aquisição de combustível, para abastecimento de veículos utilizados na prestação dos serviços, a locação dos veículos, para possibilitar a execução do transporte, assim como a contratação de motorista, para garantir pessoal qualificado no desempenho das funções estabelecidas. Apesar de existirem estudos acerca das contratações de transportes para a saúde (Takeda, Widmer, & Morabito, 2001; Vicente et al., 2022), são escassas as pesquisas que buscam aprofundar nas práticas contratuais recorrentes no mercado de PPP que possam servir como parâmetro para o Ministério da Saúde aprimorar seus serviços relacionados à assistência à saúde indígena, assim como melhorar a eficiência na gestão de custos desses, escopo do presente estudo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que concerne ao objetivo, esta pesquisa se enquadra como descritiva e documental. Quanto ao enquadramento metodológico, a pesquisa é qualitativa.

A nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133) dispõe em seu art. 94, que a “divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos”. Assim, foram realizadas pesquisas no PNCP sobre contratações públicas similares, efetuadas por outros órgãos governamentais das esferas estadual, distrital e federal, de contratos firmados a partir de 2021, ano em que foi promulgada a Lei nº 14.133. As buscas consideraram apenas contratos com status “vigentes” no período da coleta e limitaram-se ao tipo “Contrato (termo inicial)”. Foram utilizadas as palavras-chave: combustível; combustíveis; motorista; condutor; locação de veículo.

A partir disso foram coletados os contratos que estavam alinhados ao escopo

da pesquisa. Análogo a procedimentos já estruturados e consolidados em revisões de literatura, foi adotado um ponto de corte como critério para limitação amostral a partir do valor da contratação. Desta forma, frente ao número elevado de contratos restantes na amostra, estabeleceu-se a inclusão somente de contratações acima de R\$ 2 milhões. Além disso, optou-se por manter na amostra somente um contrato por órgão, desde que os demais contratos possuísem objeto semelhante. A coleta foi realizada entre os meses de março e abril de 2025. Foram removidos da amostra os contratos em que não foi localizado o Termo de Referência – documento no qual as condições da contratação são estabelecidas – e aqueles duplicados.

Após a definição da amostra, a análise dos contratos coletados foi dividida em duas etapas. Na primeira, os conteúdos dos contratos foram organizados conforme as disposições das cláusulas contratuais e disposições do Termo de Referência relevantes, com o intuito de identificar requisitos e parâmetros, considerando as práticas vigentes no mercado. Assim, tornou-se possível mapear o estado atual das práticas aplicadas (Yamamoto, 2018).

Na segunda etapa, desenvolveram-se sete taxonomias para cada eixo com o objetivo de criar agrupamentos de análise para o conteúdo das cláusulas contratuais organizadas na etapa anterior, ao tomar por base a similaridade dos temas (Greenthal et al. 2025). Com base nesse processo, os contratos similares foram analisados como *benchmark*, identificando parâmetros e requisitos amplamente utilizados. A caracterização das práticas adotadas em contratos similares de outros órgãos e níveis governamentais buscou oferecer uma base sólida e *insights* para melhorar a eficiência da atenção à saúde indígena e de custos no Ministério da Saúde.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A partir dos procedimentos de coleta, a população da pesquisa consistia em 2.985 contratos. A amostra foi formada por 64 contratos alinhados ao objetivo.

4.1 Contratos similares de aquisição de combustível

4.1.1 Responsabilidades da contratada

Seis principais cláusulas foram observadas no que tange às responsabilidades da contratada, elencadas no Quadro 1.

Descrição
Fornecimento contínuo de abastecimento dos veículos, maquinários, e embarcações e equipamentos da frota da contratante
Responsabilizar-se integralmente por todo o investimento necessário à implantação do sistema
Garantir que não seja executado qualquer abastecimento de veículos, maquinários ou embarcações que não estejam cadastrados
Disponibilizar programa de capacitação de pessoal para todos os condutores e gestores envolvidos na utilização do sistema
Manter controle dos postos credenciados quanto à regularidade e qualidade dos combustíveis fornecidos
Fornecer somente o combustível estipulado em contrato e indicado para cada veículo

Quadro 1. Resumo dos parâmetros contratuais acerca das responsabilidades da contratada

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Dentre as práticas identificadas, é de responsabilidade da contratada o fornecimento contínuo de abastecimento dos veículos, maquinários, e embarcações e equipamentos da frota da contratante. Deve garantir que não seja executado qualquer abastecimento de veículos, maquinários ou embarcações que não esteja cadastrado na frota do contratante ou que não esteja autorizado pela contratante, devendo tal situação ser detectada automaticamente pelo sistema de gestão.

Para isso, responsabiliza-se integralmente por todo o investimento necessário à implantação do sistema, tal como: instalação; gravação e transmissão de dados; migração; *backup*; segurança; credenciamento da rede de empresas fornecedoras; manutenção do sistema; leitores de cartões; treinamento do pessoal; e fornecimento de manuais de operação. A contratada deve disponibilizar programa de capacitação de pessoal para todos os condutores e gestores envolvidos na utilização do sistema.

4.1.2 Condições da contratação

Foram observadas as principais cláusulas referentes às condições da contratação, dispostas no Quadro 2.

Descrição
Contratar uma empresa especializada em serviços de gerenciamento de abastecimento de combustíveis em rede de postos credenciados
O serviço deve ser integrado com tecnologia de cartão magnético ou cartão eletrônico
Os revendedores de combustível devem ser credenciados e estar presentes na região estabelecida
Manter listagem eletrônica atualizada da rede de credenciados integrados ao sistema eletrônico de gerenciamento
Proporcionar à contratante pleno acesso às informações do sistema
Devem ser fornecidos os cartões magnéticos
O objeto somente poderá ser fornecido mediante a apresentação do cartão magnético de identificação do veículo/equipamento
Devem ser estabelecidos o preço médio do combustível, bem como a quantidade mínima de estabelecimentos
Deve ser estabelecido a quantidade de litros de combustível e aditivo a serem adquiridos
Deve ser realizada a conferência se o cartão disponibilizado corresponde ao veículo a ser abastecido
Deve ser estabelecido os horários mínimos de funcionamento das redes credenciadas de abastecimento
Entregar a contratante todos os dados relativos à gestão da frota
O sistema deverá permitir um limite de crédito a ser determinado pela contratante
Disponibilizar um procedimento de compra contingencial, por meio de serviço de atendimento ao cliente disponível 24 horas por dia, sete dias por semana

Quadro 2. Resumo dos parâmetros contratuais acerca das condições da contratação

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Para atender a necessidade de abastecimento de veículos, maquinários, geradores e embarcações, deve-se contratar uma empresa especializada em serviços de gerenciamento de abastecimento de combustíveis em rede de postos credenciados, por meio de sistema informatizado. O serviço deve ser integrado com tecnologia de cartão magnético ou cartão eletrônico tipo *smart* com *chip*.

A contratada deve credenciar somente postos de combustíveis devidamente registrados e regulares na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). O objeto somente poderá ser fornecido mediante a apresentação do cartão magnético de identificação do veículo/equipamento, com a conferência da placa do veículo, senha do condutor e outras informações que se fizerem necessárias para sua identificação.

A contratada deve manter listagem eletrônica atualizada, via internet, da rede de credenciados integrados ao sistema eletrônico de gerenciamento, com a indicação das eventuais inclusões e exclusões. Proporcionar à contratante pleno acesso às informações do sistema, inclusive para a extração de relatórios referentes aos serviços prestados, com os respectivos custos, conforme parâmetros definidos, sem limitações para qualquer período solicitado.

A metodologia de contratação que envolve o cartão de abastecimento pode ser resumida da seguinte maneira: a contratante contrata uma empresa especializada para realizar o gerenciamento do abastecimento da sua frota; o objetivo é controlar o consumo de combustível, por meio do sistema de gestão integrado para controle de abastecimento, para tanto, os veículos recebem seu próprio cartão magnético de

controle; o abastecimento dos veículos é realizado nos postos da rede de estabelecimentos credenciados, sendo o credenciamento de competência da contratada; a contratante paga à contratada uma taxa de administração relativa ao sistema e seus serviços de credenciamento, operacionalização, suporte e gerenciamento, além dos valores correspondentes ao combustível abastecido.

4.1.3 Garantias e seguros

Quanto às garantias e seguros, a única cláusula observada estava relacionada à garantia de execução contratual, presente em 13 contratos. A garantia de execução contratual pode ser de 1% ou 5% sobre o valor total do contrato e pode ser realizada por seguro-garantia, dinheiro, títulos da dívida pública ou fiança bancária.

4.1.4 Serviços inclusos no custo

Os principais serviços inclusos no custo contratual constam no Quadro 3.

Descrição
Valores estimados com litros de combustível e de aditivos
Despesas com cartões de abastecimento
Despesas diretas e indiretas

Quadro 3. Resumo dos parâmetros contratuais acerca dos serviços inclusos no custo

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

No custo estimado estão inclusos os litros de combustível e de aditivos firmados no contrato para o período de vigência estabelecido, bem como o cartão de abastecimento. Também, estão inclusos no custo do contrato as despesas diretas ou indiretas, como salários, seguros, transporte, alimentação, diárias, encargos sociais, fiscais, trabalhistas, previdenciários e de classes, indenizações civis e quaisquer outras que forem devidas aos seus empregados no desempenho do objeto da contratação.

4.1.5 Mensuração dos serviços

A mensuração dos serviços citada pelos contratos analisados está resumida no Quadro 4.

Descrição
Mensuração por meio do relatório gerencial de abastecimento mensal com histórico do veículo
Preço máximo não superior ao do sistema de levantamento de preços da ANP
Uso do Instrumento de Medição de Resultado para avaliação da execução do objeto

Quadro 4. Resumo dos parâmetros contratuais acerca da mensuração dos serviços

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Quando da contratação de empresa gerenciadora do abastecimento, a contratada deve entregar o relatório gerencial de abastecimento mensalmente para a contratante, com informações do histórico de consumo e quilometragem dos veículos, bem como a identificação do posto de combustível, volume abastecido, valor, identificação do condutor, placa do veículo, modelo, portador do cartão, quantidade de combustível, hodômetro no momento do abastecimento, local, hora e data.

4.1.6 Subcontratação

Foram observadas duas possibilidades acerca da subcontratação, expostas no Quadro 5.

Descrição

Subcontratação vedada

Subcontratação parcial permitida

Quadro 5. Resumo dos parâmetros contratuais acerca da subcontratação

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Em onze contratos foi vedada a subcontratação, total ou parcial, do objeto do contrato. Em três contratos foi admitida a subcontratação parcial do objeto, limitada ao sistema de pagamento, confecção de cartões, instalação de *software* e central de atendimento.

4.1.7 Qualificação técnica

Observou-se uma prática recorrente nos contratos quanto à qualificação técnica, presente em 13 instrumentos observados. A contratada deve apresentar atestado de capacidade técnica, que contenha a identificação completa da sociedade empresária e que, durante o mesmo período, tenha prestado serviço correspondente e que comprove aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características e prazos.

4.2 Contratos similares de locação de veículos**4.2.1 Especificações do veículo**

Quanto às especificações do veículo, observou-se 14 cláusulas recorrentes nos contratos, conforme indicado o Quadro 6.

Descrição
Indicar o tempo mínimo de fabricação e quilometragem rodada
Estabelecer o tipo de combustível
Especificar o tipo do veículo
Estabelecido a potência mínima
Indicar apetrechos mínimos
Especificar a cor do veículo
Estabelecer o tipo de direção
Especificar marca, modelo e versão de referência são indicados
Estabelecer a necessidade de <i>air bags</i>
Indicar a necessidade de <i>Global Positioning System (GPS)</i>
Possuir níveis de poluentes dentro dos limites
Indicar a necessidade de freio ABS, equipado com <i>Electronic Brake force Distribution (EBD)</i>
Estabelecer a capacidade mínima do tanque de combustível
Possuir níveis de ruídos dentro dos limites

Quadro 6. Resumo dos parâmetros contratuais acerca das especificações do veículo

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Foram objeto de locação os tipos de veículos especificados pela contratante, com variação de marca e modelo, capacidade de ocupação de passageiros e de combustível, potência, especificações acerca do motor, e tipo de direção e de câmbio. O ano de fabricação não pode ser superior a cinco anos, contados da data de aquisição do veículo zero quilômetro e, no máximo, com cem mil quilômetros rodados. Também deve ser não superior a dois ou três anos contados da assinatura do contrato, ou entre 20 mil e 30 mil quilômetros rodados. A contratante pode optar somente pela contratação de veículos zero quilômetro.

Deve utilizar pneus novos, não apresentando sinais de envelhecimento, nem deformidades de qualquer origem, e devem ser substituídos de acordo com as orientações do fabricante ou quando apresentarem riscos, assim como demais equipamentos exigidos pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN - CNT).

4.2.2 Condições da contratação

Em 20 contratos analisados foi especificada a quantidade mínima de veículos exigida. Observou-se contratações com quilometragem livre, sem motorista, sem combustível, ou com motorista. Demais cláusulas recorrentes podem ser observadas no Quadro 7.

Descrição
Especificar a quantidade mínima de veículos exigida
Garantir o perfeito estado de funcionamento dos veículos
Estabelecer locação sem englobar combustível
Estabelecer locação sem contratação de motorista
Estabelecer locação com quilometragem livre
Apresentar documentação em dia
Substituir os veículos após certo tempo de uso
Entrega e devolução do veículo com o tanque abastecido na capacidade máxima
Estabelecer a entrega de veículos alinhadas às especificações do fabricante e em perfeitas condições de segurança, higiene e limpeza
Providenciar imediata substituição de veículos quando necessário
Disponibilizar rastreamento e gerenciamento de frota
Entregado veículo revisado e com boas condições de limpeza e higiene
Possuir sistema de reservas e comunicação
Antes da entrega e recebimento do veículo, realizar inspeções
Fornecer relação de veículos à contratante
Permitir reservas 24 horas por dia, sete dias por semana
Substituir imediatamente o motorista quando necessário
Anotar no diário de utilização do veículo a quilometragem inicial e final de cada deslocamento, sob responsabilidade do motorista

Quadro 7. Resumo dos parâmetros contratuais acerca das condições da contratação

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A contratada deverá entregar os veículos alinhados às especificações do fabricante, com perfeitas condições de segurança, higiene e limpeza. Deve fornecer à contratante a relação dos veículos disponíveis e suas características, e deverá substituir os veículos por novos (0km) em período estabelecido em contrato, que pode ser em quilômetros rodados ou número de meses de uso, por outro com as mesmas características, equipamentos, acessórios e identificações descritas no contrato.

A contratada deve providenciar a imediata substituição dos veículos que apresentarem defeito ou que estiverem fora das especificações exigidas, em mau estado de conservação, que tenham sofrido algum dano durante a diária. A substituição deve ser imediata ou em período máximo estabelecido pela contratante após o recebimento da notificação.

Será de responsabilidade do motorista a anotação, em relatório diário de utilização do veículo, da quilometragem inicial e final de cada deslocamento, registrada no hodômetro do veículo e do horário em que iniciou e encerrou a prestação do serviço. A contratada deverá disponibilizar solução tecnológica com telemetria que apresente o rastreamento e gerenciamento da frota locada para a contratante. O sistema deverá disponibilizar o rastreamento com visualização em mapa das cidades onde o veículo e motorista estiverem realizando atendimento, de modo a apresentar o percurso que está sendo realizado pelo veículo.

4.2.3 Garantias e seguros

A garantia de execução contratual estabelecida pode ser de 1%, 2%, 3% ou 5% sobre o valor anual do contrato, com as modalidades permitidas de seguro-garantia, dinheiro, títulos da dívida pública e fiança bancária.

Descrição
Exige a contratação de seguro
Exige garantia de execução contratual

Quadro 8. Resumo dos parâmetros contratuais acerca das garantias e seguros

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Foi estabelecida a contratação com seguro nacional total sem taxa franquia para o locatário, contra danos pessoais, materiais e contra terceiros, incluindo acessórios, em caso de furto, roubo, incêndio, colisão, queda de raio e/ou explosão ou qualquer avaria. Em caso de qualquer sinistro as despesas serão sempre por conta da contratada, salvo se for comprovada a culpa do condutor/motorista, situação em que as despesas serão de responsabilidade da contratante.

4.2.4 Serviços inclusos no custo

Estão inclusas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, licenciamentos, frete, seguro total e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.

Descrição
Inclusa manutenção preventiva e corretiva
Inclusas despesas ordinárias diretas e indiretas da execução do objeto, inclusive licenciamentos e seguros
Inclusa a limpeza periódica do veículo
Inclusas despesas com multas e infrações de trânsito
Incluso o fornecimento de assistência técnica 24 horas
Inclusas despesas com hospedagens e alimentação de motorista, quando contratado, a ser ressarcido posteriormente
Ressarcimento de despesas com infrações quando o motorista não for contratado
Não incluso o pagamento do excedente da quilometragem média prevista
Incluso combustíveis e pedágios a serem ressarcidos posteriormente

Quadro 9. Resumo dos parâmetros contratuais acerca dos serviços inclusos ou não no preço

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Quando a quilometragem contratada for ultrapassada, a contratante pagará o excedente com base no valor estabelecido em contrato. São estimados valores para o ressarcimento de despesas com combustível, pedágio, transporte hidroviário, estacionamentos públicos ou privados, bem como taxas de remoção e/ou reboques do veículo, guinchos e outras despesas decorrentes de documentação, multas e infração de normas de trânsito. Nesse caso, o pagamento será efetuado por meio de reembolso, após a apresentação da nota ou cupom fiscal discriminando o combustível, a quantidade de litros abastecidos, o preço unitário por litro e o preço total do reabastecimento realizado em razão da utilização do veículo pela contratante e devidamente atestado pelo fiscal do contrato.

Todos os custos com manutenção, preventiva ou corretiva, ou revisão dos veículos, serão por conta da contratada. Assim, periodicamente, nas datas definidas pela empresa, ou quando requerido pela contratante a manutenção/revisão, os veículos estarão à disposição da empresa. Durante o período de manutenção/revisão de veículos, a empresa deve disponibilizar outro veículo para não comprometer as atividades da contratante, de categoria compatível com os locados.

4.2.5 Mensuração dos serviços

Para contratações sem motorista, a mensuração dos serviços pode ser por

diária ou mensal. Outras cláusulas recorrentes constam no Quadro 10.

Descrição
Mensuração mensal
Garantir faturamento mínimo mensal
Mensuração por quilometro rodado
Mensuração por diária

Quadro 10. Resumo dos parâmetros contratuais acerca da mensuração dos serviços

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A contratante deve garantir faturamento mínimo mensal por veículo, no qual a quilometragem remanescente de um veículo pode ser utilizada por meio de compensação durante a vigência contratual. Será considerado o início da prestação do serviço o horário prescrito na Ordem de Serviço. O término da locação poderá ser antecipado ou prorrogado, devendo ser registrado na Ordem de Serviço pelo condutor responsável pelo veículo e comunicada à contratada.

Nas contratações com motoristas, a mensuração pode ser por quilômetro rodado. A quilometragem será contada a partir do momento da utilização do veículo pelo servidor da contratante e terá fim no local indicado por este. O motorista ou o servidor que fizer uso do veículo eventual anotará a quilometragem inicial e final na Ficha de Acompanhamento dos Veículos Eventuais ou Boletim Diário de Tráfego, conforme aferição no hodômetro.

4.2.6 Subcontratação

Em quatorze contratos foi vedada qualquer subcontratação. Três contratos permitiram a subcontratação de 20% a 50% do valor dos itens contratados quando a contratada não dispuser da frota de veículos necessários no momento de solicitação. Um contrato permitiu a subcontratação somente no caso em que a contratada aguarda o recebimento dos veículos por parte das montadoras de automóveis, quando da aquisição de veículos novos. E em dois contratos somente é permitida a subcontratação parcial do objeto no que concerne aos serviços complementares relacionados a sublocação de veículo reserva.

4.2.7 Qualificação técnica

A contratada deve comprovar aptidão para execução de serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao objeto desta contratação, ou com o item pertinente. Quando a contratação envolver o motorista, este deve possuir CNH de categoria corresponde ao tipo de veículo conduzido e com no mínimo cinco anos de emissão. Além da formação para cada atividade, todos os profissionais deverão se enquadrar nos seguintes perfis: boa comunicação interpessoal; comportamento cortês e prestativo; aptidão para o trabalho em equipe; ser disciplinado, proativo e participativo; conhecer a região metropolitana em que atue.

4.3 Contratos similares de contratação de motoristas

4.3.1 Responsabilidades da contratada e dos motoristas

As principais cláusulas presentes nos contratos analisados no que se refere às responsabilidades da contratada e dos motoristas foram resumidas no Quadro 11.

Descrição
Contratada
Disponer de todos os elementos necessários para a correta prestação dos serviços

Manter funcionários devidamente uniformizados e com Equipamentos de Proteção Individual (EPI)
Alocar os empregados necessários para o cumprimento do contrato, com conhecimento e habilitação adequados
Indicar as responsabilidades e atividades a serem realizadas pelo motorista
Apresentar comprovantes de pagamentos de encargos trabalhistas
Controlar a jornada de trabalho dos funcionários
Indicar relação de empregados
Motoristas
Manter o veículo em perfeito estado de funcionamento
Comunicar ocorrências de fatos, avarias e necessidade de manutenções
Respeitar as normas de trânsito
Manter o veículo abastecido e lubrificado
Vistoriar os veículos oficiais e o estado geral de segurança diariamente
Planejar o itinerário e escolher o percurso mais racional e econômico
Assumir pontuações das multas de trânsito
Não prestar informações sobre endereço, hábitos e costumes dos passageiros transportados
Assumir sinistros ocorridos

Quadro 11. Resumo dos parâmetros contratuais acerca das responsabilidades da contratada e dos motoristas

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

É responsabilidade da contratada a alocação dos empregados necessários ao perfeito cumprimento das cláusulas do contrato, com habilitação e conhecimento adequados, fornecendo os materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios demandados, cuja quantidade, qualidade e tecnologia deverão atender às recomendações de boa técnica e a legislação vigente. A contratada deve efetuar a contratação dos profissionais de forma regular, com atendimento à legislação trabalhista e previdenciária vigente, bem como os acordos, convenções ou dissídios coletivos das categorias profissionais.

A contratada deve dispor de todos os elementos necessários para a correta prestação dos serviços, inclusive funcionários devidamente uniformizados e identificados por crachá, com o nome completo, função, fotografia recente, número de RG e com EPI. Deve garantir que seus motoristas dirijam e manobrem veículos e transportem pessoas, cargas ou valores, além de realizar as verificações e manutenções básicas do veículo e utilizar equipamentos e dispositivos especiais tais como sinalização sonora e luminosa, *software* de navegação e outros. Ainda, deve estabelecer as responsabilidades do motorista, que deve planejar, antecipadamente, o itinerário e escolher o percurso mais racional e econômico para atendimento da requisição, limitando o deslocamento do veículo somente aos locais que estão identificados na respectiva requisição.

O motorista e a contratada devem assumir a pontuação das multas de trânsito que vierem a ser cometidas na condução de veículo colocado sob sua responsabilidade pela contratante. Em todos os casos, é responsável pelo pagamento das multas que porventura seus condutores venham a sofrer, bem como pelos danos que seus empregados venham a causar à Administração ou a terceiros.

4.3.2 Condições da contratação

O Quadro 12 resume as cláusulas mais recorrentes acerca das condições da contratação.

Descrição
Garantir dedicação exclusiva de mão de obra
Estabelecer carga horária e/ou jornada de trabalho
Estabelecer a categoria mínima da CNH
Estabelecer o número máximo de passageiros ou o porte do veículo

Substituir os funcionários ausentes imediatamente
Preencher formulário acerca da movimentação do veículo
Os motoristas devem utilizar capacidades comunicativas
Estabelecer o piso salarial dos motoristas
Os motoristas devem permanecer nas dependências da contratante à disposição
A contratada deve fornecer <i>smartphones</i> para os motoristas

Quadro 12. Resumo dos parâmetros contratuais acerca das condições da contratação

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A contratante deve estabelecer o número máximo de passageiros, ou o porte do veículo a ser conduzido, de maneira a verificar a categoria mínima da CNH a ser exigida. A contratada deve fornecer aos motoristas um *smartphone*, com no mínimo 64GB de memória, observados os códigos de área do posto de serviço, que permita a comunicação entre estes e gerentes, usuários e/ou outros responsáveis indicados pelo contratante no que se refere à alteração de itinerário, panes e sinistros ocorridos com o veículo ou quaisquer outras orientações para a boa execução do serviço, vedado o repasse de seus custos aos mesmos. O motorista deve preencher formulário, ou Boletim Diário de Transporte (BDT), específico da contratante com informações de hora de saída e chegada, quilometragem na saída, na chegada e a percorrida, destino, natureza do serviço, requisitante do serviço, ocorrências e outras informações que se fizerem necessárias.

4.3.3 Garantias e seguros

Nenhum dos contratos analisados apresentou cláusulas ou condições de seguros a serem adquiridos pela contratada. Apenas no que concerne às garantias foi estabelecido em cláusulas contratuais, presente em todos os instrumentos observados. A garantia de execução contratual pode ser de 5% sobre o valor total do contrato, limitada a dois meses do custo da folha de pagamento dos funcionários da contratada que participam da execução do contrato. Pode ser realizada por seguro-garantia, dinheiro, títulos da dívida pública ou fiança bancária.

4.3.4 Serviços inclusos no custo

No custo do contrato devem estar inclusas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação. A contratada deve, em caso de viagem dos motoristas, antecipar as diárias para atender às necessidades pessoais de alimentação e repouso dos motoristas vinculados à demanda, a ser reembolsado pela contratante.

4.3.5 Mensuração dos serviços

Dentre as maneiras de medição dos serviços prestados, o Quadro 13 indica as principais observadas nos contratos objetos da análise.

Descrição
Mensuração por posto de trabalho mensalmente
Avaliação da execução dos serviços por meio do IMR
Mensuração por hora de trabalho eventual e extra no mês
Controle da jornada de trabalho por folha de ponto

Quadro 13. Resumo dos parâmetros contratuais acerca da mensuração dos serviços

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A unidade de medida pode ser quantidade de funcionários no posto de trabalho

mensalmente, por hora eventual e/ou extra trabalhada. Será indicada a retenção ou glosa no pagamento proporcional à irregularidade verificada caso não sejam produzidos os resultados acordados, deixem de executar, ou não executem com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas, ou deixem de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizem com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

4.3.6 Subcontratação

Em dezoito contratos não foi admitida a subcontratação. Nos demais contratos não havia menções acerca do item.

4.3.7 Qualificação técnica

As qualificações técnicas mais recorrentes exigidas, tanto do motorista, quanto da contratada, estão resumidas no Quadro 14.

Descrição
Motoristas
CNH na categoria mínima solicitada
Possuir experiência mínima na categoria contratada
Possuir o ensino fundamental ou médio completo
Realizar cursos de capacitação
Capacidade de conduzir passageiros e cargas na capacidade máxima indicada
Indicar “exerce atividade remunerada” na CNH
Possuir boa relação interpessoal
Possuir idade mínima
Contratada
Apresentar certidões ou atestados que comprovem que a contratada exerceu atividade similar anteriormente
Comprovar regularidade com órgãos federais, estaduais e municipais
Seguir as normas de segurança e medicina do trabalho

Quadro 14. Resumo dos parâmetros contratuais acerca da qualificação técnica

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

O motorista deve realizar curso de primeiros socorros, direção defensiva e relações humanas ou serem matriculados imediatamente à assinatura do contrato. Deve ser apto a conduzir veículos com a capacidade máxima de carga e passageiros indicada. Deve deter equilíbrio emocional, habilidade de relacionamento interpessoal, polidez no atendimento e fino trato e possuir idade mínima.

Quanto às qualificações técnicas da contratada, deve comprovar a aptidão para execução de serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso. Deve comprovar que cumpre e segue as normas de segurança e medicina do trabalho através de registro do Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT) na Delegacia Regional Trabalho (DRT) do Ministério do Trabalho e Emprego, se for o caso, ou declaração de isenção do comprovante amparado pela legislação, comprovar regularidade com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal, assim como com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

5 CONCLUSÃO

A análise dos contratos similares de aquisição de combustível, locação de veículos e contratação de motoristas, realizados por órgãos públicos, revela um conjunto de práticas e parâmetros contratuais que podem servir como referência para

otimizar a eficiência da atenção à saúde indígena e de custos do Ministério da Saúde. Os resultados demonstram a importância de cláusulas bem estruturadas, alinhadas aos princípios da administração pública e à legislação vigente, como a Lei nº 14.133 (2021), para garantir eficiência nas contratações.

No que se refere à aquisição de combustível, os 21 contratos analisados evidenciaram a predominância de cláusulas que exigem sistemas eletrônicos de gerenciamento. Esses sistemas, que permitem o controle de abastecimento por meio de cartões magnéticos, monitoram em tempo real, bem como geram relatórios, do consumo da frota da contratante. Observou-se que a responsabilidade pela implantação e manutenção desses sistemas é da contratada, inclusive dos custos de treinamento e suporte técnico. Assim, destacam-se a adoção de sistemas informatizados de gerenciamento e a exigência de capacitação técnica dos fornecedores. Esses elementos contribuem para a transparência e a redução de riscos associados à má gestão de recursos. Além disso, a maioria dos contratos estabelece a responsabilidade da contratada pela qualidade do combustível e pela manutenção dos sistemas de abastecimento, o que assegura a continuidade dos serviços.

Quanto à locação de veículos, observou-se a prevalência de cláusulas que especificam detalhadamente as características dos veículos, como tipo, ano de fabricação, quilometragem e acessórios de segurança, assim como a exigência de veículos com tração 4x4, sistemas como freios ABS e *airbags*, e dispositivos de rastreamento GPS, que refletem uma preocupação com a adequação dos meios logísticos às condições geográficas adversas, fator crítico para a SESAI, dada a atuação em territórios remotos. A exigência de seguros completos, a manutenção preventiva e corretiva e a substituição imediata de veículos em caso de defeitos ou sinistros são práticas que garantem a disponibilidade e a segurança da frota. Tecnologias como rastreamento GPS e telemetria são utilizadas para o monitoramento em tempo real, o que pode otimizar a gestão e reduzir custos operacionais.

Na contratação de motoristas, observou-se a prática de dedicação exclusiva de mão de obra e a qualificação técnica dos profissionais. Ainda, os contratos exigiam CNH específica, cursos de capacitação e experiência comprovada. Cabe ressaltar que alguns contratos estabeleceram requisitos técnicos mínimos para os motoristas, além daqueles exigidos legalmente, como cursos de direção defensiva, experiência comprovada e exames toxicológicos. Essa qualificação diferenciada pode ser útil no contexto da SESAI, no qual o transporte de equipes de saúde e insumos médicos requer não apenas habilitação formal, mas competências específicas para atuar em condições de isolamento geográfico e vulnerabilidade social.

Em síntese, os contratos analisados evidenciaram a necessidade de uma abordagem estratégica na gestão logística e de custos, com ênfase em cláusulas claras, fiscalização rigorosa e adoção de tecnologias modernas. A incorporação dessas práticas baseadas em *benchmarking*, por parte do Ministério da Saúde, pode aprimorar a eficiência dos serviços de atenção à saúde indígena.

REFERÊNCIAS

- Algarni, A. M., Arditi, D., Polat, G. (2007). Build-operate-transfer in infrastructure projects in the United States. *Journal of Construction Engineering and Management*, 133(10), 728-735.
- Bastos, D. S. A., & Gadelha, C. A. G. (2022). A contribuição da logística para o fortalecimento da produção nacional e para o acesso universal no âmbito do SUS. *Saúde em Debate*, 46(spe8), 171-186.

- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Cotta, R. M. M., Schott, M., Azeredo, C. M., Franceschini, S. C. C., Priore, S. E., & Dias, G. (2006). Organização do trabalho e perfil dos profissionais do Programa Saúde da Família: Um desafio na reestruturação da atenção básica em saúde. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 15(3), 7-18.
- Cumming, D. (2007). Government policy towards entrepreurial finance. Innovation investment funds. *Journal of Business Venturing*, 22(2), 193-235.
- Gerschman, S. (2008). Políticas comparadas de saúde suplementar no contexto de sistemas públicos de saúde: União Europeia e Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 13, 1441-1451.
- Giacomoni, J. A. (2012). *Orçamento público*. 14. ed. Editora Atlas.
- Greenthal, E. Marx, K., Grossman, E. R., Ruffin, M., Lucas, S. A., & Benjamin-Neelon, S. E. (2025). Provisions related to health, nutrition, and healthy beverage promotion in university pouring rights contracts: A content analysis. *American Journal of Health Promotion*, 39(1), 52-62.
- Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm
- Martins, E. (2015). *Contabilidade gerencial*. 12. ed. Editora Atlas.
- Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. (2023). *Relatório de gestão 2023*. Brasília: Ministério da Saúde. Recuperado de https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_Integral_gestao_tcu_MS_2023.pdf
- OPSS. Observatório Português dos Sistemas de Saúde. (2015). *Acesso aos cuidados de saúde*. Um direito em risco? Relatório de Primavera 2015. Recuperado de: <http://www.aenfermagemeasleis.pt/wp/wp-content/uploads/2015/06/OPSS-Relat%C3%B3rio-de-Primavera-2015-16-06-2015.pdf>
- Pinto, D. F., & Ribeiro, A. M. (2023). Alocação orçamentária e o desempenho: Análise dos critérios de distribuição orçamentária das unidades da SESAI/MS. *Revista Gestão e Secretariado (GeSec)*, 14(7), 11268–11293.
- Rosa, L. F. de F. (2022). Contratos incompletos e infraestrutura: Uma perspectiva entre direito e economia na análise de contratos complexos e de longo prazo. *Simetria - Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, 1(10), 188-217.
- Santos, R. V., Cardoso, A. M., Garnelo, L., Coimbr Jr, C. E., & Chaves, M. d. B. G. (2012). *Saúde dos povos indígenas e políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz.
- Takeda, R. A., Widmer, J. A., & Morabito, R. (2001). Uma proposta alternativa para avaliação do desempenho de sistemas de transporte emergencial de saúde brasileiros. *Transportes*, 9(2), 9-27.
- Vicente, E. F. R., Silva, A. P. U., Borgert, A., Richartz, F., Engelage, E., & Santos, R. V. (2022). Custo da contratação de veículos para transporte de passageiros no Ministério da Saúde do Brasil. *Revista do Serviço Público (RSP)*, 73(1), 86-111.
- Yamamoto, R. (2018). *Arbitragem e Administração Pública: Uma análise das cláusulas compromissórias em contratos administrativos* (Dissertação de Mestrado). Escola de Direito de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.
- Zylbersztajn, D. (2002). Organização ética: Um ensaio sobre comportamento e estrutura das organizações. *Revista de Administração Contemporânea*, 6(2), 123-143.