



ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 07

CONSIDERANDO que o direito à educação detém natureza jurídica de direito fundamental, bem como que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205 da Constituição Federal de 1988), o que impõe o dever de adequadas proteção e prestação pelo Estado (artigos 6º e 205 da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que o transporte escolar é um serviço público essencial à promoção do direito à educação (art. 208, VII, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que o referido serviço pode ser executado diretamente pelos entes municipais ou ser objeto de execução indireta, através da contratação de prestadores privados, sendo que, nesse último caso, a seleção dos prestadores deve respeitar as normas previstas nas Leis Federais 8.666/93 e 10.520/2002;

CONSIDERANDO que a subcontratação ilícita dos serviços de transporte escolar, firmada pelo contratado com motoristas ou proprietários de veículos, em afronta ao art. 72, caput, c/c o art. 78, inc. VI, da Lei Federal nº 8.666/93 e as orientações do TCU e CGU, além de violar o caráter competitivo do certame e a isonomia/impessoalidade, resulta em dano ao erário;

CONSIDERANDO que, de acordo com o Tribunal de Contas da União, a subcontratação de serviço público dessa natureza, além de excepcional, só é admitida de forma parcial, caso demonstrada a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto pela contratada, se houver autorização formal/expresa do contratante (no edital) e desde que não seja por valor inferior ao recebido pela empresa, sob pena de evidente prejuízo para a Administração Pública e dano ao erário (Acórdão nº 834/2014 e Acórdão nº 285/2017);

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas da União, no julgamento que deu origem ao Acórdão TCU nº 358/2015, determinou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que “adote medidas orientadoras ou normativas aos gestores de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), em todos os municípios do território nacional beneficiados pelo referido programa, visando evitar a contratação da prestação de serviços de transporte escolar que se mostre antieconômica frente às demais opções de prestação desse serviço e, ainda, a subcontratação irregular desses serviços, a exemplo das verificadas em auditorias, sem, contudo, inviabilizar a prestação desses serviços nas regiões mais carentes”;

CONSIDERANDO que, em razão do referido acórdão, o FNDE alertou todos os gestores municipais que gerem recursos do PNATE que a “subcontratação só será admitida nos termos e limites previstos no edital, devendo ser exigido comprovação da viabilidade e satisfatoriedade dessa



subcontratação na fase de habilitação”, observados os ditames da economicidade e da competitividade, a fim de evitar prejuízo ao erário;

CONSIDERANDO, portanto, que a normativa legal, bem como os posicionamentos externados pelos órgãos de controle, é no sentido de que o serviço de transporte escolar deve ser preferencialmente contratado com quem venha a efetivamente desempenhá-lo, evitando-se a contratação de entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que têm por função apenas intermediar a contratação dos prestadores finais que executarão os serviços perante o Poder Público;

CONSIDERANDO, ainda, que a Lei Federal nº 8.666/93 determina que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala” (art. 23, §1º da Lei Federal nº 8.666/93), o que, no caso do serviço de transporte escolar, indica a necessidade de adoção do critério de julgamento por item (rota), salvo se efetivamente comprovada a economicidade de se fazer o julgamento por lote ou preço global e, ainda, se demonstrado que o contratado possui capacidade operacional de prestar o serviço de todas as rotas, nos termos da Súmula 247 do TCU¹, proibida, em qualquer caso, a subcontratação ilícita;

CONSIDERANDO, por conseguinte, que o modelo de contratação preconizado normativamente é no sentido de que o serviço de transporte escolar seja preferencialmente contratado por item (rota) e com o prestador que irá efetivamente executá-lo;

CONSIDERANDO que, para que se possa permitir a contratação dentro desses moldes, é necessário que as cláusulas editalícias não impeçam ou restrinjam indevidamente de maneira direta ou indireta, a participação de pessoas, inclusive e notadamente dos prestadores que atuam como microempreendedores individuais (MEI);

CONSIDERANDO que a contratação do serviço de transporte escolar deve prestigiar a máxima competitividade com o propósito de se obter a contratação mais vantajosa para o Poder Público, podendo serem adotadas as modalidades licitatórias legalmente previstas nas Leis Federais nº 8.666/93 e 10.520/02, existindo, ainda, a possibilidade de emprego do instituto do credenciamento (art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93 e art. 35, parágrafo 2º, c/c o Anexo I, inc. IV, e o item 03 do Anexo VII-B da IN MPOG nº 05/2017) para contratação do(s) prestador(es) do serviço de transporte escolar, em caráter excepcional, via chamamento público, aplicável apenas em caso de justificada a inviabilidade de competição e da comprovação de que o interesse da Administração será melhor atendido mediante a contratação de um maior número possível de prestadores do serviço;

CONSIDERANDO que a adequada delimitação do objeto do serviço de transporte escolar pressupõe o conhecimento das condições e distâncias de cada rota, aspecto esse que pode ser aperfeiçoado por meio do emprego do georreferenciamento e do mapeamento das rotas de transporte escolar, além da adequada fiscalização;

¹ Súmula 247 do TCU: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



CONSIDERANDO a necessidade de elaboração de uma planilha de composição de custos e formação dos preços para auxiliar na definição dos valores estimados de contratação do serviço público de transporte escolar, conforme preveem o art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, e art. 15, XII, da IN MPOG nº 05/2017;

CONSIDERANDO que os administradores de recursos federais, nos termos da legislação aplicável (Lei nº 4.320/67, Decreto-Lei nº 200/67, Instrução Normativa STN nº 01/97, Decreto nº 6.170/07, Decreto nº 7.507/2011, artigo 17 da Lei nº 11.494/07, e outros), devem fazer uso da transferência bancária eletrônica e identificada, ou do depósito direto na conta bancária do efetivo prestador do serviço, sendo vedados os saques em espécie, a utilização de cheques, os pagamentos em caixa bancário e, inclusive, o envio de valores da conta bancária específica (no caso do transporte escolar, do PNATE ou FUNDEB) para destinos incertos (não identificados) ou para outras contas bancárias do próprio Município²;

CONSIDERANDO que a Administração Pública deve acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, inclusive com designação de fiscal, conforme previsão do art. 67 da Lei 8.666/93, podendo ser responsabilizada solidariamente com o contratado por encargos previdenciários resultantes da celebração do contrato (art. 71, § 2º, da Lei 8.666/93), como também, subsidiariamente, por encargos trabalhistas se for omissa em fiscalizar seu cumprimento (art. 71 da Lei 8.666/93 e ADC nº 16/DF);

CONSIDERANDO a necessidade da busca da eficiência, publicidade e transparência na aplicação dos recursos públicos pela Administração Pública, conforme previsão constitucional (art. 37 da CF) e legal do art. 1º da Lei 9.784/99;

A REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA NO ESTADO DA BAHIA, estrutura que congrega instituições de controle e de fiscalização nos âmbitos federal, estadual e municipal, com objetivo de contribuir para o aprimoramento da gestão da coisa pública, **ORIENTA** os Chefes dos Poderes Executivos dos Municípios baianos a observarem, na contratação de serviço de transporte escolar, o seguinte:

a) formatar os procedimentos de contratação do transporte escolar privilegiando o critério de julgamento por itens (linhas/rotas específicas), com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade (art. 23, § 1º da Lei Federal nº 8.666/1993 e Súmula 247 do TCU), salvo se efetivamente comprovada a economicidade de se fazer o julgamento por lote ou preço global e, nesse caso, se demonstrado que o licitante possui a capacidade operacional de prestar o serviço de todas as rotas, proibida, em qualquer caso, a subcontratação ilícita;

b) não impor, no edital do certame licitatório, exigências incompatíveis com o objeto/item contratado, desproporcionais, que restrinjam indevidamente ou inviabilizem a competitividade³, fazendo constar dos editais a expressa possibilidade de participação dos

² Tais obrigações, notadamente no que se refere ao pagamento de prestadores/fornecedores, assim como a proibição de realização das referidas transações bancárias em contas específicas vinculadas ao aporte de recursos federais, decorrem da legislação pertinente ao tema e, também, de Título Executivo consubstanciado em Termo de Ajustamento de Conduta, de eficácia nacional, firmado entre o Ministério Público Federal e as instituições financeiras oficiais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).

³ Tais como a exigência de capital social ou patrimônio líquido e outras.



prestadores na condição de microempreendedores individuais (MEI), sendo vedada a inclusão de cláusulas editalícias que direta ou indiretamente inibam a presença e/ou contratação destes;

c) instituir, nos termos do art. 7º, § 2º, II, da Lei Federal nº 8.666/93 e do art. 15, XII, da IN MPOG nº 05/2017, planilha de composição dos custos unitários do transporte escolar que auxilie na definição dos valores estimados do serviço, observando-se as especificidades do objeto e atentando-se para a possibilidade de remuneração diferenciada/compatível para rotas antieconômicas ou de difícil acesso;

d) estimular a utilização, em caráter subsidiário, na hipótese da inviabilidade da competição, à qual se dará devida publicidade, do instituto do credenciamento para a contratação individualizada (por linhas/rotas), via chamamento público, inclusive de microempreendedores individuais que preencham os requisitos mínimos exigidos, desde que atendidas, cumulativamente, todas as diretrizes estabelecidas no item 3.1 do Anexo VII-B da IN nº 05/2017 do MPOG;

e) estabelecer a promoção de ampla publicidade da contratação mediante, além da publicação no Diário Oficial, a afixação do aviso contendo resumo do edital⁴ da licitação em repartição pública (local visível), a divulgação em jornal local, rádios, outros meios de divulgação (v.g., redes sociais) e, ainda, a disponibilização da íntegra do edital - com delimitação precisa do objeto e condições do contrato - no sítio eletrônico do Município (Portal da Transparência), sem prejuízo da inclusão dos demais atos do certame no Portal da Transparência;

f) estabelecer a impossibilidade da subcontratação total ou ilícita do serviço de transporte escolar, conforme legislação aplicável (art. 72 e art. 78, II, da Lei Federal nº 8.666/1993) e em observância ao entendimento firmado nos acórdãos do TCU;

g) exigir que os veículos destinados ao transporte escolar estejam em condições adequadas e seguras, conforme legislação de trânsito em vigor;

h) estabelecer prazo de duração do contrato que permita ao prestador do serviço condições de planejamento para a renovação do veículo utilizado para o transporte escolar;

i) exigir, na hipótese de contratação de sociedade empresária, o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, bem como que a pessoa jurídica contratada demonstre a(s) assinatura(s) de contrato(s) de trabalho, registro(s) do(s) contrato(s) nos sistemas da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (RAIS e CAGED) e, pelo menos a cada 03 (três) meses, os comprovantes de quitação das obrigações trabalhistas (remuneração e FGTS) e os comprovantes de pagamento de contribuições previdenciárias;

j) estabelecer que os pagamentos dos contratados sejam realizados apenas por meio de transferência bancária eletrônica e identificada ou do depósito direto na conta do efetivo prestador do serviço, sendo vedados os saques em espécie, a utilização de cheques, os pagamentos em caixa bancário e, também, o envio de valores da conta bancária específica (no caso do transporte escolar, do PNATE ou FUNDEB) para destinos incertos (não identificados) ou para contas bancárias do próprio Município, nos termos da legislação aplicável (vide considerandos supra);

⁴ Que deverá indicar os valores (cotações de preços por rota/veículo); o detalhamento das rotas e seus itinerários; condições de pavimentação asfáltica da via; distâncias; turnos; número de dias letivos e estimativa do número de alunos atendidos em cada rota; os requisitos para a contratação do serviço de transporte, entre os quais: (i) identificação do motorista que executará cada contrato (item/rota), quando não for ele mesmo o contratado, o qual deve atender as exigências do art. 138 do CBT, e (ii) características exigidas para os veículos que serão usados nas rotas (como aquelas previstas no art. 136 do CTB); etc.



k) estabelecer a publicação mensal, no Portal da Transparência, de uma cópia dos respectivos processos de pagamento e notas fiscais do serviço de transporte escolar, bem como de uma tabela resumida das informações sobre os contratados/prestadores, com os respectivos veículos (com placa, ano e modelo), motoristas, itinerários/rotas, distâncias percorridas e valores pagos no mês anterior;

l) promover o georreferenciamento e mapeamento das rotas de transporte escolar, com indicação dos pontos de saída e chegada, paradas, escolas abrangidas na rota, distâncias, condições da via pública (pavimentação asfáltica) e respectivas coordenadas geográficas, e disponibilize o detalhamento das rotas no sítio do Portal da Transparência do Município, procedendo continuamente as atualizações necessárias;

m) fomentar a utilização dos veículos de transporte escolar do Programa Caminho da Escola, bem como os custeados com recursos do PNATE, FUNDEB ou outro programa federal destinado à educação, ainda que para a execução direta parcial do serviço de transporte escolar, na hipótese de economicidade da prestação direta do serviço pelo próprio Município.

Em 18 de outubro de 2019