



## **ORIENTAÇÃO TÉCNICA N° 07 (atualizada em 2024)**

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 na Lei 14.133/2021;

CONSIDERANDO que a subcontratação total ou em inobservância ao regramento estabelecido pela Lei 14.133/2021 (art. 122) e pelas orientações do TCU e CGU, firmada pelo contratado com motoristas ou proprietários de veículos, além de violar o caráter competitivo do certame e a isonomia/impessoalidade, resulta em dano ao erário e se constitui em motivo de extinção contratual (art. 137, I);

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 de 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 os preceitos contidos nos itens 9.2.11, 9.2.12 e 9.2.13 do Acórdão TCU 1.332/2020<sup>1</sup> (FOC) em relação à possibilidade de participação dos “prestadores de serviços locais de transporte” nos processos de contratação, como meio de redução da subcontratação irregular, e no que se concerne à análise da hipótese de realização de chamada pública como uma das formas de contratação, à exemplo do que já ocorre na aquisição de hortifrutigranjeiros no âmbito do Pnae;

CONSIDERANDO que a Lei 14.133/2021, em seu art. 47, II, determina que as licitações de serviços atenderão ao princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, requisitos esses efetivamente comprovados nos trabalhos de monitoramento dos resultados da implementação desta Orientação Técnica a partir da sua edição em 2019;

CONSIDERANDO que, no caso do serviço de transporte escolar, o parcelamento se expressa pela necessidade de adoção do critério de julgamento por item (rota), cumprindo, inclusive, “o dever de buscar a ampliação da competição”, conforme exigência do art. 47, § 1º, III, da Lei 14.133/2021 e nos termos da Súmula 247 do TCU<sup>2</sup>;

CONSIDERANDO, ainda, as significativas vantagens na redução dos custos (art. 47, § 1º, II, da Lei 14.133/2021) e demais benefícios não econômicos, com a eliminação dos intermediários financeiros e a contratação dos efetivos prestadores locais, conforme se evidenciou nos trabalhos de monitoramento dos resultados da implementação desta Orientação Técnica a partir da sua edição em 2019;

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 é dever da Administração buscar a contratação mais vantajosa e que melhor atenda ao interesse público e, ainda, as peculiaridades do serviço de transporte escolar rural, podem ser adotados a modalidade do pregão (art.

---

<sup>1</sup> Resultado da consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) pelo TCU nos serviços de transporte escolar.

<sup>2</sup> 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.



28, I, da Lei 14.133/2021) ou o instituto do credenciamento (art. 6º, XLIII, 74, IV, 78, I e § 1º, e art. 79 da Lei 14.133/2021);

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;

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 Município<sup>3</sup>;

CONSIDERANDO que a Administração Pública deve acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, inclusive com designação de fiscal, conforme previsão do art. 117 da Lei 14.133/2021, avaliando, entre outros, a segurança, a qualidade e a efetiva capacidade operacional na prestação do serviço;

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 adotando o critério de julgamento por itens (linhas/rotas específicas), em atenção ao princípio do parcelamento (art. 47, II e §1º, da Lei 14.133/2021 e Súmula 247 do TCU) e considerando que sua viabilidade técnica, vantajosidade econômica e ampliação da competitividade ficaram comprovadas nos trabalhos de monitoramento dos resultados da implementação desta Orientação Técnica a partir da sua edição em 2019;

b) dada as peculiaridades do serviço de transporte escolar rural e conforme avaliação do Ente contratante acerca da forma que melhor atenda ao interesse público no caso concreto, podem ser adotados a modalidade do pregão (art. 28, I, da Lei 14.133/2021) ou o instituto do credenciamento (art. 6º, XLIII, 74, IV, 78, I e § 1º, e art. 79 da Lei 14.133/2021);

---

<sup>3</sup> 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).



c) na opção pelo credenciamento, caso em que cada rota é adjudicada a um credenciado, devem ser observados os requisitos intrínsecos ao instituto, como a isonomia e a impessoalidade, não sendo compatíveis com tais critérios, por exemplo, a preferência pela ordem de apresentação do cadastro junto à Administração;

d) em caso de rotas comprovadamente antieconômicas ou de difícil acesso, pode-se estabelecer remuneração diferenciada e compatível com as suas respectivas características;

e) não impor, no edital do certame licitatório, exigências incompatíveis com o objeto/item contratado, desproporcionais, que restrinjam indevidamente ou inviabilizem a competitividade<sup>4</sup>, fazendo constar dos editais a expressa possibilidade de participação dos 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;

f) dar ampla publicidade da contratação mediante divulgação e manutenção da íntegra do edital<sup>5</sup> e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas e do respectivo extrato no Diário Oficial e jornal de grande circulação, nos termos do art. 54, caput e § 1º, da Lei 14.133/2021, bem como, adicionalmente, em outros meios que também promovam maior efetividade junto aos possíveis prestadores locais, a exemplo de portais eletrônicos locais, rádios e redes sociais do Ente, ou, adicionalmente, no sítio eletrônico do Município;

g) estabelecer a impossibilidade de subcontratação total ou em inobservância ao regramento estabelecido pela Lei 14.133/2021 (art. 122) e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, sem prejuízo da sempre e devida comprovação da capacidade operacional da contratada;

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

i) 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;

j) designar fiscal de contrato, conforme previsão do art. 117 da Lei 14.133/2021, para acompanhar e avaliar, entre outros, a segurança, a qualidade e a efetiva capacidade operacional na prestação do serviço;

k) exigir, na hipótese de contratação de sociedade empresária, os comprovantes da(s) assinatura(s) do(s) contrato(s) de trabalho e dos respectivos registros nos sistemas do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS e CAGED) dos empregados alocados na prestação do serviço;

l) estabelecer que os pagamentos dos contratados sejam realizados apenas por meio de transferência bancária eletrônica e identificada ou do depósito direto na conta

---

<sup>4</sup> Tais como a exigência de capital social ou patrimônio líquido, entre outras.

<sup>5</sup> Que deverá indicar o detalhamento das rotas, os valores orçados para cada uma delas; seus itinerários; condições de pavimentação asfáltica da via; distâncias; turnos; número de dias letivos e estimativa do número de alunos atendidos em cada roteiro; bem como os requisitos para a assinatura dos contratos, entre os quais: (i) identificação do motorista que executará cada item/rota, o qual deve atender às exigências do art. 138 do CTB, e (ii) características exigidas para os veículos que serão usados nas rotas (como aquelas previstas no art. 136 do mesmo Código) etc.



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);

m) estabelecer a publicação dos contratos e aditivos no Portal Nacional de Contratações Públicas e em sítio eletrônico oficial, na forma dos art. 91 e 94 da Lei 14.133/2021, bem como, mensalmente no sítio eletrônico oficial, a disponibilização dos processos de pagamento e notas fiscais referente ao serviço e de tabela resumida das informações sobre os contratados, respectivos veículos (com placa, ano e modelo), motoristas, itinerários/rotas, distâncias percorridas e valores pagos no mês anterior;

n) 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, incluindo como anexo aos editais de contratação do serviço e disponibilizando também essas informações no sítio do Portal da Transparência do Município, procedendo continuamente às atualizações necessárias;

o) 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, podendo ainda destinar reserva técnica dessa frota própria para suprir eventuais impossibilidades de reposição emergencial por parte de algum prestador, garantindo-se a continuidade do serviço aos discentes.

## **REDE DE CONTROLE DA BAHIA**