

Módulo 4

Aspectos Regulatórios do Transporte Escolar



Sumário

1. O QUE É REGULAÇÃO?	1
1.1. Principais finalidades da Regulação	1
1.2. Introdução a Regulação do Transporte Escolar	1
2. ASPECTOS LEGAIS DA CONTRATAÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR	3
3. ELEMENTOS BÁSICOS DE REGULAÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR	5
3.1. Elementos de um Sistema de Transporte Escolar	6
3.2. Parâmetros Mínimos para Medição da Qualidade do Transporte escolar	7
3.3. Adequação dos Elementos Básicos aos Parâmetros de Qualidade dos serviços de Transporte escolar	8
4. FORMAS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS, EQUIPAMENTOS E MÃO-DE-OBRA PARA O TRANSPORTE ESCOLAR	13
4.1. Formas de Contratação e a Necessidade de Licitação	13
4.2. A licitação de bens e serviços relacionados ao Transporte escolar	15
5. CONTRATOS	30
5.1. Contratos Administrativos: cláusulas obrigatórias.	31
5.2. Estrutura Básica dos Contratos	32
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35
7. EQUIPE CECATE RESPONSÁVEL PELO DESENVOLVIMENTO DO MÓDULO	1



1. O QUE É REGULAÇÃO?

A regulação é um conjunto de normas ou leis que estabelecem a prestação de um serviço ou a provisão de um bem, quase sempre de natureza pública.

A necessidade da regulação surge quando serviços privados, a saber, aqueles oferecidos pelo mercado, não são capazes de atender a toda população de forma eficiente. Dessa maneira, o Estado estabelece regras para garantir que nenhum cidadão seja excluído do uso de serviços essenciais, como é o caso do *Transporte Escolar*.



Fonte: Flaticon (2018)

1.1. Principais finalidades da Regulação

A regulação ou o conjunto de regras que normatizam a prestação de serviços públicos é o principal instrumento dos Governos para a prestação de serviços de qualidade à população. Para que a estrutura regulatória desenvolvida seja eficiente são necessárias as seguintes ações:

- Estabelecer uma estratégia de regulação;
- Escolher os elementos e agentes a serem regulados, e;
- Definir os resultados esperados com o processo de regulação.

1.2. Introdução a Regulação do Transporte Escolar

Como todo bem ou serviço público necessita de elementos regulatórios para a sua adequada provisão, com o Transporte escolar não é diferente. Se todos os municípios estabelecessem regras e objetivos claros para a oferta e uso deste serviço, muitos problemas que afetam os estudantes poderiam ser contornados. Além disso, esse conjunto de lei é um elemento fundamental para garantir qualidade e transparência do serviço prestado, evitando, por exemplo, a alocação ineficiente de recurso público.

No entanto, poucos são os municípios que possuem regulamentos específicos para a oferta do Transporte Escolar. Em muitos deles são os diretores das escolas que selecionam os alunos que serão beneficiados com transporte escolar nas zonas rurais e nem sempre com critérios claros e objetivos. Dentre tantos outros problemas, cita-se também um bastante frequente, a escolha das rotas percorridas pelos veículos que conduzem os estudantes residentes em áreas rurais. Comumente, em muitas dessas cidades, essa escolha é realizada pelos operadores do transporte escolar, também sem nenhum critério objetivo.



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar

As principais consequências da ausência de regulação no transporte escolar são as seguintes:

- Realização informal deste serviço e com baixa qualidade para a população;
- Ausência de instrumentos de controle, fiscalização e penalização;
- Execução do serviço de acordo com interesses privados dos agentes envolvidos;
- Ineficiência do serviço, o que pode prejudicar o acesso e a permanência dos alunos na escola;
- Aumento do tempo de viagem nas rotas;
- Falta de oferta e interrupção na prestação do serviço;
- Condições precárias dos veículos e sucateamento da frota, e;
- Prejuízos aos estudantes, tais como cansaço físico, baixo rendimento e evasão escolar, dentre outros.

Uma vez entendidos os principais problemas e consequências da ausência de regulação para o Transporte escolar, ressalta-se a importância dos municípios se organizarem e estruturarem todo o processo de operação e gestão desse serviço.

A aplicação de normas e instrumentos regulatórios adequados garantirá a sociedade que os seus alunos serão contemplados por um serviço de transporte de qualidade e tenham garantia do direito fundamental de acesso à educação.

Este curso pretende disponibilizar aos gestores municipais e demais agentes envolvidos, os princípios mínimos que permitirão regulamentar e organizar o Transporte escolar, especialmente quando se trata da contratação de operadores privados para a prestação do serviço, que, conforme a Constituição de 1988, deve acontecer por meio de licitação.

Nesse sentido, esse manual se destina a apresentar o seguinte conteúdo:

- I. Estratégias de regulação para o Transporte escolar;
- II. Elementos básicos para a regulação do Transporte escolar nos estados e municípios brasileiros;
- III. Ações que possam ser adotadas como resultado do processo regulatório;
- IV. Procedimentos legais para a contratação de serviços relacionados ao Transporte escolar, bem como as regras básicas do processo licitatório.



2. ASPECTOS LEGAIS DA CONTRATAÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR

A importância do Transporte escolar é sem dúvida garantir acesso a escola aos moradores do campo, conduzindo-os até as escolas, sejam elas do meio urbano ou do meio rural. Esse serviço é fundamental na garantia constitucional do direito à educação gratuita, principalmente quando se trata da população de baixa renda e residentes a áreas remotas e de difícil acesso.

A Constituição Federal assegura, no art. 206, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. O art. 208 complementa esse direito impondo ao Poder Público a efetivação do direito à educação. Junto a isso, o estudante é contemplado com o direito a educação gratuita, em todo o ensino básico, inclusive de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.



Fonte: Flaticon (2018)

Ainda que suplementar ao direito à educação, para os alunos que residem em área rural e em locais distantes das escolas, o Transporte escolar, embora passível de terceirização, é caracterizado como um serviço público e deve ser ofertado gratuitamente, não sendo, portanto, possível a sua concessão ou permissão à iniciativa privada. A razão é simples, caso concedido ou permitido a exploração comercial, o serviço de transporte escolar seria passível da cobrança de tarifas, o que, em alguma medida, excluiria aqueles que não podem pagar os respectivos valores. Essa definição pode ser encontrada no art. 2º da lei nº 8.987/95.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) garante, por meio do art. 54 da lei n. 8.069/90, o transporte escolar como programa suplementar e indispensável para que o estudante possa usufruir seu direito à educação. Esse mesmo direito é assegurado na lei n. 9.394/96 e art. IV da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.



Fonte: Flaticon (2018)

A razão de gratuidade do Transporte Escolar, para os alunos que residem longe das escolas, é o fato do ensino básico ser um direito de acesso gratuito.

O Transporte Escolar não seria um serviço público como o Transporte Coletivo?

Não, o passageiro é tratado de forma personalizada no Transporte Escolar. Isto é, no caso do transporte coletivo, o operador não se responsabiliza pelo embarque e desembarque de um passageiro específico.

No Transporte Escolar, o transportador deve se comprometer com o embarque e desembarque, pontual e seguro, de cada aluno, desde a sua residência até à escola.



Fonte: Pixabay (2018)

As implicações de um sistema como o Transporte escolar requerem planejamento e controle operacional, sendo a escola peça fundamental nesse processo. Um planejamento adequado requer:

- Os endereços de origem e destino, horários de entrada e saída e idade de cada aluno, fornecidos pelas escolas;
- Identificação dos tipos de veículos mais adequados para esse transporte;
- Definir rotas com distâncias que minorem o cansaço físico do estudante;
- Controle do efetivo uso desse transporte, a fim de manter a assiduidade dos alunos de zonas rurais.



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar

Embora o Transporte escolar não apresente características comerciais, ele pode ser operado e prestado por um agente privado. Alguns municípios optam pela contratação externa, principalmente pela insuficiência de recursos para comprar e manter os veículos, contratar motoristas e gerenciar a operação.

Os operadores externos, geralmente empresas privadas, não estão sujeitos a liberdades operacionais como no Transporte Coletivo convencional. A saber, eles são regulamentados quanto ao horário, as rotas e os pontos de embarque e desembarque de cada passageiro. Assim, de acordo com a lei nº 8.666/93, essa modalidade de contratação apenas recebe remuneração direta pela prestação correspondente de serviço.

As possíveis formas de contratação são a prestação de serviços pelo Poder Público, pelo particular e por outras modalidades. Suas características básicas estão explicadas no quadro abaixo:

Poder público – o serviço é operado diretamente pela Administração Pública ou por uma entidade de Administração Indireta (autarquia ou empresa pública). O Poder Público pode comprar ou alugar os veículos e as instalações necessárias. Esse processo é todo mediado por licitações e contratos de compra ou locação, de acordo com a lei n. 8.666/93.

Serviço particular – esse processo é todo regido pela Lei das Licitações de n. 8.666/93.

Outras modalidades – em áreas urbanas, o Poder Público pode conceder subsídios (passes livres) para que o aluno acesse gratuitamente o transporte escolar.



Fonte: Flaticon (2018)

No caso do Transporte escolar, outras modalidades como os passes livres não têm expressão, portanto este caderno de regulação se concentrará nos serviços contratados ou operados diretamente pelo Poder Público.

EXERCÍCIOS PROPOSTOS

1 – Assinale aquelas afirmativas verdadeiras (V) ou falsas (F), de acordo com os propósitos da regulação de Transporte escolar.

- () A regulação de uma política pública, como é o caso do Transporte Escolar, pode ser compreendida como um conjunto de normas e leis para a provisão e operação desse serviço.
- () O serviço de Transporte escolar é passível de exploração comercial.
- () No transporte escolar, o passageiro, aluno, deve usufruí-lo gratuitamente, pois é gratuito o ensino público fundamental.
- () A escola deve controlar o uso do transporte escolar pelo aluno, como forma de controle da assiduidade escolar.
- () Terceiros e particulares contratados pela Administração Pública podem realizar o serviço de Transporte escolar, devidamente contratados, em conformidade com a lei de licitações de nº 8.666/93.
- () O Transporte escolar não é um serviço público como o Transporte Coletivo Urbano.



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar

3. ELEMENTOS BÁSICOS DE REGULAÇÃO DO TRANSPORTE ESCOLAR

Os recursos da Administração Pública são escassos, tanto humanos quanto financeiros, e, por isso se deve prezar por uma gestão adequada e decisões coerentes. A regulação nesse processo é uma peça fundamental. No que se trata do Transporte escolar, atualmente, ainda existe uma baixa iniciativa regulatória. Exatamente por essa razão, o serviço é tomado pelos operadores, que, em muitas situações, tornam-se os planejadores e executores do serviço.

A principal consequência desse contexto não seria outra, senão a prestação de serviços desorganizados e ineficientes. Por isso, quaisquer que sejam as normas que regulem o Transporte escolar, elas precisam considerar os seguintes preceitos.

1. Necessita-se compreender a natureza do serviço que será prestado e, em seguida, descrever com clareza os problemas por ele enfrentado. As normas regulatórias contribuirão para sanar esses desafios impostos ao desempenho eficiente do Transporte Escolar Rural.
2. Uma vez levantados todos os problemas inerentes ao serviço prestado, estabelecem-se os principais objetivos a serem alcançados com o processo regulatório.
3. Definição das normas a serem aplicadas para garantir o cumprimento do objeto, sendo fundamental considerar: critérios de seleção dos operadores; as responsabilidades dos operadores; o papel do Poder Público sobre as atividades dos operadores; registro de informações; o monitoramento, incentivos e sanções; remuneração dos contratados; características dos veículos; capacitação dos motoristas,
4. Capacitação do Poder Público para o controle e monitoramento do serviço de Transporte Escolar Rural. Essa capacitação deve acontecer tanto na Administração Pública quanto nas escolas.
5. Torna-se importante que todos os pais ou responsáveis sejam informados dos seus direitos e deveres, de modo que todo o processo regulatório seja transparente e conduza a efetiva participação de todos.
6. Qualquer regulação tem um tempo limitado de efetividade e periodicamente precisará de revisão. Esse processo deverá ser dinâmico, de forma a acompanhar as mudanças sociais e principalmente aquelas ocorridas dentro das residências, nas escolas e também no decorrer do uso do transporte escolar.



Fonte: Flaticon (2018)



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar

Para a elaboração adequada de um sistema regulatório para o Transporte escolar nos municípios, recomenda-se que sejam observados os três elementos seguintes:

- Elementos Básicos do Sistema de Transporte Escolar;
- Parâmetros Mínimos para medir a qualidade do serviço de Transporte Escolar;
- Adequabilidade dos elementos básicos aos parâmetros de avaliação da qualidade do Transporte Escolar.

3.1. Elementos de um Sistema de Transporte Escolar

Como todo sistema de produção, o sistema de Transporte escolar pode ser dividido nos seguintes elementos básicos:

3.1.1. Componentes Físicos do Sistema – constitui a infraestrutura física, tais como vias, paradas, pátios, oficinas, veículos e os equipamentos de gestão e controle (tacógrafos e sistemas de telecomunicação).

3.1.2. Componentes operacionais – constitui na definição das rotas, horários, pontos de embarque e desembarque e nos alunos beneficiados. Além desses aspectos, a regularidade, a segurança e o conforto também são componentes operacionais. Outros aspectos também tangem a operação do serviço de transporte escolar, dentre eles citam-se os procedimentos de contrato, aplicação de sanção e até declaração de caducidade e extinção dos contratos.

3.1.3. Agentes – o serviço de transporte escolar envolve um prestador e um cliente. Além do operador (empresa/motorista), os alunos e seus responsáveis, a gestão escolar e o Poder Público também constituem os agentes desse serviço.

A Figura 1 resume os elementos básicos do sistema de Transporte escolar.

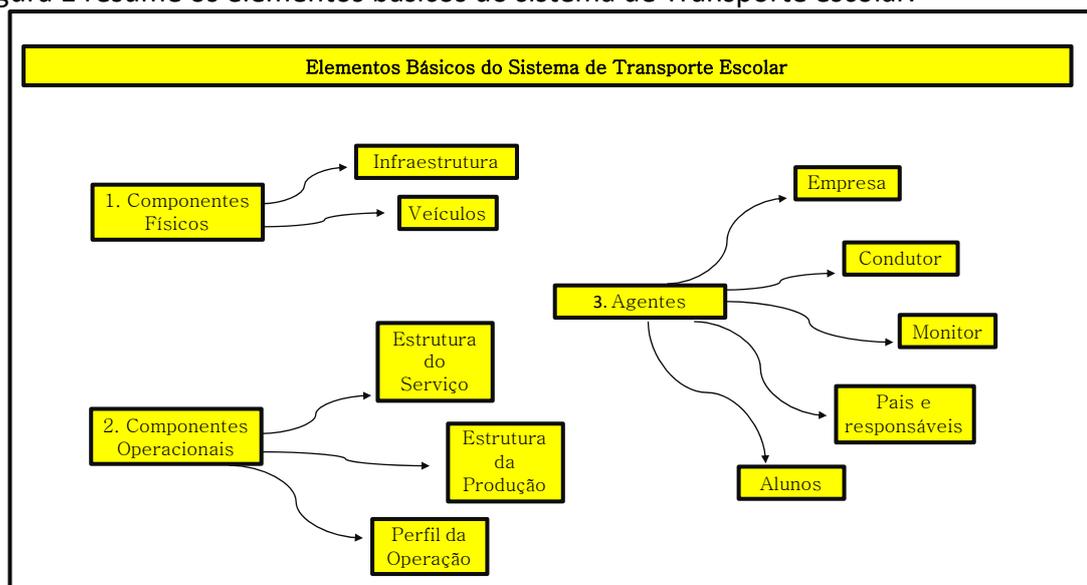


Figura 1 – Elementos Básicos do Sistema de Transporte Escolar

3.2. Parâmetros Mínimos para Medição da Qualidade do Transporte escolar

Não existem técnicas e nenhum conjunto de normas que se prestem a avaliar a qualidade do transporte escolar em todas as cidades. Por exemplo, de acordo a definição da ISO (Organização Internacional para Padronização), sobre a adequação do serviço ao uso, também não existem normas mínimas a serem atendidas.

Nesse contexto, para orientar a definição de parâmetros mínimos com a finalidade de garantir a qualidade do serviço de Transporte escolar, com base em conceitos do processo regulatório da Aviação Civil e do Transporte Interestadual de Passageiros, podemos considerar os parâmetros básicos indicados na figura seguir:

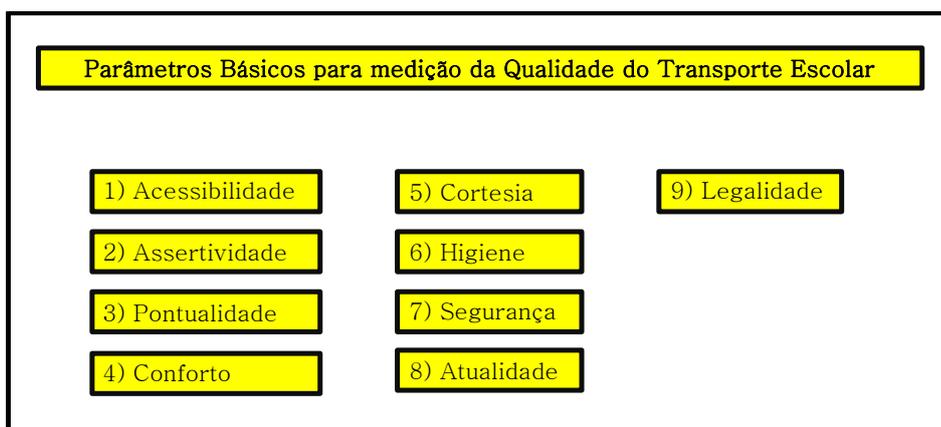


Figura 2 – Parâmetros Básicos para medição da Qualidade do Transporte Escolar

Sobre os respectivos parâmetros, especificam-se:

- 1) Acessibilidade - trata-se da possibilidade de os alunos, inclusive os com deficiência, usufruírem com segurança do Transporte escolar;
- 2) Assertividade – refere-se ao sucesso da operação do serviço de transporte escolar, isto é, transportar cada aluno do ponto de embarque à escola e da unidade de ensino até a sua residência;
- 3) Pontualidade – medida do grau de cumprimento dos horários previstos ao transportar os alunos em observância aos horários das atividades escolares;
- 4) Conforto – condições de bem-estar do aluno a partir da espera do veículo, da sua permanência dentro dele e até as suas condições físicas durante as atividades escolares;
- 5) Cortesia – tratamento respeitoso dos prestadores de serviço com os alunos;
- 6) Higiene – indica condições higiênico-sanitárias do veículo e dos pontos de embarque e desembarque;
- 7) Segurança – aspectos de segurança durante a circulação, tanto no acesso e no veículo, bem como àquilo que se refere à segurança pública;
- 8) Atualidade – adaptação contínua do serviço de transporte escolar às demandas sociais. Exemplos: inclusão de novos alunos, mudanças de residência e definição de novos pontos de embarque/desembarque;

9) Legalidade – atendimento dos requisitos legais exigidos para a execução do Transporte escolar, desde a aplicação das leis que regem o transporte de passageiros, especificações contratuais e normas técnicas cabíveis.

3.3. Adequação dos Elementos Básicos aos Parâmetros de Qualidade dos serviços de Transporte escolar

Uma vez associados os elementos básicos do sistema de Transporte escolar e seus parâmetros mínimos de qualidade, obtém-se indicativos para a regulamentação de cada elemento pela Administração Pública. No quadro a seguir é apresentada uma descrição de cada item componente do sistema de regulação foi elaborada.

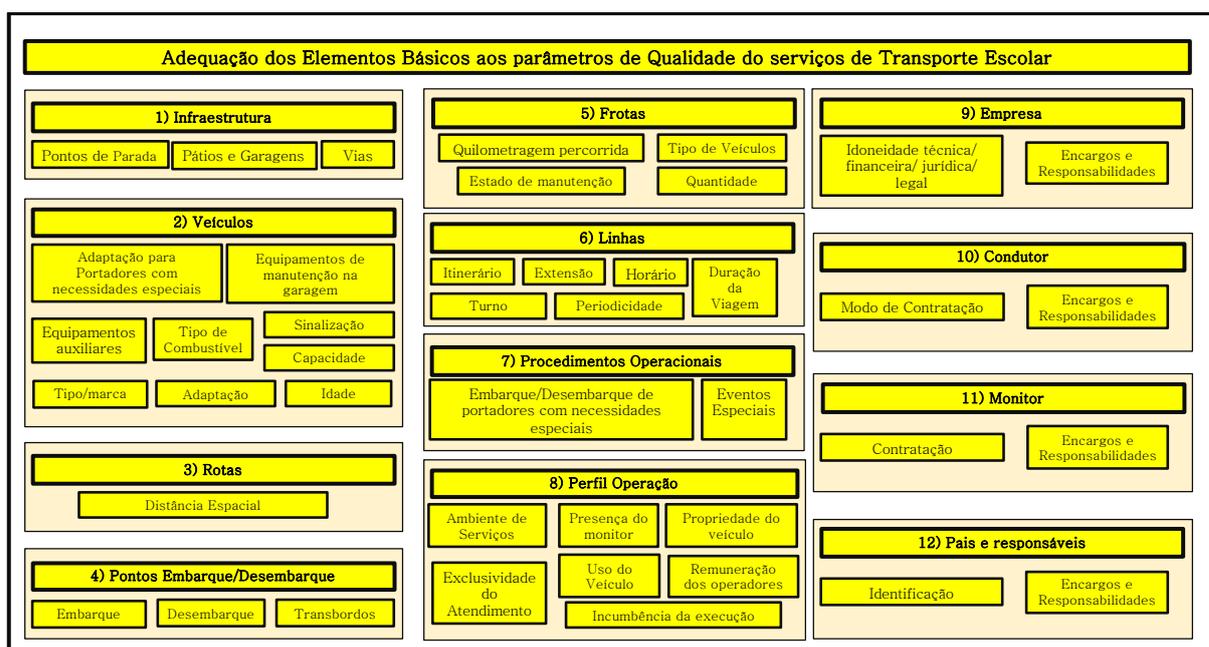


Figura 3 – Adequação dos elementos básicos aos parâmetros de qualidade do serviço de Transporte Escolar

Em detalhes, cada um desses elementos pode ser especificado:

1) Infraestrutura – o elemento infraestrutura é composto pelos aspectos físicos das vias, pontos de parada, pátios e garagens. A construção e manutenção das vias não é incumbência da operação do Transporte escolar, mas, em circunstâncias de deterioração, o Poder Público pode ser alertado pelos operadores desse serviço. As paradas e os terminais, inclusive no transporte fluvial, devem proporcionar ao usuário conforto, higiene e segurança. Sobre os pátios e as garagens, o Poder Público não exercerá nenhuma administração. Sendo assim, ao prestador de serviço caberá torna-lo mais eficiente, inclusive no processo de construção e locação desses espaços.

2) Veículos – As normas que se referem as especificidades mínimas dos veículos utilizados pelo Transporte escolar podem ser definidas no regulamento e/ou edital de contrato. Serão definidas também as formas de vistorias ou controles, bem como as sanções do descumprimento dessas normas. Outros aspectos que deverão estar claramente estipulados no edital de contrato são a idade máxima dos veículos, a



capacidade dos veículos (Resolução do CONTRAN nº 25/98). Outros aspectos não regulamentados, como é o caso do tipo de combustível, pode, inclusive, por razões de sustentabilidade, ser estipulado no edital de contratação e fiscalizados os índices admissíveis de poluição emitidos.

As especificações e normas básicas recomendadas aos veículos, podem ser resumidos no quadro a seguir.

Tipo do Veículo	As normas referentes a esse ponto podem constar no regulamento ou edital de contratação , indicando o tipo de veículo que propicie ao estudante maior conforto durante o percurso. Serão especificadas também as formas de controle (vistoria), assim como sanções no descumprimento das especificações contratadas.
Idade do Veículo	As normas referentes a idade do veículo também pode ser especificadas no edital de contratação do serviço de transporte escolar, indicando a idade máxima do veículo ou a idade média máxima admitida para toda a frota. Também devem ser estipuladas as formas de vistoria, bem como as sanções ao descumprimento dessas normas. Recomenda-se utilizar essa norma como indicativo do desempenho do operador, oferecendo incentivos quando o indicador estiver adequado a lei.
Capacidade	Os órgãos administradores devem fiscalizar o cumprimento da capacidade dos veículos, de acordo com os requisitos estipulados pela resolução do CONTRAN nº 25/98. As normas referentes a capacidade dos veículos também devem ser estipuladas no contrato .
Tipo de Combustível	Sugere-se que o tipo de combustível não seja regulamentado, por causa dos danos ambientais causados pelos veículos. O ideal seria estipular níveis admissíveis de poluição e controle. Caso no município não seja viável tal norma, recomenda-se regulamentar os equipamentos utilizados nos veículos.
Adaptação	Recomenda-se que no edital de contratação sejam exigidos itens de segurança e acessibilidade mínimos para o transporte dos estudantes. A saber, indica-se o padrão da altura e largura dos assentos, abertura das janelas, exigência do cinto de segurança, dentre outras.
Adaptação PNE	A adaptação dos veículos aos Portadores de Necessidades Especiais (PNE) é uma exigência prevista no Decreto n. 5.296 de 2004. A adaptação do Transporte Escolar Rural remete ao disposto no art. 206, I da Constituição Federal e art. 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Toda essa legislação garante acesso e igualdade aos estudantes às instituições de ensino. Recomenda-se que essa adequação seja especificada no contrato ou no regulamento de prestação de serviço.
Sinalização	A pintura lateral do veículo de Transporte Escolar corresponde a uma exigência do art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro. Exige-se que os veículos apresentem uma pintura de faixa horizontal na cor amarela, com 40 cm de largura, à meia altura, em todas as extensões das laterais e traseira da carroçaria, com dístico ESCOLAR, em preto.
Equipamentos Auxiliares	Os equipamentos auxiliares são equipamentos de comunicação, GPS, computadores, sensores, dentre outros. Recomenda-se que os encargos referentes a esses itens sejam declarados no regulamento ou contrato, observando as normas da ABNT.
Equipamentos Manutenção	Fica livre ao operador a escolha dos equipamentos e as formas de manutenção dos veículos, uma vez que o mesmo pode optar por oficinas próprias ou contratação de terceiros. O importante é que o operador mantenha condições adequadas de segurança, independente dos equipamentos utilizados.

Figura 4 – Conjunto de normas especificadas para os veículos do Transporte Escolar

3) Rotas – Para garantir o conforto da viagem é importante que não sejam utilizadas estradas ruins, ainda que esse item seja de difícil regulamentação. Para a adequada determinação dos trajetos, recomenda-se que o Poder Público não se afaste do papel de planejador do Transporte escolar, ainda que o serviço seja operado por terceiros. Sobre a definição espacial das rotas, o Poder Público deve guiar suas decisões visando a maior acessibilidade dos alunos, observando, sempre, o tempo máximo de permanência dos alunos nos veículos.

4) Pontos de Embarque/Desembarque – Para garantir o conforto e a segurança dos estudantes é imprescindível que no Regulamento do Transporte escolar seja incluída a localização dos pontos de embarque e desembarque. Devem ser estipuladas distâncias máximas toleráveis, as condições de acesso e avaliadas as condições de risco e segurança de cada ponto. Assim, devem-se ser evitados locais com topografia elevada e locais situados dentro de propriedades privadas. Da mesma forma, o regulamento também deverá evitar que os pontos de desembarque e transbordo não sejam estipulados em locais de topografia elevada e locais situados dentro de propriedades privadas. Especificamente ao desembarque nas escolas, recomenda-se que as paradas sejam realizadas dentro dos estabelecimentos ou em baías específicas ao transporte escolar.

5) Frota – Ao Poder Público cabe regulamentar a existência de veículos equivalentes a demanda existente (assertividade) e a possibilidade de acesso aos veículos nos horários e pontos definidos (acessibilidade/capacidade). Portanto, recomenda-se que o regulamento não defina a quantidade da frota efetiva, tampouco da frota reserva. Os tipos dos veículos pertencentes a frota deverão atender as características mínimas indicadas no item 2, e todas devem constar no contrato ou na regulamentação do serviço. É recomendável também, que as normas sobre a quilometragem percorrida tenham o mínimo de flexibilidade para garantir cobertura nos imprevistos como obstáculos nas estradas, mudanças de clima (chuvas e enchentes) dentre outros. Entretanto, ao Poder Público caberá monitorar essa quilometragem, bem como ao operador caberá notificar o gestor dessas intempéries.

6) Veículos - O estado de manutenção dos veículos deverá ser regulamentado, sendo que todos os seus itens básicos deverão ser avaliados quanto a critérios de funcionamento. Além disto, todos os veículos utilizados no transporte escolar devem ser periodicamente vistoriados pelos órgãos de trânsito conforme determina o art. 136 da Lei nº 9.503, de 23/9/97, também conhecida como Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

7) Linha – Recomenda-se que todo o itinerário, extensão e horário deverão ser regulamentados. Deve-se garantir por meio das normas que o cumprimento dos itinerários sejam rigorosamente cumpridos, bem como previsto no regulamento as sanções deste descumprimento. Para que a pontualidade seja cumprida, necessita-se estipular regras de fiscalização, por meio de instrumentos de comparação dos tempos previstos e aqueles executados. Todos esses requisitos deverão constar no contrato e no regulamento. Outros pontos que também deverão ser igualmente regulamentados são a periodicidade e os turnos de operação do serviço de transporte escolar. Afinal, controlar



a periodicidade garantirá aos estudantes a prestação do serviço diariamente, bem como garantir a oferta do transporte escolar em todos os turnos das escolas. Toda essa caracterização deverá constar no Regulamento.

8) Procedimentos Operacionais - Para que seja garantida a acessibilidade à Pessoas com Deficiência (PcD) é fundamental que sejam estabelecidos, em regulamento e contrato, as condições especiais para o embarque e desembarque desses alunos. Além disso, sobre eventos especiais, a saber, situações de desembarque no período noturno sem acompanhamento dos pais ou responsáveis, deverão ser regulamentados em contrato e inserido na regulamentação.

9) Perfil da Operação - Aspectos da operação devem ser necessariamente regulamentados, pois expressam a forma como o Poder Público deseja que o serviço de transporte escolar seja prestado no município. Devem ser regulamentado a possibilidade ou não de terceirização, a possibilidade ou não de aceitação de caronas, os critérios para a eleição dos alunos beneficiados, a possibilidade de utilização dos veículos para atividades extraclasse e a necessidade de presença de monitores, dentre outras. Além disso, recomenda-se que a forma de remuneração dos operadores seja definida em editais ou contratos. Sobre a regulamentação da presença de monitores, ressalta-se que ainda não existe legislação que exija monitores durante o transporte dos alunos.

10) Empresa – A empresa que participar de processo licitatório relacionado ao Transporte escolar deverá apresentar idoneidade técnica, financeira, jurídica e legal. A lei nº 8.666/93 prevê, nos arts. 28 a 31, que a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira e a regularidade fiscal sejam requisitos indispensáveis às respectivas empresas. Além disso, os encargos e responsabilidades das empresas também deverão ser claramente definidos em regulamentos. Afinal, de acordo com o art. 55, do inciso VII, da lei nº 8.666/93, os direitos e as responsabilidades das partes representam cláusula necessária em todo contrato.

11) Condutor – No caso de contratação de empresas para desempenhar o Transporte Escolar, a contratação do conduto é de sua responsabilidade. De acordo com o art. 38 do Código de Trânsito Brasileiro, o condutor deverá possuir habilitação na categoria D, idade superior a 21 anos, não ter cometido infrações graves ou gravíssimas, tampouco ser reincidente em infrações médias nos últimos doze meses. Além disso, o condutor deverá ser aprovado em curso especializado, conforme a regulamentação do CONTRAN. No caso específico dos condutores de embarcações, eles deverão ser habilitados pela Capitania dos Portos, ter sido submetido em exame psicotécnico específico para a condução de alunos, possuir curso de Formação de Condutor de Transporte Escolar e possuir matrícula específica na Capitania dos Portos.

Ao condutor caberá a decisão de segurança da rota, dado as condições climáticas ou da estrada, por exemplo. Ele também poderá ajustar a rota devido a condições de emergência, bem como recusar embarcar ou desembarcar alunos fora dos locais estabelecidos pelos planejadores.



12) Monitor – A presença do monitor garante ao condutor que ele dirija sua atenção exclusivamente ao trânsito. Uma vez considerado o custo deste serviço e o espaço que ele ocupa no veículo, ele ficará responsável pelo embarque e desembarque dos alunos, bem como do uso de cintos de segurança. Uma vez que o município optou por este serviço, o modo de contratação será de responsabilidade da empresa, quando ela for a operado do transporte escolar. Ao poder público deverão ser estipulados regulamentos mínimos para a contratação dos monitores.

13) Pais e responsáveis – De acordo com a Constituição Federal, aos pais cabem a discussão da provisão do Transporte Escolar junto aos gestores do sistema. Assim, recomenda-se que todos os pais e responsáveis sejam identificados. Os pais e responsáveis também são encarregados de analisar as regras e regulamentos, pela segurança e fiscalização dos filhos, por conduzir as crianças para o embarque no veículo, por desenvolver rotas que minimizem a exposição dos seus filhos a trajetos a pé, bem como devem estar em casa para receber seus filhos no desembarque, após o término do turno escolar. Vale ressaltar que podem ser designadas crianças mais velhas e vizinhos para receber os estudantes transportados pelo Transporte escolar.

EXERCÍCIOS PROPOSTOS

2 – Assinale aquelas afirmativas verdadeiras (V) ou falsas (F), de acordo com os propósitos da regulação de Transporte escolar.

- () São componentes do Sistema de Transporte escolar alguns elementos físicos, tais como veículos e equipamentos de gestão e controle.
- () Os alunos não fazem parte dos agentes do serviço de transporte escolar, são eles apenas a escola, os gestores e o Poder Público.
- () Para o transporte escolar devem ser utilizados veículos apropriados, com capacidade de lotação de alunos sentados e caracterização externa própria a esse serviço.
- () O estado de manutenção dos veículos não deve ser regulado pelo Poder Público, pois é responsabilidade do operador.
- () O Poder Público deve, embora não seja o operador do Transporte escolar, fiscalizar o cumprimento dos horários.
- () A oferta de transporte escolar deverá ocorrer durante todos os dias letivos, sendo que o controle por parte do Poder Público garantirá o acesso dos alunos rurais à escola.
- () Os pais são fundamentais na discussão do serviço de Transporte escolar com os dirigentes municipais, tanto escola quanto prefeitura.
- () O monitor é responsável pelo embarque e desembarque dos alunos, bem como controle do comportamento e do uso de cinto de segurança de todos os estudantes.
- () A admissão do condutor é de responsabilidade da empresa contratada.
- () O condutor precisa ter idade superior a 21 anos, habilitação para dirigir veículos na categoria “D”, possuir curso de formação específico a transporte escolar e não ter cometido infrações graves ou gravíssimas nos últimos 12 meses.



4. FORMAS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS, EQUIPAMENTOS E MÃO-DE-OBRA PARA O TRANSPORTE ESCOLAR

O Transporte escolar possui diferentes modalidades para a prestação do serviço, tanto por meio da execução direta quanto da execução indireta. A execução indireta é aquela que o Poder Público contrata particulares para aquisição ou aluguel de veículos ou equipamentos, para locação de instalações, para a contratação de mão-de-obra ou para a realização do serviço de transporte de escolares.

Nesta seção serão abordados os aspectos mínimos que um gestor deverá conhecer, sendo ele ou não jurista, para que a administração do Transporte escolar aconteça de forma eficiente, seja da parte dos operadores, seja da parte dos organismos de controle. Além disso, este caderno do aluno também aborda as principais recomendações sobre licitações e formas de contratação, que, por meio da legislação vigente, permitirá ao gestor a elaboração do processo de contratação dos bens e serviços destinados à oferta de transporte escolar em áreas rurais.

4.1. Formas de Contratação e a Necessidade de Licitação

Os contratos firmam acordos de vontades entre partes, e, no geral, registram o negócio jurídico (a contratação do terceiro, por exemplo) e estabelecem obrigações e direitos dos integrantes envolvidos.

Principais prerrogativas administrativas dos contratos públicos feitos pela Administração Pública:

- Privilégios para alteração das cláusulas de interesse público;
- Encerrar o contrato em meio a sua execução;
- Fixar as condições do ajuste e altera unilateralmente os contratos, em função do interesse público;



Fonte: Flaticon (2018)

A principal razão dessas prerrogativas concedidas a Administração Pública recai sobre a sua representação dos interesses da coletividade, diferente dos interesses privados do contratado. Especificamente ao serviço de Transporte escolar, o direito público rege de maneira preponderante a provisão do serviço. Por exemplo, quaisquer mudanças contratuais de alterações de itinerário e na quantidade de veículos serão aceitáveis por se tratarem estritamente do interesse público.

Existem diversos tipos de contratos realizados pela Administração Pública, todos eles são específicos a execução direta ou indireta.

O quadro especificado na Figura 5.5 sintetiza esses tipos de contrato referentes a execução direta, por parte do Poder Público.



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar

EXECUÇÃO DIRETA – Situação na qual o Poder Público opta por executar diretamente o Transporte Escolar Rural.	
Tipo de Contrato	Especificação Jurídica do Contrato
Obra pública	Construção, reforma ou ampliação de um imóvel. A licitação é obrigatória e o contrato deverá se enquadrar nos arts. 24 a 26 da lei n. 8.666/93.
Locação	Locação de bens móveis ou imóveis, por exemplo, prédios ou até mesmo veículos. Geralmente a locação é o tipo de contrato estabelecidos pelas prefeituras municipais que não apresentam recursos para aquisição de veículos ou instalações adequadas ao Transporte Escolar Rural. Este tipo de edital deverá conter especificações veiculares, bem como os encargos dos particulares.
Contrato de Fornecimento	Este contrato constitui um certame de compra e de materiais ou insumos para o transporte escolar, no qual, especificamente, uma das partes transfere à outra o domínio de um bem, em troca de pagamento do mesmo. Esse certame deverá conter especificações claras do objeto fornecido, inclusive as quantidades a serem obtidas e o registro dos preços praticados.
Prestação de Serviço	<p>O Poder Público poderá celebra contratos de prestação de serviço, conforme o inciso II, do art. 6º da lei n. 8.666/93. Os serviços contratados podem ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comuns – serviços que não exijam do executor qualquer habilitação especial. • Técnicos-profissional – serviços que exijam profissionais habilitados, por exemplo, torneiros mecânicos, advogados, engenheiros, etc. • Técnico-profissional especializado – serviços que exijam profissionais com notória especialização. <p>No caso do Transporte Escolar Rural, enquadram-se como contratos de prestação de serviço aqueles que envolvem a manutenção dos veículos, a contratação de mão-de-obra (condutores e monitores). Para a específica contratação da mão-de-obra, como por exemplo, condutores e monitores, recomenda-se que a Administração Pública realize o serviço com seus próprios funcionários. Essa contratação deverá observar o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que exige a realização de concurso público.</p> <p>O Poder Público pode fazer parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSICPs), por meio de termos de parceria, os quais se voltam para o fornecimento de condutores/monitores ou qualquer outro elemento, desde que a entidade não apresente fins lucrativos.</p>

Figura 5 – Tipos de contratos referentes a execução direta

Caso o Poder Público repasse a terceiros a execução do serviço de transporte escolar, o Estado realizará a contratação de um serviço, não exatamente configurado como concessão ou permissão. É muito importante mencionar que, por razões de gratuidade desse serviço, ele não poderá se enquadrar no art. 175 da Constituição Federal. Geralmente, concessões remuneram o operador por meio de tarifas repassadas aos usuários, e, em especial ao caso do Transporte escolar, essa característica não se aplica.

Sendo assim, a transferência do transporte escolar para operadores privados será viável por meio **de contratos de serviço**, todos regidos pela lei nº 8666/93. Nesses casos, a iniciativa privada é uma mera executora do contrato, não podendo, portanto, o ente público se afastar da prestação desse serviço. Isto é, a relação dos usuários não se dá com os usuários, mas como ente público, o principal responsável pelo serviço de Transporte escolar.

A licitação constitui um procedimento administrativo, que, por seu meio, o Poder Público elege a opção mais vantajosa a seus interesses (art. 3 da lei nº 8.666/93). O quadro abaixo resume os princípios da licitação.

A próxima seção detalhará o processo de licitação e o conteúdo básico de um edital.

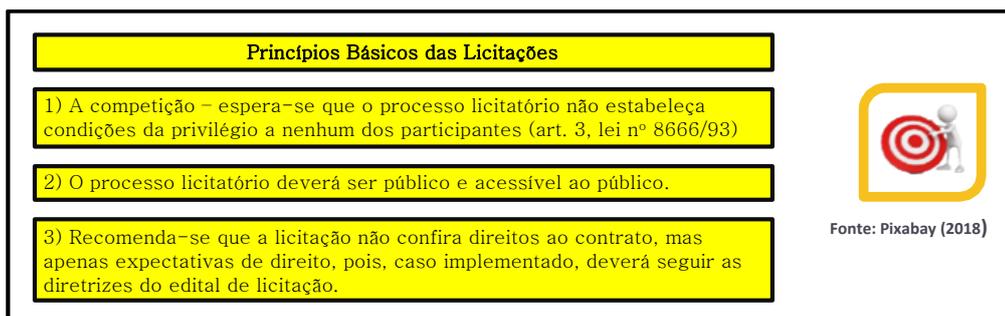


Figura 6 – Princípios Básicos das Licitações

4.2. A licitação de bens e serviços relacionados ao Transporte escolar.

O processo de licitações e contratos, sob a legislação vigente, orienta toda a elaboração de contratação de bens e serviços destinados à oferta de transporte escolar em áreas rurais. Esta seção busca definir orientações básicas, incluindo todo o processo de seleção de propostas, para que o Poder Público consiga prover o Transporte escolar da forma mais eficiente possível.

Uma vez obrigatória a licitação, torna-se necessário definir a modalidade, o tipo, a forma de execução, o critério de julgamento e o processo de revisão. Em seguida, definem-se também aspectos estratégicos, dentre eles o conteúdo obrigatório e os anexos do edital. Assim, forma-se uma comissão e se inicia o processo de licitação.

A) O que precisa ser licitado?

De acordo com o inciso XXI do art. 37, da Constituição Federal, prevê-se a necessidade de licitação para obras, serviços, compras e alienações. Situações livres de licitação são descritas no art. 17, incisos I e II. Para casos de dispensa previstos nos parágrafos 2º e 4º do art. 17, nos incisos III a XXIV do art. 24, caberá ao ente público comunicar a situação autoridade superior em até 3 dias, para divulgação na imprensa oficial em até 5 dias.

No caso do Transporte escolar, o processo de licitação se faz necessário nos seguintes casos:

- Construir e/ou fazer manutenção em algum prédio relacionado a oferta do TER;
- Comprar ou alugar bens/produtos necessários a oferta do TER;
- Contratar algum serviço;
- Transferir a terceiros a execução do serviço.

No caso do Transporte Escolar Rural, quais são os casos que dispensam licitação?

- Caso o contrato de serviços de operadores privados seja inferior a R\$ 8.000,00;
- Caso o Poder Público necessite de aquisição de peças para manutenção de veículos escolares com o fornecedor original, durante o período de garantia;
- Caso seja necessário contratar serviços ou mão-de-obra de Associação de Portadores de Deficiência Física, sem fins lucrativos e com idoneidade comprovada, para monitoria nos veículos.



Fonte: Pixabay (2018)



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar

B) Orientações gerais aos processos de licitação

Durante o processo de licitação alguns aspectos devem ser observados, tais como especificações do objeto licitado, o tipo de licitação, o regime de execução da licitação, os critérios de julgamento e também o regime de remuneração.

As principais **modalidades de licitação** estão resumidas no quadro a seguir.

MODALIDADES DE LICITAÇÃO	
MODALIDADE	DESCRIÇÃO
Concorrência	Licitação entre quaisquer interessados, na fase inicial de habilitação. Eles precisam atender as qualificações exigidas e os requisitos mínimos previstos no edital.
Tomada de Preços	Modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderam as condições mínimas de cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas, de acordo com qualificação necessária.
Convite	Modalidade de licitação entre interessados do ramo que se fornece o objeto, cadastrados ou não. Em número mínimo de 3 são escolhidos pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório. É necessário que a Administração Pública estenda, por 24 horas antecedentes a apresentação de propostas, em documento afixado, aos demais cadastrados a possibilidade de manifestarem interesse.
Concurso	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha do trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a remuneração de vencedores. Os critérios especificados em edital deverá ser publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.
Leilão	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados. Esse tipo de licitação é utilizada para a venda de bens móveis inservíveis para a administração, para a venda de produtos legalmente apreendidos/penhorados ou para alienação de bens imóveis prevista no art. 19. A estrutura do leilão é definida para a venda do bem por aquele que oferecer o maior lance, igual ou superior o valor da avaliação prévia.

Figura 7 – Modalidades de licitação

De acordo com o art. 23, no parágrafo 5º, os serviços de mesma natureza e efetuados no mesmo local que possam ser realizados de forma conjunta, separadamente não poderão ser implementados por licitações como “convite” e “tomada de preços”. No mesmo artigo, porém nos incisos I e II, ficam estabelecidos os valores para as três primeiras modalidades de licitação, de acordo com o quadro a seguir:

Modalidade	Valores	
	Obras e serviços de engenharia	Compras e serviços que não sejam de engenharia
Concorrência	Acima de 3,3 milhões	Acima de 1,43 milhão
Tomada de Preços	Até 3,3 milhões	Até 1,43 milhão
Convite	Até 330 mil	Até 176 mil

Figura 8 – Valores das modalidades de licitação

No caso do Transporte Escolar, quais circunstâncias a licitação é por meio de leilões?

- Os leilões são utilizados como modalidade para alienação de bens móveis e semoventes (bens que possuem movimento próprio, um exemplo seriam animais).
- Em casos especiais, imóveis também podem ser leiloados (arts. 22 e 53)
- A aplicação do leilão ocorrerá quando o Poder Público transferir a execução do Transporte Escolar Rural para a iniciativa privada e resolver leiloar bens relativos ao seu uso, tais como os veículos.



Fonte: Pixabay (2018)

Quando a execução do transporte escolar ocorrer de forma indireta, a Lei de Licitações apresenta, em seu artigo 6º, quatro regimes de execução, dos quais 3 se aplicam ao serviço de Transporte escolar. O quadro a seguir resume esses três regimes de execução.

REGIMES DE EXECUÇÃO DA LICITAÇÃO	
MODALIDADE	DESCRIÇÃO
Empreitada por preço global	<ul style="list-style-type: none">• A contratação da obra é contratada por um preço certo e total;• O pagamento pode ocorrer em etapas, em parcelas proporcionais;• De acordo com o art. 47 da lei de licitações, a Administração Pública deverá fornecer no edital todas as informações para que os licitantes possam propor preços com completo conhecimento do objeto licitado;• No caso do Transporte Escolar Rural, se o preço fosse global, deverá ser fechado um contrato com o preço único de transportar todos os estudantes.
Empreitada por preço unitário	<ul style="list-style-type: none">• No caso do Transporte Escolar Rural, caso o preço seja definido por aluno, a empreitada se dá por preço unitário.• Também poderá ser formado preços por quilometragem percorrida, embora não são os métodos mais adotados.
Tarefa	<ul style="list-style-type: none">• Caso específico da contratação de mão-de-obra para pequenos trabalhos;• Não constitui contratação de preços para integrar permanentemente o quadro do Poder Público;• No caso de contratação do monitor para acompanhar os alunos nas viagens, se o Poder Público não quiser enquadrá-lo como funcionário do município realizando a investidura por concurso, poderá fazê-lo por contratos de tarefa.

Figura 9 – Regimes de execução da licitação

A partir de uma amostra de mais de 2.200 municípios rurais, os regimes de execução do Transporte Escolar Rural mais comuns são:

- Valor por aluno
- Valor por quilômetro rodado
- Valor por quilometro transportando aluno
- Valor fixo mensal

A opção mais utilizada é o valor por quilômetro rodado, cerca de 36% dos municípios.



Fonte: Flaticon (2018)

A escolha do regime de execução também apresenta alguns problemas, que, muitas vezes, extrapolam os regulamentos estabelecidos para o Transporte escolar. Dentre eles, citam-se:

PRINCIPAIS PROBLEMAS DOS REGIMES DE EXECUÇÃO	
MODALIDADE	PRINCIPAIS PROBLEMAS
Valor por aluno	<ul style="list-style-type: none"> O Poder Público tem dificuldades no controle da quantidade de alunos transportados. Redução do pagamento do motorista quando diminui a quantidade de alunos transportados. O operador exclui alunos residentes em localidades distantes, com intuito de reduzir o custo de operação (diminuindo a quilometragem percorrida). Pode ocorrer do operador não ir até a residência do aluno e alegar que o mesmo está faltando a escola.
Valor por quilômetro rodado	<ul style="list-style-type: none"> Dificuldade de controle da quilometragem rodada, necessita-se de equipamento e presença de fiscais. Possíveis adulterações, caso os valores de quilometragem sejam fornecidos pelos motoristas. Utilização de caminhos mais longos, alegando mudança dos alunos, principalmente em regiões de assentamentos. O processo de validação dos números fornecidos pelos operadores provocam atrasos no pagamento desses. Em épocas de chuvas, por exemplo, o custo de alteração das rotas é crescente para o ente público. O custo de inclusão de veículos não são muitas vezes assumidos pelos operadores, o que, em vistas da elevada demanda de estudantes, acabam promovendo a superlotação dos veículos.
Valor por quilômetro transportando aluno	<ul style="list-style-type: none"> Não considera e nem remunera a quilometragem morta (trecho entre a garagem e o início da linha). O pagamento por quilometro rodado pode levar o operador a colocar suas garagens em pontos mais remotos do município. Complexidade em definir os trechos em que não estão sendo transportados alunos.
Valor fixo mensal	<ul style="list-style-type: none"> O operador pode optar por uma redução na quantidade de alunos transportados e quilometragem percorrida, sem reduções nos valores fixos mensais recebidos.

Figura 10 – Principais problemas dos regimes de execução

Caso haja algum reajuste contratual?

- O Direito dos Contratos Administrativos prevê, para esses casos, reajustes e revisões dos preços acertados.
- O reajuste contratual é o processo de atualização dos valores contratados em função de perdas inflacionárias. Ou seja, esses reajustes, regulamentados por lei, destinam-se a reparar os danos provocados pelo aumento generalizado dos preços.
- Neste processo são utilizados índices de inflação, que medem, em geral, a variação no custo de vida da população.
- No caso do Transporte Escolar Rural, podem ser utilizados alguns índices:
 - IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado) – que inclui preços de combustível.
 - IGP-M (Índice Geral de Preços do Mercado) – um dos indicadores mais utilizados pelo Governo. Nele são considerados os mesmos preços de outros índices importantes, o IPA (Índice de Preços por Atacado) e o IPC (Índice de Preços ao Consumidor), que consideram, respectivamente, preços das matérias primas e bens e serviços finais.

Além do reajuste, o procedimento de **revisão** do valor contratual também existe. Esse processo pode ser ordinário (com data marcada) e extraordinário (sem data marcada).

Vale ressaltar que, em situações de reajuste contratual, o índice de reajuste deve ser previsto no contrato, por exemplo, podem ser utilizados índices como o IPCA – Índice de Preços ao Consumidor, o INCC – Índice Nacional da Construção Civil, dentre outros.



Fonte: Pixabay (2018)

Em todo processo de licitação, uma vez estipulados o tipo e o regime de execução, faz-se necessário estabelecer critérios de julgamento das propostas recebidas. Os principais critérios de julgamento são estabelecidos no art. 45 da lei nº 8.666/93, dentre eles, especificam-se:



Centro Colaborador de Apoio ao Transporte Escolar

- ***Critério de Menor Preço***

Um dos critérios mais utilizados no Brasil, em razão das restrições orçamentárias enfrentadas pelos entes públicos. Essa especificidade deve ser listada em edital, e, no caso do Transporte escolar, ela não pode ser configurada por outros tipos, tais como “melhor técnica”, “técnica e preço” e “maior lance ou oferta”. Sendo assim, resta apenas o critério do menor preço.

- ***Critérios de “Melhor Técnica” e “Técnica e Preço”***

Esses critérios só podem ser utilizados, de acordo com a lei brasileira de licitações, em serviços de natureza predominantemente intelectuais. A saber, elaboração de projetos, elaboração de estudos técnicos e relatórios, dentre outros da mesma natureza. Esse critério, descrito em edital público, poderá ser utilizado para a contratação de estudos técnicos, elaboração de projetos, fiscalização e supervisão. No caso de transferência de bens públicos, como ônibus e vans, para particulares executar o transporte escolar deverá ser estabelecido o critério de “maior lance ou oferta”.

- ***Critério de Maior Lance ou Oferta***

A lei brasileira de licitações estabelece que o critério de maior lance ou oferta deverá ser realizado para alienações de bens ou concessão de direito real de uso. Como já citado, esse critério se aplica ao transporte escolar, somente nos casos de transferência de bens públicos, tais como, por exemplo, ônibus e vans.

C) O Pregão eletrônico

O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação regulamentada pelo Decreto nº 5.450/05, destinada à aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União. Entre suas principais características está a dispensa da presença de interessados com os envelopes materiais no local determinado, inexistindo, nesse caso, o processo de abertura de envelopes para exame das propostas e a sucessão de lances mediante a palavra oral dos interessados.

Nesse modo, os participantes utilizam um terminal de computador com internet, conectando-se aos serviços ofertados pela própria Administração. Os interessados têm suas vontades manifestadas por via eletrônica e são sujeitos à atuação conduzida pelo pregoeiro, atuação esta que envolve a gestão do processo licitatório e o próprio sistema eletrônico.

Na Administração Pública Federal, a plataforma tecnológica utilizada no processo dos pregões eletrônicos é a *Comprasnet*, designado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo um módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). Já para os entes federados, o § 2º do artigo 2º da Lei nº 10.520 admite a utilização de sistemas eletrônicos desenvolvidos eles mesmos, a exemplo, o Licitações-e, do Banco do Brasil ou o Licitações Caixa, da Caixa Econômica Federal, ou desenvolvidos e mantidos por entidades privadas.



O pregão na forma eletrônica possui duas grandes fases: a fase interna: inicia com a abertura do processo administrativo (art. 38 da Lei nº 8.666/93) e envolve toda a etapa preparatória; fase externa: inicia com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso (art. 4º da Lei nº 10.520/02 e art. 17 do Decreto nº 5.450/05).

A fase preparatória do pregão na forma eletrônica está prevista no art. 9º do Decreto nº 5.450/05 e consiste das seguintes etapas:

- I - Elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
- II - Aprovação do termo de referência pela autoridade competente;
- III - Apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
- IV – Elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;
- V - Definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e
- VI - Designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Para que as empresas viabilizem sua participação nas licitações eletrônicas, as mesmas precisam efetuar um cadastro prévio junto ao provedor do sistema eletrônico. Uma vez credenciado o licitante, ele assume a responsabilidade legal e a capacidade técnica para a realização das transações inerentes ao pregão de modo eletrônico.

Divulgado o edital no endereço eletrônico, os licitantes devem encaminhar propostas com a descrição do objeto ofertado e o preço até a data e hora marcadas para a abertura da sessão. Chegando o horário previsto no edital, a sessão pública na internet é aberta por ordem do pregoeiro, verificadas as propostas apresentadas, o pregoeiro desclassifica aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital. No sistema é disponível campo próprio para a troca de mensagens entre o pregoeiro e os licitantes.

Automaticamente, o sistema ordena as propostas classificadas pelo pregoeiro, e, somente elas, participam da fase de lance. Em seguida, o pregoeiro inicia a fase competitiva, em que todos os licitantes classificados podem encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico. Dessa forma, especifica-se a fase de lances:

- tempo normal: encerrado pelo pregoeiro;
- tempo de iminência: aviso de fechamento da fase normal de lances e iminência do início do tempo aleatório (entre 1 e 60 minutos);



- tempo aleatório (ou randômico): período de até 30 minutos, aleatoriamente encerrado, findo o qual é automaticamente encerrada a recepção dos lances.

O pregoeiro pode encaminhar, via sistema eletrônico, contraproposta diretamente ao licitante que tenha apresentado o menor valor, para que seja obtido preço melhor, podendo a negociação ser acompanhada pelos demais licitantes.

Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examina a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para a contratação e verifica a habilitação do licitante conforme disposições do edital. Os documentos e anexos exigidos, quando remetidos por *fax*, devem ser apresentados em original ou por cópia autenticada, nos prazos estabelecidos no edital.

Após o vencedor ser declarado, qualquer licitante pode, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, se quiserem, apresentar contrarrazões em igual prazo, o qual começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

Não havendo intenção de recurso apta, o próprio pregoeiro adjudicará o objeto da licitação e remeterá os autos à autoridade competente para homologação. Havendo recurso, após seu julgamento pela autoridade competente, esta adjudicará o objeto; e, constatada a regularidade dos atos praticados, homologará o procedimento licitatório.

O seguinte fluxograma ilustra o desenvolvimento das etapas da fase externa ao pregão eletrônico.

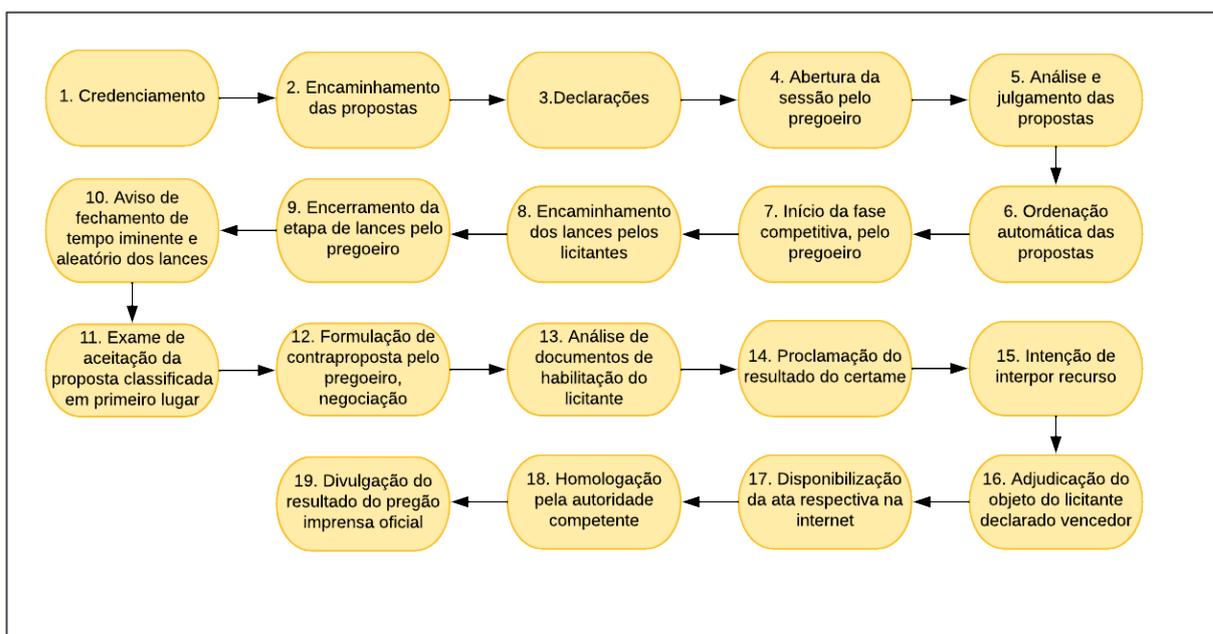


Figura 11 - Fluxograma sintético da fase externa do pregão eletrônico

Fonte: Escola Nacional de Administração Pública

O uso do Pregão Eletrônico no Transporte Escolar.

O pregão eletrônico é utilizado pela Administração Pública, dentre outros fins, para contratar empresa para prestação de serviço de transporte escolar. No edital são especificados o objeto, os recursos orçamentários, a forma de credenciamento e de participação do licitante no pregão, formas de envio de proposta e lances, assim como outros elementos previstos em lei. Junto ao edital, quando necessário, haverá anexos que listarão os itens objetos da licitação, como por exemplo, descrevendo o tipo do veículo a ser locado (leve / pesado), sua potência mínima, capacidade mínima de transporte de passageiros e seguro com franquias.



Fonte: Flaticon (2018)

C) ELABORAÇÃO DO EDITAL

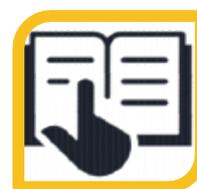
O que é o edital?

O Edital é o documento por meio do qual o Poder Público informa à sociedade sobre a abertura da licitação para os tipos já mencionados, a saber:

- Concorrência
- Tomada de Preço
- Convite
- Leilão

O Edital estabelece as regras relativas a sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas. Essas regras devem ser cumpridas tanto pela Administração quanto pelos proponentes.

Embora de extrema importância os detalhes do edital, vale ressaltar que outras normas vigentes podem complementá-lo.



Fonte: Flaticon (2018)

De acordo com a lei nº 8.666/93, em seu art. 32 e p. 5º, a fim de evitar qualquer discriminação entre os candidatos, o edital deve ser disponibilizado de forma gratuita. De forma geral, os elementos básicos do edital são:

- O Preâmbulo – apresentação da licitação e identifica a Instituição promotora. Não podem faltar no preâmbulo as seguintes informações:
 - o Número de ordem em série anual da licitação;
 - o Nome da repartição interessada a seu setor;
 - o Finalidade da licitação;
 - o Modalidade, regime de execução e tipo de licitação;
 - o Processo administrativo pelo qual a licitação foi autorizada;
 - o Menção explícita a lei 8.666/93, a qual rege os processos de licitação;
 - o Demais leis que regem a licitação;
 - o Local, dia e hora para recebimento da documentação e propostas, bem como informações sobre o início da abertura das propostas.
- Texto – abrange a parte fundamental do edital, no qual devem ser definidos:
 - o O objeto;
 - o As condições de participação;
 - o O critério de julgamento das propostas;
 - o Os requisitos para a formalização dos contratos;



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar

- Fecho – trata da parte final do edital na qual constam as determinações legais acerca de sua divulgação, a data e a assinatura dos responsáveis pela licitação.

O conteúdo básico de um edital pode ser listado no quadro abaixo.

CONTEÚDO OBRIGATÓRIO DO EDITAL	
1	– Objeto da Licitação.
2	– Prazo e Condições para assinatura e execução do contrato, bem como prazo da entrega do objeto.
3	– Sanções para o caso de inadimplemento.
4	– Local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico e o executivo, caso exista.
5	– Condições para participação na licitação e forma de apresentação das propostas.
6	– Critério para julgamento.
7	– Locais, horário e códigos de acesso dos meios de comunicação que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação.
8	– Critério de aceitabilidade de preços unitário e global.
9	– Critério de reajustes e revisão dos preços contratuais.
10	– Limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras e serviços.
11	– Condições de pagamentos.
12	– Instruções e normas para os recursos.
13	– Condições de recebimento do objeto da licitação.
14	– Indicações específicas ou peculiares da licitação.

Figura 12 – Conteúdo obrigatório do edital

Anexos podem ser incluídos no edital, todos de acordo com os complementos previstos na lei nº 8.666/93, art. 40, inciso I a IV. Esses anexos podem conter o seguinte conteúdo:

- O projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos e especificações.
- O orçamento estimado, com medidas de quantidades contratadas e preços unitários (Termo de Referência).
- A minuta do contrato a ser firmado pela Administração e o licitante vencedor.
- As especificações complementares e as normas de execução, por exemplo regras e avaliações de desempenho.

De acordo com o art. 39 da lei n. 8.666/93, sempre que o valor estimado para uma licitação ou um conjunto de licitações simultânea ou sucessivas for superior a 100 vezes os limites que classificam cada tipo de licitação, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública.

Essa audiência pública deverá acontecer no mínimo 15 dias da data prevista de publicação do edital. Além disso, ela deverá ser publicada com no mínimo 10 dias de antecedência a sua realização, nos mesmos oficiais de publicação do edital. Caso a modalidade da licitação seja por “concorrência” serão obrigatórias audiências se a licitação exceder 65 milhões. Caso seja convite ou tomada de preços, os valores serão acima de 8 e 65 milhões, respectivamente.



Fonte: Flaticon (2018)

D) CONTEÚDO BÁSICO DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é um documento por meio do qual a Administração Pública estabelece todas as condições nas quais o serviço deve ser prestado ou as características do produto que deverá ser entregue. Suas características básicas são as seguintes:

- a) É uma parte anexada ao edital e integrante do “contrato” celebrado entre a instituição e o fornecedor, visando a execução de um serviço ou um outro produto;
- b) O Termo de Referência apresenta as normas que recaem sobre as partes envolvidas, principalmente no que tange assuntos técnicos e especializados.
- c) É recomendável a elaboração de um Termo de Referência mesmo quando o serviço será executado pela própria Administração Pública sem a contratação de externos. Afinal, esse instrumento define as metas, os recursos, os prazos e os a forma em que será feito o controle de qualidade dos serviços prestados.

Qual a relação do Termo de Referência e o Edital de Licitação?

O processo de licitação é objetivado para a contratação de pessoas ou empresas para a prestação de serviços. O edital é aquele documento responsável por orientar as partes envolvidas, quanto aos seus direitos e deveres, bem como sobre suas relações. Por exemplo, nele é definido o que será contratado, a fonte dos recursos, os prazos, as multas, as formalidades processuais, a minuta de contrato, etc.

O Termo de Referência trata, enquanto anexo ao edital de licitação, de assuntos bem específicos e técnicos.



Fonte: Pixabay (2018)

No caso específico do Transporte escolar, recomenda-se que o termo de Referência tenha a seguinte estrutura básica:



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar

CONTEÚDO BÁSICO DO TERMO DE REFERÊNCIA	
1	Orçamento estimado para o transporte escolar nas rotas rurais, incluindo a unidade de medida, a suas especificações, as suas distâncias totais, o valor médio unitário e o valor médio total. Além disso, necessita-se a especificação técnica dos veículos utilizados para o Transporte Escolar Rural.
2	Justificativa da contratação do serviço de Transporte Escolar Rural.
3	O local e as condições da prestação do serviço, por parte do licitante vencedor.
4	As condições mínimas de recebimento do Transporte Escolar Rural.
5	As condições de pagamento.
6	Vigência da ata de registro de preço e do contrato.
7	Normas de fiscalização do contrato.
8	Obrigações por parte do contratado e do contratante.
9	Documentos que comprovem a qualificação técnica. No caso do Transporte Escolar Rural, recomenda-se o documento do Veículo (Certificado de Registro de Licenciamento do Veículo) e Atestado de Capacidade Técnica expedido por pessoas jurídicas de direito público ou privado.
10	Sanções aplicáveis as possíveis infrações.
11	Informações complementares (Carteira de Habilitação do Condutor, Curso Especializado do Condutor, Histórico de Infrações de Trânsito, Inspeção Semestral do veículo pelo Detran, dentre outros).

Figura 13 – Conteúdo básico do termo de referência

E) COMISSÕES DE LICITAÇÃO

A lei de licitações prevê quatro espécies de comissões para o processo licitatório, conforme a descrição a seguir:

- a) Comissão de Licitação (CL) – de acordo ao art. 6 da lei 8.666/93, essa comissão tem caráter permanente ou especial, isto é, uma comissão fixa da prefeitura para situações de licitação ou uma comissão criada para uma licitação específica. Essa comissão se encarrega em receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações, bem como cadastrar todo os licitantes. Inclusive, uma outra atribuição seria a execução de concursos. A essa comissão cabe analisar todos os recursos durante o processo de licitação (art. 41, p. 1º e 2º).
- b) Comissão de Cadastramentos de Fornecedores – pode ser constituída pelos mesmos membros da CL e suas atribuições consistem em examinar e julgar a documentação apresentada, elaborar normas para o cadastramento, atualizar anualmente os cadastros, promover a publicidade e divulgação, bem como resolver sobre recursos cabíveis ao cadastramento.
- c) Comissão de Recebimento de Material – No caso do Transporte escolar, a comissão de recebimento é responsável pela aquisição de bens destinados a esse serviço, tais como os ônibus e as embarcações.
- d) Comissão Julgadora de Concursos – essa comissão deve ser integrada por profissionais especializados, de nível superior, os quais devem apresentar reconhecido conhecimento da matéria em exame. Seus membros atuam julgando as posturas.



F) PROCEDIMENTOS INICIAIS DE UMA LICITAÇÃO – FASE INTERNA

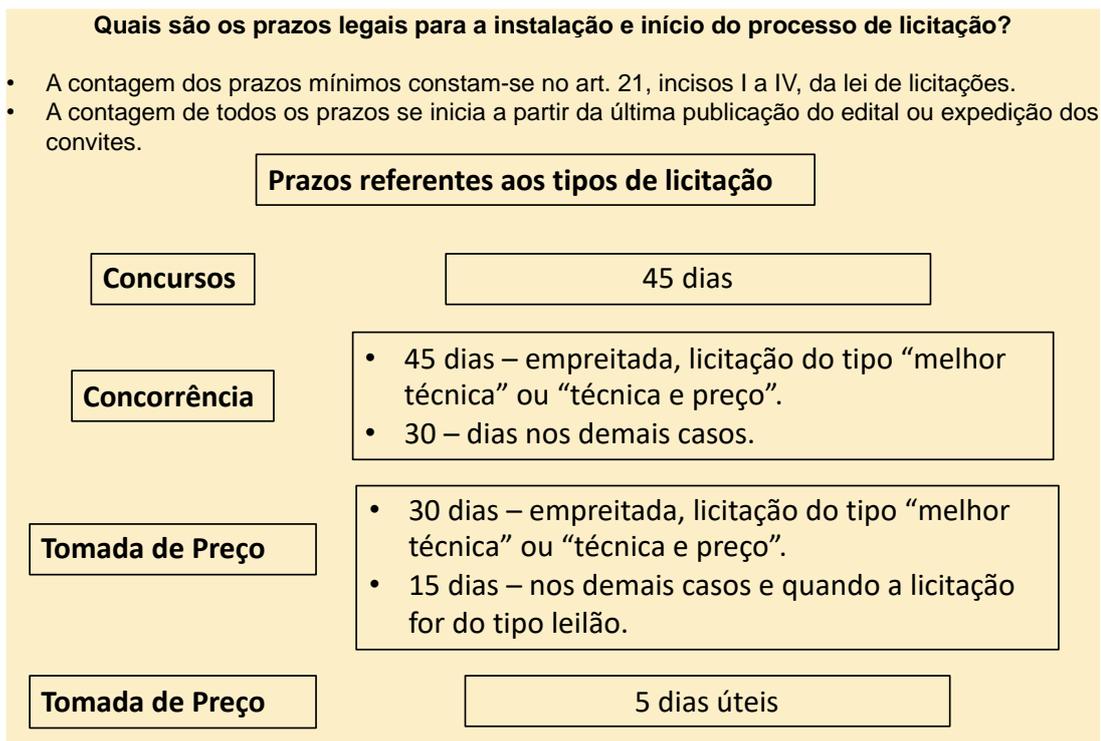
Dentre as condições iniciais para se estabelecer uma licitação, a adoção de todos os procedimentos para torná-la pública é uma etapa imprescindível. Todo o processo de licitação deverá ser aberto a qualquer interessado que queira acompanhá-lo, mesmo que não seja um dos licitantes ou não tenha envolvimento direto com o ente público.

Durante o período de licitação, deve-se preservar o princípio da publicidade, isto é, avisos sobre todas as etapas licitatórias deverão ser publicados. Essas práticas são importantes para assegurar a competição e o maior número de licitantes.

De acordo com o art. 21 da lei nº 8.666/93, pelo menos uma vez, os avisos de licitação deverão ser divulgados nos seguintes veículos oficiais de informação:

- Diário Oficial da União – quando se tratar de licitação realizada pela Administração Pública Federal ou quando se utilizar recursos federais como forma de financiamento.
- Diário Oficial do Estado ou do Distrito Federal – quando se tratar de licitação feita por órgão da Administração Pública Estadual, Municipal ou do Distrito Federal.
- Jornais diários de grande circulação estadual – caso exista algum jornal de grande circulação municipal ou estadual, recomenda-se publicar o edital ou notícias sobre a sua existência e vigência.

Os avisos deverão conter o local para obtenção integral do edital e as principais informações acerca da licitação (art. 21). Ressalta-se que o processo de licitação não pode ser sigiloso, mas, certamente, público e acessível a todo cidadão que deseje participar, desde que não crie obstáculos ou impeça o seu desenvolvimento.



Nota: De acordo com o art. 17 do Decreto nº 5.450, o prazo fixado para a apresentação de propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a oito dias.

Figura 14 – Prazos legais para a instalação e início do processo de licitação

Além dos prazos, alguns outros requisitos básicos deverão ser atendidos para se iniciar o processo licitatório. De acordo com o art. 7º da lei nº 8.666/93, as licitações para execução de obras e prestação de serviços deverão atender os seguintes requisitos:

1. **Projeto Básico** – Documento que caracteriza a obra ou o serviço que serão objetos da licitação. Esse documento deve ser elaborado por meio de estudos técnicos preliminares que constatem a viabilidade técnica e ambiental da obra ou do serviço, bem como prévia avaliação dos seus custos prazos de execução. No caso do Transporte escolar, esse documento deve possibilitar a avaliação do custo do serviço e sua viabilidade, tanto técnica quanto econômico-financeira. Além disso, o projeto básico permite a identificação de métodos para a sua execução e prazos para a sua realização. Dentre os elementos necessários ao projeto básico, discriminam-se os seguintes:
 - a. Descrição do objeto;
 - b. Caracterização das rotas, itinerários, escolas, pontos de parada, viagens a serem realizadas, horários, quilometragens percorridas, número total de alunos beneficiários, dentre outros;
 - c. Parâmetros operacionais a serem seguidos, e;
 - d. Relação de custos estimados;

2. **Projeto Executivo** – Documento que reúne os elementos necessários e suficientes para a execução completa da obra, de acordo com as normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas). No caso do Transporte escolar, o projeto executivo pode



ser considerado a Ordem de Serviço que orienta a prestação e operação com relação aos itinerários, horários, etc.

3. Execução das obras e serviços – A licitação só poderá ser realizada, segundo o art. 7º da lei nº 8.666/93, quando os seguintes requisitos básico estiverem atendidos:

- a. Projeto básico aprovado por autoridade competente;
- b. Orçamento detalhado em planilhas, todas passíveis de comprovação;
- c. Recursos previstos no orçamento;
- d. Produto ou serviço a ser licitado contemplado no Plano Plurianual (PPA) de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

No caso de licitações envolvendo o Transporte Escolar, o Poder Público deverá disponibilizar o projeto básico, devidamente aprovado, aos interessados. Dessa forma, a sociedade poderá avaliar o custo desse serviço, os métodos e os prazos para a sua execução.

Os custos do projeto devem ser bem detalhados.

O orçamento deverá ser detalhado incluindo os recursos direcionados por programas federais, tais como o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Transporte Escolar.



Fonte: Flaticon (2018)

G) PROCEDIMENTOS INICIAIS DA LICITAÇÃO – FASE EXTERNA.

Após o processo de publicação necessário e decorrido o prazo necessário, inicia-se o recebimento das propostas dos licitantes e suas respectivas análises. Após habilitadas as propostas, busca-se identificar aquela mais vantajosa ao ente público.

De acordo com o art. 38º da lei nº 8.666/93, junto a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, com a respectiva autorização para a licitação, seguem-se alguns exemplos de documentos:

1. Edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
2. Comprovantes de publicações do edital ou da entrega do convite;
3. Ato de designação da Comissão e Licitação, pregoeiro, administrativo ou oficial, ou o responsável pelo convite;
4. Original das propostas e dos documentos que as instruírem;
5. Atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
6. Pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação;
7. Atas de adjudicação do objeto de licitação e da sua homologação;
8. Eventuais recursos, manifestações e respectivas decisões;
9. Despacho de revogação ou anulação da licitação, quando for o caso;
10. Termo de contrato ou instrumento equivalente;
11. Outros comprovantes de publicações;
12. Demais documentos relativos a licitação.

Após a abertura do processo licitatório, implementa-se todas as etapas estabelecidas no instrumento convocatório, até que chegue a proposta vencedora.



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar

De maneira geral, após a abertura da licitação, segue-se a abertura dos envelopes para verificação da habilitação, realização do julgamento da proposta, determinação da proposta vencedora, homologação e adjudicação do procedimento.

PROCESSO DE HABILITAÇÃO

Esse processo tem como objetivo principal identificar se o interessado possui os requisitos e qualificações necessárias para firmar contrato com a Administração Pública.

A habilitação é concedida após a entrega dos envelopes e abertura da licitação, embora possível a inversão desse processo. Isto é, a homologação pode ocorrer após o julgamento das propostas.

Apenas quando o processo for em regime de "tomada de preço" que haverá a necessidade de cadastramento prévio do participante da licitação (normalmente em período anterior a publicação do edital).

De acordo com o art. 27 da lei n. 8.666/93, na habilitação são exigidas as seguintes documentações referentes a:

- Habilitação jurídica
- Qualificação técnica
- Qualificação econômico-financeira
- Regularidade Fiscal



Fonte: Flaticon (2018)

Após a habilitação, a etapa seguinte é a de julgamento e classificação das propostas de licitação. Os tipos de julgamento existente são os indicados na lei nº 8.666/93, em seu art. 1º, tais como os critérios de melhor técnica e preço.

Julgada e escolhida a proposta mais vantajosa para o ente público, procede-se com a homologação do julgamento, que, em geral, consiste na confirmação da classificação das propostas pela autoridade competente (art. 43). A mesma autoridade está encarregada de reorganizar a classificação, em casos de irregularidades, bem como anular o julgamento ou o procedimento licitatório.

Homologado o julgamento, adjudica-se o objeto licitado ao proponente vencedor, por meio de assinatura do contrato junto à Administração Pública.

EXERCÍCIOS PROPOSTOS

3 – Assinale todas as assertivas verdadeiras.

- () De acordo com a lei nº 8.666/93, o contrato é acordo celebrado entre a Administração Pública e particulares.
- () A execução do Transporte escolar se dá de forma indireta e nunca diretamente operada pela Administração Pública.
- () Caso o Poder Público optar por terceirizar a execução do serviço de Transporte escolar deverá fazê-lo sob forma de contratos de serviço, não necessariamente por concessão.
- () A contratação de serviço de transporte escolar está sujeita a licitação prévia.



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar

- () Se o valor do contrato de serviços do operador privado for inferior a R\$ 8.000,00 a licitação será dispensada.
- () A concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão são modalidades e tipos de licitação.
- () A tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderam condições exigidas. Enquanto a concorrência é a modalidade entre quaisquer interessados.
- () Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante remuneração aos vencedores, conforme edital.
- () Leilão é uma modalidade de licitação utilizada no Transporte Escolar para a venda de bens móveis, como veículos escolares.
- () Os regimes de execução da licitação definem a forma de remuneração do serviço, se, por exemplo, a execução do transporte escolar será por empreitada por preço global.
- () São elementos indispensáveis da redação de um edital: preâmbulo, texto e fecho.
- () No texto do edital deve ser especificado o objeto, as condições de participação e o critério de julgamento das propostas de licitação. Além disso, deve conter a formalização do contrato.
- () O Termo de Referência não é um anexo obrigatório ao edital de contratação de serviços de transporte escolar.
- () Para se iniciar uma licitação é necessário a publicidade e a publicação da licitação, principalmente na imprensa oficial.
- () Em geral, exige-se pelo menos 30 dias para início da licitação após a publicação do edital.
- () Para o transporte escolar são exigidos os seguintes requisitos para o processo licitatório: projeto básico; projeto executivo; recursos destinados ao Transporte escolar.
- () O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação regulamentada destinada à aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União.
- () Na Administração Pública Federal, a plataforma tecnológica utilizada no processo dos pregões eletrônicos é a *Comprasnet*, designado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo um módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG)
- () Divulgado o edital no endereço eletrônico, os licitantes devem encaminhar propostas com a descrição do objeto ofertado e o preço até a data e hora marcadas para a abertura da sessão.
- () Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examina a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para a contratação e verifica a habilitação do licitante conforme disposições do edital.

5. CONTRATOS

Embora já tenham sido apresentados os tipos de contratos, nesta seção serão abordadas as suas estruturas internas.

De acordo com a lei n. 8666/93, a lei brasileira de licitações, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas, seja qual fora a denominação utilizada.



Fonte: Flaticon (2018)



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar

Vale ressaltar que, visando a maior segurança dos contratantes e contratados, de acordo com a lei nº 8.666/83, a minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou o ato convocatório da licitação.

Alguns poderes são concedidos a Administração Pública, decorrentes dos contratos administrativos:

- Poder exorbitante do Estado, que o permite, por exemplo, modificar unilateralmente o contrato;
- Rescisão unilateral do contrato;
- Estabelecimento de compensação recíproca entre as partes envolvidas;
- Garantias ao Estado do equilíbrio econômico-financeiro aos contratados;
- Necessidade da licitação;
- Penalidades aos envolvidos, em casos de descumprimento das obrigações;
- Garantias, por parte do concedente, que o serviço será executado conforme as especificações do contrato.

Dentre os poderes concedidos a Administração Pública, as principais alterações que podem ser processadas são as seguintes:

- Substituição da garantia de execução;
- A modificação do regime de execução da obra ou serviço;
- Modificação da forma de pagamento;
- Restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra ou do serviço, objetivando o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Quando o contrato é obrigatório?

O termo de contrato (escrito) é obrigatório nos casos de concorrência e tomada de preços, bem como em casos de dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites dessas duas modalidades de licitação.

Em casos que o referido documento possa ser substituído por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato ou nota de empenho de despesa, a ordem de execução do serviço por meio de contrato é facultativa. Ainda que, mesmo sendo facultativa a dispensa do contrato, recomenda-se sua utilização, afinal nele são discriminadas com clareza as obrigações entre as partes.



Fonte: Pixabay (2018)

5.1. Contratos Administrativos: cláusulas obrigatórias.

Da mesma forma como no edital, de acordo aos incisos I a XIII do art. 55, da lei nº 8.666/93, os contratos exigem algumas cláusulas obrigatórias e necessárias que passamos a enumerar no quadro a seguir.



CLÁUSULAS OBRIGATÓRIAS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	
1	Objetos e seus elementos característicos.
2	Regime de execução ou a forma de fornecimento.
3	Preço e condições de pagamento, critérios, data base, periodicidade de reajustes nos preços e correções monetárias.
4	Prazos iniciais de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo.
5	Critério pelo qual correrá a despesa, com indicações da classificação funcional e da categoria econômica.
6	Garantias oferecidas para assegurar a plena execução dos serviços ou obras.
7	Direitos e as responsabilidades das partes, bem como as penalidades cabíveis e as possíveis multas.
8	Casos de rescisão contratual.
9	Reconhecimento dos direitos da Administração Pública, em caso de rescisão administrativa.
10	Vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexistiu, ao convite e a proposta do licitante vencedor..
11	legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos.
12	Obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Figura 15 – Cláusulas obrigatórias dos contratos administrativos

5.2. Estrutura Básica dos Contratos

Em face da diversidade e do grande número de cláusulas, necessita-se apresentar os elementos mínimos que são recomendados a um contrato. Esse procedimento é importante na fase de confecção do contrato, pois, as especificações dessas cláusulas podem facilitar sua leitura.

A lista abaixo apresenta alguns elementos dessa estrutura mínima e dos seus principais aspectos. A apresentação sequenciada dos itens favorece a interligação dos assuntos a serem tratados pelo contrato, assim como foi especificado no edital.

1. **Caracterização inicial do contrato** – apresenta a origem processual, o regime de execução e a base legal do contrato.

- 1.1. Origem processual é a determinação do Processo Administrativo que autorizou a licitação, nele consta o ato convocatório e data da publicação na imprensa oficial.
- 1.2. O regime de execução são aqueles previstos pela lei de licitações e já apresentados, de acordo ao art. 10, nos incisos I e II.
- 1.3. A base regulamentar do contrato é o edital e a Administração Pública não pode descumpri-la. Dessa forma, o edital se torna lei durante a execução contratual, devendo, por ambas as partes, ser cumprido. Além do que é proposto no edital, recomenda-se, em casos especiais, a adição de normas técnicas.
- 1.4. Documentos anexos incluem a listagem dos documentos que serão anexados ao contrato.



2. **Identificação das partes** – seção que especifica claramente as partes signatárias do contrato.

- 2.1. Necessário uma descrição do contratante e seu representante.
- 2.2. Necessário uma descrição dos regimes de execução das obras ou serviços.

3. **Do objeto** – Nesta seção são descritos o prazo, os casos de prorrogabilidade, o crédito pelo qual ocorrerá as despesas e o recebimento definitivo.

- 3.1. A definição de prazos é cláusula necessário em contrato, desde aqueles ligados a execução do serviço, até aqueles de conclusão. De modo geral, os contratos administrativos devem ter duração de 12 meses. O período máximo para a contratação de serviços de transporte escolar com particulares poderá estender o contrato em até 48 meses, conforme o inciso IV do art. 57, da Lei nº 8.666/93.
- 3.2. Necessário a identificação da fonte que financiará o pagamento do contrato, bem como a classificação funcional programática e da categoria econômica.
- 3.3. Necessário especificações do recebimento provisório e definitivo dos bens, obras ou serviços.

4. **Bens reversíveis** – Esta seção especifica o caso de transferências de bens por parte do Poder Público para o contratado. Necessário a especificação clara desses bens e quais as condições de reversão dos mesmos.

5. **Condições iniciais da prestação de serviço** – Nesta seção deve ficar claro as condições mínimas que o contratado deve apresentar para o início da execução (quantidade de veículos, idade dos veículos, etc.), as especificações de prazos e declaração de que o contratado deve manter todas as condições de habilitação e qualificação exigidos na licitação.

6. **Direitos e obrigações do Contratante** – Nesta seção deve ser especificado os direitos da Administração sem intervenção jurídica, como o poder exorbitante, possibilidade de alteração unilateral do contato, dentre outros. Por outro lado, o contratado tem direito a recorrer, em circunstâncias de algum posicionamento ilegal da Administração Pública. As penalidades e valores de multas também devem ser descritas no contrato e devem seguir os procedimentos definidos no capítulo IV da lei nº 8.666/93.

7. **Direitos e obrigações do Contratado** – Devem ficar claros os direitos e obrigações do contratado e as suas relações trabalhistas. Somado isso, recomenda-se especificar sobre o cadastramento de veículos, bem como de elementos mínimos para avaliar a qualidade de desempenho do serviço licitado.

8. **Direitos e obrigações dos usuários** – Nesta seção devem ficar estabelecidos os direitos e as obrigações dos agentes usuários, e, inclusive, sobre a acessibilidade às Pessoas com Deficiência (PcD).



9. **Da remuneração** – Os principais aspectos sobre a remuneração que devem ser definidos no contrato são:

- 9.1. O valor ou o preço do serviço contratado ou do bem adquirido;
- 9.2. A forma de remuneração específica;
- 9.3. As condições e prazos do pagamento;
- 9.4. Os critérios de pagamento, principalmente para serviços remunerados pelo desempenho do contratado;
- 9.5. As formas de atualização monetária, em específico, recomenda-se indicar a medida de inflação adotada e a periodicidade da atualização monetária, e;
- 9.6. As formas ou critérios de reajuste e revisão dos valores contratados.

10. **Da fiscalização** – Determinações da competência dos agentes fiscalizadores, dos objetos fiscalizados e dos procedimentos avaliativos da licitação.

11. **Garantias contratuais** – Ao poder público é facultado o direito a exigir garantias para a execução do contrato, de acordo com a lei de licitação. As garantias recaem apenas sobre o licitante vencedor e seus valores não podem exceder 5% dos valores dos contratos. As garantias também estão submetidas as mesmas regras de reajuste e revisão citadas anteriormente. Portanto, recomenda-se especificar, no contrato, os valores e as formas que serão efetivadas as garantias.

12. **Nulidade e extinção do contrato** – Nesta seção devem ficar claras as condições de extinção do contrato, principalmente os termos de rescisão contratual nos casos de inexecução dos serviços contratados. Além disso, necessita-se esclarecer os direitos da Administração Pública em circunstâncias de rescisão contratual e, finalmente, as condições de nulidade do contrato. Isto é, a anulação do contrato consiste na invalidação deste acordo por ilegalidade, seja na formalização, ou seja, em cláusulas contratuais. As condições que conduzem a nulidade da licitação também tornam os contratos nulos ou sem algum efeito.

13. **Das infrações, penalidades e recursos** – Necessita-se especificar os tipos de infração, penalidades e o processo de aplicação dessas penalidades. Além disso, recomenda-se identificar os valores das multas e suas condições de pagamento.

14. **Interpretação** – Finalmente, necessita-se esclarecer quais as leis que serão consideradas para a resolução de divergências acerca da aplicação de cláusulas contratuais que, por diversas razões, não puderam ser sanadas por recurso às regras gerais de interpretação.

EXERCÍCIOS PROPOSTOS

4 – Assinale todas as assertivas verdadeiras sobre o processo de elaboração dos contratos.

- () Sobre os contratos firmados pela Administração Pública é conferido poder exorbitante ao ente público. Isto é, ele poderá alterar unilateralmente os contratos.
- () Quando necessário, a Administração pública poderá alterar a forma de pagamento.



- () O Termo de Contrato é obrigatório nos casos de: concorrência e tomada de preços. Nos demais casos, torna-se facultativo a elaboração do contrato e pode ser substituído por outros instrumentos hábeis.
- () A Assessoria Jurídica do Poder Público deverá examinar e aprovar a minuta de contrato a ser assinado entre as partes.
- () As cláusulas contratuais necessárias são: a descrição do objeto; o regime de execução ou a forma de fornecimento; o preço e as condições de atualização monetária; e a data do efetivo pagamento.
- () Prazos de início de etapas de execução não são cláusulas contratuais necessárias.
- () Os direitos e as responsabilidades das partes, bem como possíveis sanções às infrações são anexos facultativos aos contratos.
- () O contratado tem obrigação de manter, durante toda a execução do serviço, a compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificações exigidas na licitação.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL – Presidência da República. Lei nº 8.666, de 31 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, Brasília, 1996.

Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro - CTB.

CÂMARA, M. T.; CRUZ, R. O. M.; ARAGÃO, J. J. G. Direcionamentos para a contratação de Bens e serviços relacionados ao Transporte escolar. Elementos Mínimos para a Regulação do Transporte escolar, Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2008.

Ceftru – Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes. Manual de Regulação do Transporte escolar. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Ministério Público. Guia do Transporte Escolar. Brasília, 2010. Disponível em: www.fnde.gov.br/centrais-de.../131-transporte-escolar?...guia-do-transporte-escola

LOPES, E. P. ; CÂMARA, M. T.; MONTEIRO, T. Transporte Escolar como Instrumento de Viabilização do Acesso à Educação: o que estabelecem as leis? Elementos Mínimos para a Regulação do Transporte escolar, Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2008.

NUNES, A. O.; LOPES, E. P.; CÂMARA, M. T. Transporte Escolar: elementos necessários à sua regulação e ao seu conceito de serviço adequado. Elementos Mínimos para a Regulação do Transporte escolar, Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2008.



7. EQUIPE CECATE RESPONSÁVEL PELO DESENVOLVIMENTO DO MÓDULO

Coordenadora do Projeto - FNDE

Maria Nazaré Marinheiro Nicéas de Albuquerque

Coordenador do Projeto - UFG

Prof. Dr. Willer Luciano Carvalho

Professor Responsável pelo Módulo

Prof. Dr. Paulo Henrique Cirino Araújo

Equipe de Desenvolvimento

Bruno Fernandes Freire

Maurício Barbosa da Cruz

Paulo Henrique Cirino Araújo

Equipe Revisora

David Antônio Lustosa de Oliveira

Djailson Dantas de Medeiros

Gabriel Marques Andreozzi

Judite Ramos da Silva

Silvério Morais da Cruz

Yaeko Yamashita

FCT
Faculdade de Ciências
e Tecnologia



FUNAPE
Fundação de Apoio à Pesquisa - UFG



UFG
UNIVERSIDADE
FEDERAL DE GOIÁS

FNDE
Fundo Nacional
de Desenvolvimento
da Educação



Centro Colaborador de Apoio
ao Transporte Escolar