



ETP - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

INTRODUÇÃO

O presente documento caracteriza a primeira etapa da fase de planejamento e apresenta os devidos estudos para a contratação de solução que atenderá à necessidade abaixo especificada.

O objetivo principal é estudar detalhadamente a necessidade e identificar no mercado a melhor solução para supri-la, em estrita observância às normas vigentes e aos princípios que regem a Administração Pública.

A necessidade consiste em garantir o transporte escolar seguro, regular e contínuo dos alunos da rede pública municipal de ensino do Município de Várzea Roça - Bahia, assegurando o deslocamento dos estudantes até as unidades escolares. Tal demanda decorre da insuficiência da frota própria municipal para atender integralmente todas as rotas, especialmente aquelas localizadas na zona rural e em localidades de difícil acesso. A prestação adequada do serviço é essencial para o cumprimento do calendário escolar, a frequência e o rendimento dos alunos, bem como para a efetivação do direito à educação.

DIRETRIZES QUE NORTEARÃO ESTE ETP – ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E A CONTRATAÇÃO E INFORMAÇÕES BÁSICAS

O presente Estudo Técnico Preliminar é elaborado em conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei Federal nº 14.133/2021, observando o adequado planejamento da contratação pública, a legalidade, a eficiência, a economicidade, a continuidade do serviço público e o atendimento ao interesse público.

A definição da solução considerará a real necessidade da Administração, a insuficiência da frota própria municipal, as características geográficas do Município, a predominância de áreas rurais e a necessidade de atendimento contínuo das rotas escolares ao longo do período letivo, priorizando a segurança dos estudantes, a regularidade do serviço e a qualidade da prestação.

Bem como, a solução norteia-se, no que couber, a Recomendação expedida pelo Ministério Público da Bahia no bojo do Inquérito Civil n.º 159.9.106701/2023 e orientação técnica 07 da Rede de Controle da Gestão Pública.

A solução a ser adotada deverá observar as normas aplicáveis ao transporte escolar, atender às exigências de segurança, considerar a adequada qualificação dos profissionais envolvidos, garantir condições adequadas dos veículos e assegurar compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado, de modo a assegurar a eficiência e a vantajosidade da contratação.

As informações utilizadas na elaboração deste ETP decorrem do levantamento da demanda junto à Secretaria Municipal de Educação, da análise do calendário escolar vigente, da identificação das rotas existentes e da avaliação das soluções disponíveis no mercado, servindo de base para a definição do modelo de contratação mais adequado à realidade do Município.

DIAGNOSTICO INICIAL E NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO



A garantia de transporte escolar regular, seguro e contínuo aos estudantes da rede pública municipal, especialmente àqueles residentes na zona rural e em localidades de difícil acesso, decorre do dever do Poder Público de assegurar o pleno exercício do direito fundamental à educação. O Município apresenta características predominantemente rurais, com significativa dispersão geográfica da população estudantil, o que demanda soluções adequadas que garantam pontualidade, segurança e eficiência no deslocamento diário dos alunos até as unidades escolares.

A frota própria do Município mostra-se insuficiente para atender integralmente a demanda, seja por limitações quantitativas, seja pela necessidade de manutenção preventiva e corretiva dos veículos, comprometendo a prestação do transporte escolar de forma contínua e adequada. A interrupção ou prestação inadequada desse serviço pode prejudicar diretamente a frequência e o rendimento dos alunos, além de comprometer o cumprimento do calendário letivo, afetando o interesse público e a política educacional do Município.

Dessa forma, é necessária a adoção de medidas que assegurem o transporte escolar regular, seguro e eficiente, garantindo o acesso e a permanência dos alunos na escola e contribuindo para a efetividade das ações educacionais desenvolvidas pela Administração Municipal.

ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO

A medida está alinhada ao planejamento da Administração Municipal e às ações da Secretaria Municipal de Educação, como, também, a Recomendação expedida pelo Ministério Público da Bahia no bojo do Inquérito Civil n.º 159.9.106701/2023 e orientação técnica 07 da Rede de Controle da Gestão Pública. Sendo indispensável para o cumprimento do calendário letivo, a garantia do acesso e da permanência dos alunos na rede pública de ensino e a continuidade das políticas educacionais do Município, observada a compatibilidade com o planejamento orçamentário e o interesse público.

O serviço de transporte escolar está previsto na Lei Orçamentária Anual - LOA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Quadro Detalhado de Despesas - QDD, com o projeto atividade - 2.039 - Manutenção das Ações de Transporte Escolar, presente na QDD – quadro de detalhamento de despesas.

REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

A necessidade identificada deverá observar requisitos necessários e suficientes para garantir a adequada prestação dos serviços, sem impor exigências excessivas que possam restringir o caráter competitivo do certame, dentre eles destacam-se:

- Para atendimento da demanda identificada, a solução adotada deverá assegurar capacidade técnica e operacional para a execução do serviço, com disponibilização de veículos em bom estado de conservação adequados ao transporte escolar, devidamente licenciados, segurados e em conformidade com as normas de trânsito vigentes.
- A solução adotada deverá assegurar a prestação dos serviços com regularidade, segurança, pontualidade e continuidade, garantindo condições adequadas de conforto e segurança aos alunos de forma a subsidiar a definição da proposta mais vantajosa para a Administração.



- Os requisitos definidos observarão padrões usualmente praticados no mercado, evitando especificações excessivas ou desnecessárias que limitem a competitividade ou gerem dependência da Administração em relação à contratada.
- Sempre que possível, deverão ser observadas práticas de sustentabilidade, especialmente na manutenção adequada dos veículos, na redução de emissões e no uso racional de combustíveis, contribuindo para a eficiência econômica e ambiental da contratação.
- Os requisitos estabelecidos consideram a real necessidade da Administração e a proximidade com os resultados pretendidos, assegurando o transporte escolar regular durante todo o período letivo.
- A necessidade identificada possui caráter continuado, em razão da prestação permanente do transporte escolar ao longo do calendário letivo, sendo essencial para a continuidade das atividades educacionais.
- A duração da execução deverá ser compatível com o período letivo, podendo ser prorrogada na forma da legislação vigente, desde que mantidas as condições vantajosas para a Administração e o interesse público.
- A solução adotada deverá observar, entre outras, a Lei Federal nº 14.133/2021, o Código de Trânsito Brasileiro, as normas do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, as diretrizes do FNDE aplicáveis ao transporte escolar, bem como os veículos deverão estar regularmente licenciados; conter todos os itens obrigatórios de segurança e sinalização, bem como os equipamentos exigidos para circulação regular, inclusive aqueles específicos para o transporte escolar quando aplicáveis; cada veículo deverá possuir ar-condicionado em perfeito funcionamento, garantindo condição mínima de conforto e adequação ao transporte regular de estudantes, especialmente em rotas de maior duração e em períodos de altas temperaturas; os veículos deverão possuir plotagem externa com faixa amarela e a expressão “ESCOLAR”, conforme padrão a ser definido pelo órgão contratante (o custo integral da plotagem - materiais, mão de obra, reposições e adequações - deverá estar incluído no preço contratado, não sendo admitida cobrança adicional).
- Para fins de fiscalização, consoante consta na Recomendação expedida pelo Ministério Público da Bahia (Inquérito Civil n.º 159.9.106701/2023) e orientação técnica 07 da Rede de Controle da Gestão Pública, cada veículo deverá possuir rastreador GPS/GNSS ativo e operante, com capacidade de registro de trajeto e quilometragem (histórico). O sistema deverá disponibilizar relatórios por veículo e por período, contendo, no mínimo: Data e hora dos registros; Trajetos realizados (mapa/linha de deslocamento); Paradas (local e duração, quando disponível); Quilometragem rodada por período e por veículo, bem como os relatórios deverão ser **disponibilizados ao órgão contratante**, com possibilidade de **exportação** em PDF/Excel/CSV (ou formato equivalente), garantindo rastreabilidade e auditabilidade da execução.



- Outro ponto em destaque, diz respeito a inversão de fases, conforme o **§ 1º do art. 17**, a fase de análise de documentos poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases de apresentação de propostas e lances e do julgamento pertinente, desde que expressamente previsto no processo administração. Em muitas contratações, nas quais as particularidades relacionadas ao executor do objeto forem salutaras, a estratégia de seleção em que a fase de habilitação antecede a de propostas pode se mostrar mais eficiente, melhor calibrando e qualificando a disputa. Dito isso, a Administração Municipal, no exercício de sua competência discricionária vinculada aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e interesse público, optou pela adoção da inversão de fases, conforme previsão expressa no **art. 17, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021**. A seguir, elencam-se os fundamentos técnicos e jurídicos que justificam essa escolha:

1. **Aderência legal e segurança jurídica** - a inversão de fases é permitida pela Lei Federal nº 14.133/2021, desde que expressamente prevista no edital e devidamente motivada. Ao prever que a fase de habilitação possa anteceder a de julgamento das propostas, o §1º do art. 17 reconhece a possibilidade de a Administração moldar conforme a natureza do objeto e os riscos inerentes à contratação. No presente caso, todos os requisitos legais estão devidamente atendidos: a regra está prevista no edital;
2. **Mitigação de riscos na contratação de serviços sensíveis** – a necessidade de garantir o transporte escolar seguro, regular e contínuo dos alunos da rede pública municipal de ensino do Município de Várzea Roça – Bahia, trata-se de um serviço sensível, essencial e contínuo, que envolve segurança de crianças e adolescentes, pontualidade, qualidade da frota. Em razão da criticidade do serviço, é imprescindível que apenas empresas efetivamente habilitadas e regulares avancem para a fase de propostas, reduzindo os riscos de adjudicações frustradas e execuções contratuais precárias;
3. **Agilidade e eficiência administrativa** - a inversão de fases permite que a Administração, já na fase inicial, exclua do processo administrativo os interessados que não cumpram os requisitos legais, técnicos e fiscais. Essa medida evita que o processo avance com empresas inaptas, trazendo economia de tempo e de recursos públicos, além de celeridade na adjudicação e homologação. Tal estratégia responde ao princípio da eficiência conforme art. 5º, inciso I da Lei Federal nº 14.133/2021 e à busca por soluções práticas que favoreçam a boa gestão pública;
4. **Prevenção de licitantes inidôneos (coelhos)** – é sabido que a Administrações Públicas enfrentam, em vários certames, a participação de interessados inidôneas, aventureiros ou que atuavam como “licitantes coelhos” – ou seja, entravam apenas para tumultuar o processo administrativo, sem capacidade de executar o objeto. Com a inversão de fases, é possível identificar e eliminar previamente tais participantes, conferindo maior seriedade à disputa e promovendo a seleção de propostas apenas entre interessados realmente habilitados;
5. **Aumento da qualidade na disputa de preços** - ao garantir que somente interessados previamente habilitadas avancem à fase de propostas e lances,



a Administração obtém uma disputa entre players qualificados, o que tende a elevar o nível da competição e a aumentar a confiabilidade da futura solução;

6. **Resposta a problemas identificados em licitações anteriores** – é de conhecimento que em procedimentos similares conduzidos em exercícios anteriores, a Administração verificou que diversos interessados foram inabilitados apenas após a fase de lances, frustrando a adjudicação, provocando a reabertura da disputa e gerando atrasos na execução do serviço público essencial. A inversão de fases permite evitar essa reincidência, atuando como medida preventiva e corretiva, capaz de preservar a continuidade do serviço e a legalidade da solução.

- Outro ponto que merece destaque é necessidade de **orçamento sigiloso**, a presente justificativa tem por finalidade fundamentar a decisão de adotar o regime de orçamento sigiloso para o valor estimado da contratação, no âmbito do presente certame, com amparo no art. 24, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021. Em que pese a Lei Federal nº 14.133/2021 privilegie o princípio da publicidade, também prevê exceções pontuais com o objetivo de resguardar o interesse público e ampliar a eficiência das contratações. Uma dessas exceções é a possibilidade de manter o valor estimado da contratação sob sigilo até o momento da apresentação ou da abertura das propostas. O art. 24 da referida lei estabelece que, desde que devidamente justificado, o sigilo do orçamento poderá ser adotado. A principal razão para a adoção dessa medida é fomentar um ambiente de maior competitividade real entre os licitantes. Assim, quando o valor de referência da Administração é divulgado previamente, cria-se a tendência de que os licitantes formulem suas propostas tomando esse valor como um “pisso” informal, limitando-se a oferecer descontos marginais sobre o teto conhecido. Tal prática, conhecida como “ancoragem de preços”, restringe o potencial de economicidade que o procedimento licitatório busca alcançar. Portanto, ao adotar o orçamento sigiloso, a Administração Pública incentiva que os concorrentes elaborem suas propostas com base em suas próprias estruturas de custos, margens de lucro e eficiências operacionais, e não em função do valor que o Poder Público está disposto a pagar. Nesse sentido os ensinamentos de Ronny Charles¹ a ocultação da estimativa de custos (orçamento sigiloso) pela Administração pode contribuir para o equilíbrio da assimetria de informações entre esta e os licitantes, o que, a depender da modelagem adotada, pode induzir a apresentação de propostas iniciais mais próximas de seus preços efetivos, além de conferir maior margem de atuação ao agente de contratação ou ao pregoeiro na fase de negociação. Assim sendo, a natureza do serviço de transporte escolar, embora classificado como serviço comum, apresenta particularidades logísticas e de custos que variam significativamente entre os potenciais fornecedores. O sigilo do orçamento, nesse contexto, constitui a estratégia que melhor assegura que a disputa de preços reflita essas diferentes realidades, resultando na seleção da proposta que, de fato, represente o melhor custo-benefício para a Administração. Diante do exposto, e com o objetivo de ampliar a competitividade, evitar a ancoragem de preços e, por conseguinte, assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em estrita observância

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de Licitações Públicas comentadas. 15. Ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024., pag.220.



ao princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, justifica-se a adoção do **orçamento sigiloso** na presente solução. Portanto, o valor estimado da contratação permanecerá sigiloso para os interessados até a etapa de abertura das propostas, momento em que será divulgado para fins de análise e julgamento. Esse sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo.

- Sobre o aspecto do critério de julgamento se recomenda realizar o certame por **menor preço por lote, com adjudicação por lote, dividido em 04 (quatro) lotes por tipologia/porte do veículo.**
 1. A opção por 04 lotes por porte/tipologia, com julgamento por menor preço por lote, foi adotada por representar um parcelamento equilibrado que maximiza competitividade sem fragmentação disfuncional do objeto, pelos fundamentos já expostos (padronização, escala, eficiência fiscalizatória, mitigação de riscos e continuidade). Essa modelagem se harmoniza com os princípios da competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, julgamento objetivo e economicidade (art. 5º da Lei 14.133/2021) e com o dever, nas licitações de serviços, de observar padronização e parcelamento, considerando-se também o dever de ampliar a competição e evitar concentração de mercado (art. 47 e §1º).
 2. Adicionalmente, e em atenção ao controle externo (Ministério Público/IC nº 159.9.106701/2023 e diretrizes da Rede de Controle), registra-se que a OT 07/2024 aponta como diretriz preferencial a contratação por itens/rotas e adverte que cláusulas não podem restringir indevidamente a competição; ao mesmo tempo, reconhece que, diante das peculiaridades e avaliação do ente contratante, devem ser adotadas as soluções que melhor atendam ao interesse público no caso concreto, desde que devidamente motivadas e fiscalizáveis;
 3. Ademais as orientações técnicas do FNDE, ao tratarem da regulação e da qualidade do transporte escolar, reconhecem que as especificidades mínimas dos veículos, bem como formas de vistoria/controle e sanções, podem e devem ser estabelecidas em regulamento e/ou edital/contrato, incluindo idade mínima/máxima e/ou idade média máxima da frota, como indicador de desempenho do operador. No mesmo documento, o FNDE expressamente inclui, dentre os aspectos reguláveis no perfil de operação, elementos como **“propriedade do veículo”** e **“exclusividade do atendimento”**, evidenciando que a Administração pode estruturar requisitos voltados à efetiva disponibilidade e à rastreabilidade da frota em serviço;
 4. Ademais, a Lei 14.133/2021 exige planejamento e definição de requisitos no ETP (art. 18) e impõe a observância dos princípios da competitividade, proporcionalidade, razoabilidade e julgamento objetivo (art. 5º). Assim, os requisitos abaixo foram elaborados para serem objetivos, verificáveis e diretamente relacionados à qualidade, à continuidade do serviço e à redução do risco de inadimplemento.
 5. **Requisito de frota mínima de 70% (setenta por cento) (propriedade/posse direta e disponibilidade exclusiva).** Para mitigar risco de intermediação indevida, falta de disponibilidade real dos veículos e dificuldades de reposição/continuidade, e



para reforçar a capacidade operacional do futuro contratado, será exigido que o licitante comprove possuir **no mínimo 70% (setenta por cento) de frota própria** (ou **sob posse direta e disponibilidade exclusiva**, quando se tratar de arrendamento mercantil/contratos de longo prazo equivalentes, com documentação hábil), em quantitativo compatível com cada lote.

6. A exigência do item 5 se justifica porque: assegura **pronta disponibilidade** e reduz dependência de terceiros na execução; melhora a governança do contrato (controle, fiscalização e substituições); reduz risco de descontinuidade, especialmente em contratos continuados; está em linha com diretrizes de controle que buscam coibir subcontratação total/ilícita e garantir que o prestador execute efetivamente o objeto contratado.
7. Com base nas orientações do FNDE quanto à possibilidade de se estabelecer **idade do veículo** no edital e vinculá-la a controle e sanções, e visando assegurar **qualidade, conforto e segurança operacional** (redução de falhas mecânicas, maior confiabilidade e menor indisponibilidade), a Administração definiu padrões mínimos diferenciados por categoria, compatibilizando qualidade com a realidade de mercado e com o custo de ciclo de vida:
 - a. **Lotes 01 e 02 (utilitários 5 e 7 ocupantes):** veículos com **fabricação/modelo mínimo 2024/2025. Justificativa:** são lotes com **maior volume**, tipologia amplamente disponível no mercado de locação/frota, com maior impacto na continuidade diária do serviço. Veículos mais novos tendem a reduzir indisponibilidade e custos de manutenção corretiva, além de elevar o padrão de conforto e segurança.
 - b. **Lotes 03 e 04 (vans 16 lugares e micro-ônibus/ônibus 30 passageiros):** veículos com **fabricação/modelo mínimo 2017/2018. Justificativa:** trata-se de tipologia de maior custo de aquisição e menor oferta relativa, de modo que exigir padrão equivalente ao dos utilitários poderia restringir excessivamente a competição e elevar o preço. O corte 2017/2018 preserva a qualidade e a confiabilidade, sem criar barreira desproporcional, mantendo aderência ao art. 5º (proporcionalidade/competitividade) e às diretrizes do FNDE quanto à definição de idade em edital associada a controle e sanções.
8. Para assegurar objetividade e evitar arbitrariedade, o edital/termo de referência deverá prever: a **comprovação documental** da frota (CRLV/contratos equivalentes de posse direta), com vinculação por lote; constar que obrigação de manter os veículos em **condições adequadas e seguras**, observando legislação de trânsito aplicável (p. ex., autorização/inspeção semestral para escolares); prevê a **substituição imediata** por veículo de padrão equivalente/superior (ano-modelo e categoria) em caso de indisponibilidade, com prazos e penalidades; estimular que haverá vistorias/checagens periódicas e sanções por descumprimento, conforme recomenda o FNDE (vistorias/controle + sanções).

Diante do exposto, a escolha do critério de julgamento por menor preço por lote mostra-se a mais adequada e vantajosa para a necessidade de garantir um serviço de transporte escolar correto, seguro e contínuo no Município de Várzea Roça - Bahia, atendendo aos princípios da



eficiência, economicidade, competitividade, planejamento e interesse público, previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES E MEMORIAL DE CÁLCULO

A estimativa das quantidades teve como base as informações e dados contidos no georreferenciamento realizado através da empresa HRA MULTISOLUÇÕES EMPRESARIAIS LTDA, contratada através do Credenciamento nº 017/2025 vinculado ao Contrato nº 383/2025, bem como, também conforme avaliação interna realizada pela Secretaria Municipal de Educação, na qual foi levantada os dados de matrículas no exercício de 2025, quantidade e estado atual da frota municipal, isso tudo, considerando o gasto estimado do exercício anterior e a projeção da demanda atual com a possibilidade novas matrículas e saídas de alunos. Assim, esse levantamento foi realizado com o objetivo de assegurar que os quantitativos definidos estejam compatíveis com as reais necessidades da Administração, ou seja, foram mensurados levando-se em consideração uma quantidade estimada suficiente ao atendimento da demanda, baseando-se no histórico de anos anteriores, devidamente ponderado pelos departamentos responsáveis pela sua supervisão e fiscalização dos serviços ofertados e adotou-se metodologia criteriosa e fundamentada, visando assegurar a adequada correspondência entre os serviços a serem adquiridos e as reais necessidades da Administração. O dimensionamento das quantidades levou em consideração os seguintes parâmetros: histórico de consumo e contratações anteriores, avaliação técnica da infraestrutura atual, previsão de novas demandas e expansão institucional, setorização e mapeamento da distribuição, esse estudo foi realizado pela Secretaria Municipal de Educação.

De acordo com levantamento feito pelo FNDE, em apostila sobre Transporte Escolar, verificou-se, a partir de amostra de mais de 2.200 municípios, que os regimes de execução do Transporte Escolar Rural mais comuns são:

- Valor por aluno;
- Valor por milha náutica;
- Valor por rota/linha;
- Valor por dia;
- Valor por hora;
- Valor por quilômetro transportando alunos;
- Valor por quilômetro rodado, e,
- Valor por mês.

([HTTPS://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-deconteudos/publicacoes/category/131_transporte escolar?download=13074:apostila_transporte_escolar_aspectos_regulatorios_do_transporte_escolar](https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-deconteudos/publicacoes/category/131_transporte escolar?download=13074:apostila_transporte_escolar_aspectos_regulatorios_do_transporte_escolar))

A apostila apresenta ainda as desvantagens em relação a cada tipo de regime de execução.

Principais Problemas de alguns Regimes de Execução:

MODALIDADE	PRINCIPAIS PROBLEMAS
------------	----------------------



Valor por aluno	- 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), e, - Pode ocorrer do operador não ir até a residência do aluno e alegar que o mesmo está faltando à escola.
Valor por km rodado	- Dificuldade de controle da quilometragem rodada, necessita-se de equipamentos 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 provoca atrasos no pagamento desses; - Em épocas de chuvas, por exemplo, o custo de alteração das rotas é crescente para o ente público, e, - O custo de inclusão de veículos não é muitas vezes assumido pelos operadores, o que, em vistas da elevada demanda de estudantes, acaba promovendo a superlotação dos veículos.
Valor por km transportando aluno	- Não considera e nem remunera a quilometragem morta (trecho entre a garagem e o início da linha); - O pagamento por quilômetro rodado pode levar o operador a colocar suas garagens em pontos mais remotos do município, e, - Complexidade em definir os trechos em que não estão sendo transportados alunos.
Valor fixo mensal	- O operador pode optar por uma redução na quantidade de alunos transportados e quilometragem percorrida, sem reduções nos valores fixos mensais recebidos.



Valor fixo global	- O operador pode optar por uma redução na quantidade de alunos transportados e quilometragem percorrida sem reduções nos valores fixa global recebido.
-------------------	---

Fonte: Disponível em: <[HTTPS://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-deconteudos/publicacoes/category/131_transporte_escolar?download=13074:apostila_transporte_escolar_aspectos_regulatorios_do_transporte_escolar](https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-deconteudos/publicacoes/category/131_transporte_escolar?download=13074:apostila_transporte_escolar_aspectos_regulatorios_do_transporte_escolar)>. Apostila – Aspectos Regulatórios do Transporte Escolar, p. 20.

De acordo com o levantamento, a opção mais utilizada de execução de serviço é o valor por quilômetro rodado, por cerca de 36% dos municípios.

Na presente contratação será utilizado o tipo de execução por quilômetro rodado, pois a Administração já possui conhecimento da distância das rotas, o que reduz ou inviabiliza o risco de superfaturamento por parte da Contratada, também porque sempre que é aumentada a rota, pelo fato de alunos novos, é feita a medição juntamente com o transportador.

Além disso, como não é possível prever a quantidade de alunos ano a ano, por município, essa forma de contratação flexibiliza a inserção ou retirada de novos trechos quando necessário.

As atuais rotas possuem média de quilometragem, considerando o ano letivo de 200 dias e demais apontamentos anteriores, a quantidade total estimada de quilômetros por tipo de veículo e a quantidade de veículos que poderão ser utilizados.

Para assegurar rastreabilidade, objetividade e verificabilidade dos quantitativos, a Administração consolidou as informações por meio de memória de cálculo e planilha de rotas, contendo, no mínimo: identificação da rota, localidades atendidas, pontos de embarque/desembarque, quilometragem diária (ida e volta), número estimado de dias letivos, quilometragem total por rota no período, tipologia/porte do veículo requerido e o enquadramento da rota no respectivo lote.

A referida memória de cálculo e a consolidação dos quantitativos por tipologia/porte constam no ANEXO I – PLANILHA DE ROTAS E MEMÓRIA DE CÁLCULO DAS QUANTIDADES, elaborado a partir do georreferenciamento e das validações realizadas pela Secretaria Municipal de Educação, servindo como base objetiva para a estimativa do valor da contratação, para o termo de referência e para a fiscalização da execução contratual.

LEVANTAMENTO DE MERCADO

Primeiramente fora realizado o levantamento de alunos matriculados regularmente nas escolas do Sistema Municipal de Ensino, em sequência, realizamos o serviço de topografia com georreferenciamento medidas do ponto de saída, paradas e chegadas às Unidades de Ensino, bem como o retorno para o ponto de partida, passando-se pelos mesmos pontos de paradas, para obter o quantitativo de quilometro por rota.



O levantamento de mercado foi realizado com o objetivo de identificar alternativas para atender à necessidade de transporte escolar dos alunos da rede municipal de ensino, considerando aspectos técnicos, operacionais e financeiros. Foram analisadas diferentes possibilidades incluindo a execução direta do serviço com frota própria, a locação de veículos sem motorista, locação de veículos com motorista e aquisição de veículos novos.

A execução direta do serviço com frota própria apresenta como vantagens o controle total sobre veículos e motoristas e a padronização do serviço. Entretanto, possui desvantagens como a insuficiência da frota para atender integralmente a demanda, os elevados custos com manutenção, combustível e pessoal a necessidade de ampliação da estrutura administrativa e o risco de descontinuidade do serviço em caso de manutenção ou imprevistos.

A locação de veículos sem motorista apresenta vantagens como a redução de investimento em frota própria, a flexibilidade na quantidade de veículos disponíveis e, principalmente, a ampliação do universo de potenciais interessados, na medida em que permite a participação de empresas especializadas na disponibilização de veículos, ainda que não possuam estrutura de pessoal para fornecimento de condutores. A necessidade de disponibilização de motoristas, nesse modelo, será atendida diretamente pela Administração Municipal, por meio de processo seletivo simplificado e/ou outro meio eficiente e legalmente adequado, como procedimento auxiliar de credenciamento, a ser conduzido em processo próprio, com definição de requisitos, controles e rotinas de fiscalização, mitigando riscos de qualificação e de segurança operacional.

A locação de veículos com motorista, embora possa reduzir determinadas etapas de gestão de pessoal, tende a restringir a competitividade do certame ao exigir que o licitante possua, simultaneamente, estrutura de frota e de pessoal, com potenciais impactos de custo e concentração de mercado. Além disso, a separação das responsabilidades (veículos sob a Contratada e motoristas sob a Administração) permite calibrar melhor o controle público sobre a seleção, capacitação, escala e conduta dos condutores, mantendo o foco da contratação licitatória no fornecimento de veículos adequados e fiscalizáveis, conforme as especificações técnicas estabelecidas.

Ademais, comprar novos veículos exigiria um investimento alto, além de gastos constantes com manutenção, seguros, depreciação e gestão de pessoal. A vantagem é que o município teria sua própria frota, com mais controle sobre os veículos e motoristas, podendo adaptá-los às necessidades do serviço e sem depender de terceiros. Por outro lado, os pontos negativos incluem o custo elevado, a necessidade de gerenciar tudo internamente, o risco de alguns veículos ficarem parados em períodos de menor uso e a responsabilidade total pela manutenção e substituição quando necessário.

ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

A estimativa do valor da contratação foi elaborada com base em pesquisa de preços realizada em conformidade com as diretrizes previstas na legislação vigente, especialmente no art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, observando-se os princípios da economicidade, razoabilidade e vantajosidade para a Administração Pública. Para a formação do valor estimado, foram considerados preços praticados no mercado regional, em cidades circunvizinhas, obtidos por meio de consultas em extratos de contratos e contratos extraídos dos diários dos órgãos



municipais com necessidades similares em municípios de porte semelhante, bem como, necessidades similares de anos anteriores da Administração Municipal.

A metodologia adotada levou em consideração, entre outros fatores:

- o tipo e a quantidade de veículos necessários;
- a inclusão de combustível;
- o número estimado de rotas e quilometragem percorrida;
- os dias letivos previstos no calendário escolar;
- os custos operacionais envolvidos.

Com base nos levantamentos realizados o valor estimado da contratação foi calculado a partir da média dos preços coletados, considerados compatíveis com os valores praticados no mercado, resultando em um montante estimado suficiente para atender às demandas do transporte escolar do Município de Várzea Roça - Bahia.

Ressalta-se que o valor estimado possui caráter estimativo, destinando-se ao planejamento da contratação e à definição da forma de contratação, não constituindo compromisso de gasto, não confundindo com o valor referencial, sendo que o valor efetivamente da execução será aquele resultante do procedimento competitivo, observado o melhor preço e o atendimento integral às especificações técnicas estabelecidas.

Dessa forma, o valor estimado da contratação foi apurado a partir da pesquisa de preços e das memórias de cálculo correspondentes, considerando-se a tipologia dos veículos, a quilometragem por rota, a quantidade estimada de dias letivos e os custos operacionais envolvidos, tudo conforme detalhamento constante no ANEXO II – MEMÓRIA DE CÁLCULO DO VALOR ESTIMADO E DOCUMENTOS DE SUPORTE.

Ressalta-se que, em razão da estratégia de orçamento sigiloso adotada pela Administração, o demonstrativo detalhado do valor estimado e as respectivas planilhas, composições e documentos de suporte permanecerão em anexo de acesso restrito, sem prejuízo do pleno acesso pelos órgãos de controle interno e externo, bem como da publicidade no momento processual adequado, conforme disciplina legal e editalícia.

ESCOLHA DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Após a análise das alternativas e possíveis soluções de mercado para o atendimento da demanda de transporte escolar do Município, concluiu-se que a contratação de serviços de LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SEM MOTORISTA constitui a opção mais vantajosa para a Administração Pública, considerando-se a necessidade de garantir continuidade do serviço, adequação às rotas existentes e ampliação da competitividade entre os potenciais licitantes.

A utilização exclusiva da frota própria municipal mostra-se insuficiente para atender integralmente às rotas existentes, especialmente nas áreas rurais, em razão de limitações operacionais e da necessidade recorrente de manutenção dos veículos. A aquisição de novos veículos, por sua vez, demandaria elevado investimento inicial, além de custos permanentes com manutenção, seguros e depreciação, o que impacta a previsibilidade orçamentária e a eficiência econômica do modelo.



Nesse contexto, a locação de veículos sem motorista permite maior competitividade no certame, na medida em que viabiliza a participação de empresas que atuam especificamente na disponibilização de veículos, sem exigir estrutura adicional de fornecimento de condutores, o que reduz barreiras de entrada e tende a favorecer propostas mais vantajosas. Para garantir a execução segura e regular do transporte escolar, a Administração Municipal providenciará a disponibilização dos motoristas por meio de processo seletivo simplificado e/ou outro meio eficiente e legalmente adequado, como procedimento auxiliar de credenciamento, em processo próprio, assegurando a qualificação dos condutores, o cumprimento das normas aplicáveis e a organização operacional das rotas.

Dessa forma, a solução adotada atende ao interesse público, assegurando o acesso e a permanência dos alunos na rede pública municipal de ensino, com foco na continuidade, segurança, fiscalizabilidade e economicidade, em conformidade com os princípios da eficiência, razoabilidade e competitividade.

JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

Nos termos do art. 47, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, as licitações devem observar o princípio do parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, de modo a ampliar a competitividade, preservar o julgamento objetivo e buscar a proposta mais vantajosa.

No caso em análise, a Administração optou pelo PARCELAMENTO do objeto em 04 (quatro) lotes, por tipologia/porte do veículo, com julgamento por menor preço por lote e adjudicação por lote, por se tratar de modelagem que equilibra competitividade e eficiência de execução, evitando fragmentação disfuncional do objeto e preservando a governança contratual.

A divisão em lotes por tipologia/porte justifica-se porque:

- amplia a competitividade ao permitir a participação de empresas com diferentes capacidades operacionais, sem exigir do licitante uma estrutura única para atender toda a demanda;
- melhora a gestão e a fiscalização do contrato, pois padroniza a execução por categoria de veículo e facilita a verificação de requisitos técnicos e operacionais;
- reduz riscos de descontinuidade do serviço, permitindo que eventual problema em um lote não paralise integralmente o transporte escolar;
- preserva a economicidade, ao permitir disputa mais adequada por segmento de mercado, evitando concentração e reduzindo barreiras de entrada.

Portanto, o parcelamento em 04 lotes mostra-se tecnicamente viável, economicamente vantajoso e compatível com a natureza do objeto, atendendo ao interesse público e aos princípios da eficiência, competitividade, planejamento e economicidade.

CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

Considerando que a solução adotada contempla a locação de veículos SEM motorista, identificam-se providências correlatas e/ou interdependentes de natureza operacional que condicionam o início efetivo da execução, especialmente no que se refere à disponibilização dos



condutores. Assim, a Administração Municipal deverá promover, em processo próprio, a seleção e/ou contratação de motoristas por meio de processo seletivo simplificado e/ou outro meio eficiente e legalmente adequado, como procedimento auxiliar de credenciamento, estabelecendo requisitos, rotinas de treinamento/orientação, escala de rotas e mecanismos de substituição, de modo a assegurar continuidade e segurança do transporte escolar.

Ressalta-se, contudo, que tais providências não integram o escopo do contrato de locação de veículos, constituindo medidas administrativas complementares indispensáveis à operacionalização do serviço público de transporte escolar, a serem conduzidas de forma paralela e coordenada, sem prejuízo da autonomia do contrato de locação quanto ao fornecimento e manutenção dos veículos, exigências técnicas e controles de fiscalização previstos.

Dessa forma, a solução apresenta caráter executável mediante coordenação administrativa interna, com definição de cronograma e responsabilidades, garantindo a continuidade dos serviços públicos essenciais e a adequada governança do modelo adotado.

A realização de contratações correlatas e/ou interdependentes não se aplica na presente solução, razão pela qual este item não será considerado no planejamento anual.

Contratações correlatas são aquelas que guardam relação com o objeto principal, interligando-se a essa prestação do serviço, mas que não precisam, necessariamente, ser adquiridas para a completa prestação do objeto principal.

Já as contratações interdependentes são aquelas que precisam ser contratadas juntamente com o objeto principal para sua completa prestação.

IMPACTOS AMBIENTAIS E MEDIDAS DE TRATAMENTO

A atividade em questão poderá gerar impactos ambientais de baixa magnitude, principalmente relacionados ao consumo de combustíveis fósseis, à emissão de gases poluentes e ao desgaste das vias utilizadas nas rotas escolares.

A empresa deverá adotar medidas para diminuir possíveis impactos ambientais, sendo solicitado, dentre outros:

- Atender aos limites máximos de ruídos fixados na Resolução CONAMA N° 1, de 11/02/1993 e legislação correlata;
- Atender aos limites máximos de emissão de poluentes provenientes do escapamento fixados no âmbito do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE, conforme Resolução CONAMA N° 18, de 06/05/1986, e legislação correlata;
- Atender, no que couber, à Resolução CONATRAM N° 402, de 26/04/2012, e suas alterações, em relação às características de acessibilidade, e,
- Adotar mecanismos e procedimentos de uso racional de água e energia elétrica e utilização de produtos de limpeza e conservação que obedeçam às classificações e



especificações determinadas pela ANVISA, conforme estabelece o Decreto Nº 2.830-R de 19/08/2011.

Visto que os contratados deverão atender ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB), deverão ter o cuidado necessários para que seja amenizada a emissão de poluentes. Os artigos abaixo citam algumas dessas obrigações que mitigam os impactos ambientais:

Art. 98. Nenhum proprietário ou responsável poderá, sem prévia autorização da autoridade competente, fazer ou ordenar que sejam feitas no veículo modificações de suas características de fábrica.

§ 1º Os veículos e motores novos ou usados que sofrerem alterações ou conversões são obrigados a atender aos mesmos limites e exigências de emissão de poluentes e ruído previstos pelos órgãos ambientais competentes e pelo CONTRAN, cabendo à entidade executora das modificações e ao proprietário do veículo a responsabilidade pelo cumprimento das exigências.

Art. 104. Os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo CONTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA para emissão de gases poluentes e ruído.

§ 5º Será aplicada a medida administrativa de retenção aos veículos reprovados na inspeção de segurança e na de emissão de gases poluentes e ruído. Art. 105. São equipamentos obrigatórios dos veículos, entre outros a serem estabelecidos pelo CONTRAN:

V - Dispositivo destinado ao controle de emissão de gases poluentes e de ruído, segundo normas estabelecidas pelo CONTRAN. Art. 230. Conduzir o veículo:

XVIII - em mau estado de conservação, comprometendo a segurança, ou reprovado na avaliação de inspeção de segurança e de emissão de poluentes e ruído, prevista no art. 104;

Como medidas de tratamento e mitigação dos impactos ambientais identificados a Administração adotará no âmbito contratual exigências voltadas à utilização de veículos em boas condições de funcionamento com manutenção preventiva e corretiva em dia de modo a reduzir emissões excessivas e riscos de vazamentos de óleo ou combustíveis.

RESULTADOS PRETENDIDOS

A solução adotada busca assegurar a prestação contínua, eficiente e segura do transporte escolar, promovendo resultados alinhados aos princípios da economicidade, eficiência e racionalização do uso dos recursos públicos disponíveis.

Sob o aspecto da economicidade espera-se a redução de custos indiretos para a Administração, ao evitar despesas relacionadas à aquisição de veículos, manutenção preventiva e corretiva da frota própria, seguros e depreciação, proporcionando maior previsibilidade orçamentária e flexibilidade na adequação da frota às rotas do período letivo. Ressalta-se que a disponibilização de motoristas será providenciada pela Administração Municipal em processo próprio, de modo a



preservar a competitividade do certame de locação e assegurar governança e controle sobre a qualificação e organização operacional dos condutores.

No que se refere ao aproveitamento dos recursos humanos, a solução adotada permite que a Administração organize a força de trabalho necessária à condução dos veículos por meio de instrumentos eficientes e adequados, como processo seletivo simplificado e/ou credenciamento, sem a necessidade de ampliação de frota própria e sem transferir ao mercado a obrigação de disponibilização de condutores, o que contribui para a competitividade da licitação e para o fortalecimento do controle público sobre escala, substituições e padrões de conduta e segurança. Quanto aos recursos materiais, a solução garante a disponibilidade de veículos adequados às rotas escolares, com manutenção em dia e possibilidade de substituição imediata, assegurando a continuidade do serviço sem a necessidade de ampliação da frota própria.

Do ponto de vista dos recursos financeiros, possibilita melhor planejamento e controle dos gastos públicos, com custos compatíveis com os valores praticados no mercado, contribuindo para o uso racional e eficiente dos recursos disponíveis.

Dessa forma, os resultados pretendidos refletem a melhoria da qualidade do serviço prestado a otimização da gestão pública e a garantia do acesso e da permanência dos alunos na rede pública municipal de ensino.

Apresentam-se como resultados a serem alcançados: a economicidade a ser obtida pela Administração, em relação a contratação dos serviços por rota; a segurança de contratar empresa habilitada para execução dos serviços de transporte escolar e a significativa contribuição para a diminuição das taxas de evasão, suprimindo uma necessidade básica do educando e proporcionando condições para a sua permanência e melhor desempenho na escola.

Espera-se com esta nova contratação, no mínimo, os seguintes efeitos:

- Otimização da força de trabalho tanto na gestão quanto fiscalização de contratos.
- Atendimento a todos os preceitos legais vigentes.
- Mitigar chances do inadimplemento contratual por parte da empresa que possa gerar desgaste ou custos para a Administração.

Avaliação do usuário:

- Acessibilidade - trata-se da possibilidade de os alunos, inclusive os com deficiência, usufruírem com segurança do Transporte escolar;
- 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 o ponto de desembarque;
- Pontualidade – medida do grau de cumprimento dos horários previstos ao transportar os alunos em observância aos horários das atividades escolares;



- 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;
- Cortesia – tratamento respeitoso dos prestadores de serviço com os alunos;
- Higiene – indica condições higiênico-sanitárias do veículo e dos pontos de embarque e desembarque;
- Segurança – aspectos de segurança durante a circulação, tanto no acesso e no veículo, bem como àquilo que se refere à segurança pública;
- 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;
- 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.

PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PREVIAMENTE À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

Previamente à celebração do contrato e ao início da execução, a Administração deverá adotar providências voltadas à organização e governança do modelo de locação de veículos sem motorista, assegurando condições objetivas de fiscalização, continuidade e segurança do transporte escolar.

Dentre as providências mínimas, destacam-se:

- a. designação formal do gestor e fiscais do contrato, com definição de rotinas de fiscalização, checklists e fluxos de validação;
- b. realização de vistoria prévia e validação documental dos veículos a serem disponibilizados, garantindo conformidade com as normas de trânsito e com os requisitos técnicos estabelecidos;
- c. parametrização e validação do sistema de rastreamento GPS/GNSS e do formato de relatórios, garantindo rastreabilidade e auditabilidade; (iv) consolidação e validação das rotas, pontos de embarque/desembarque e quilometragens de referência para fins de controle e medição.

Adicionalmente, por se tratar de locação sem motorista, a Administração Municipal deverá promover, em processo próprio e previamente ao início da execução, a seleção e disponibilização dos motoristas por meio de processo seletivo simplificado e/ou outro meio eficiente e legalmente adequado, como procedimento auxiliar de credenciamento, com definição de requisitos, regras de alocação por rota, escalas, substituições e orientações do setor pedagógico da Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de assegurar um serviço profissionalizado, humanizado, seguro e alinhado ao calendário escolar.

DECLARAÇÃO E JUSTIFICATIVA DA VIABILIDADE E RAZOABILIDADE OU NÃO DA CONTRATAÇÃO



O presente Estudo Técnico Preliminar levantou os elementos essenciais que irão compor o Termo de Referência e demonstrou ser plenamente viável e razoável a contratação demandada, desde que observadas as diretrizes e providências especificadas ao longo deste documento. Verifica-se que os riscos inerentes à contratação são plenamente administráveis, e os custos estimados se mantêm compatíveis com os valores praticados no mercado, preservando os princípios da economicidade, eficiência e vantajosidade para a administração pública.

A futura contratação em comento é viável e necessária levando-se em consideração os pontos explanados anteriormente, conforme estudo preliminar apresentado. Trata-se de serviço contínuo, de apoio à realização das atividades essenciais, justificando-se pela própria natureza dos serviços contratados, que visam propiciar o transporte dos estudantes até as escolas e colégios.

Os estudos preliminares evidenciaram que a solução escolhida, a contratação através de licitação de serviços de locação de veículos SEM motoristas, mostra-se possível tecnicamente e fundamentadamente necessária, atendendo às necessidades demandadas e com ganhos em eficiência e economicidade, cabendo à Administração Municipal a disponibilização dos condutores por meio de processo seletivo simplificado e/ou outro meio eficiente e legalmente adequado, como procedimento auxiliar de credenciamento, em processo próprio.

Assim, conclui-se pela viabilidade do pregão eletrônico para contratação de serviços de transporte escolar, destinados ao atendimento dos alunos da rede pública municipal de ensino do Município de Várzea Roça – Bahia, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Várzea Roça - Bahia, 05 de janeiro de 2026.

JADSON OLIVEIRA NASCIMENTO
DIRETOR DO TRANSPORTE ESCOLAR