

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (EN) JUVENIL TEODORO NOGUEIRA

MANUTENÇÃO DE MEIOS NAVAIS.

Propostas de Melhorias para os Processos de Contratação da MB

Rio de Janeiro
2025

CMG(EN) JUVENIL TEODORO NOGUEIRA

MANUTENÇÃO DE MEIOS NAVAIS

Propostas de Melhorias para os Processos de Contratação da MB.

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do
Curso de Política Estratégica Marítima.

Orientadores CMG (RM1) PEÇANHA
CMG (RM1-FN) EMILIO

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2025

DECLARAÇÃO DE NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.160/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me proporcionar o principal dom da vida que é a saúde, ferramenta indispensável para que pudesse ter chegado até aqui e vencido mais uma etapa da minha vida e da minha carreira.

À minha família, pelo constante e continuado apoio durante a elaboração deste trabalho, período em que tive que dar prioridade aos estudos e pesquisas em detrimento da atenção à minha esposa Fabíola e à minha filha Lavínia.

À Escola de Guerra Naval (EGN) por essa oportunidade em realizar um trabalho acadêmico sobre um tema relacionado a uma área que dediquei uma década da minha vida profissional e na minha carreira na MB, dedicada à manutenção de meios navais da Força.

Aos meus orientadores acadêmicos, os Srs CMG (RM1) Peçanha e CMC (RM1-FN) Emílio, do corpo docente da EGN, pelo apoio, pela boa vontade, pelo apio e pela atuação efetiva e orientação demonstrada no apoio para a realização deste trabalho,. Ao CMG (RM1) Nagashima, pela atenção dedicada e seus aconselhamentos, principalmente no momento crucial da definição do tema da pesquisa.

RESUMO

Esta tese realiza uma análise comparativa dos processos licitatórios e contratuais da Marinha do Brasil (MB) com aqueles conduzidos pelas empresas estatais Petrobras e Transpetro, com o objetivo de identificar boas práticas que possam aprimorar a gestão contratual na MB. Frente ao contexto normativo das Leis nº 14.133/2021, aplicável à MB, e nº 13.303/2016, que rege as estatais, neste estudo examinam-se os princípios fundamentais que norteiam essas contratações, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade e desenvolvimento sustentável. Por meio da análise documental e dos contratos estudados, envolvendo serviços técnicos e manutenção de equipamentos, evidenciam-se diferenças procedimentais e de formalização entre a administração direta e indireta, bem como convergências importantes no compromisso com a transparência, responsabilidade e rigor técnico. Destacam-se as práticas robustas das estatais, que apresentam detalhamento da gestão integrada de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS), vinculação objetiva entre medição e pagamento, e regime equilibrado de penalidades. A MB demonstra conformidade legal e mecanismos formais de gestão, porém com oportunidades de aprimoramento, como a incorporação de indicadores de desempenho e o fortalecimento do monitoramento preventivo e sancionatório. A pesquisa mostra que a adoção adaptada das boas práticas observadas nas estatais pode elevar a eficiência, a transparência e a segurança jurídica dos processos de contratação da MB, contribuindo para a gestão e fiscalização contratual.

Palavras-chave: Licitações e Contratos; Administração Pública Direta; Administração Pública Indireta; Gestão Contratual; Fiscalização Contratual; Princípios Fundamentais; Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS); Lei nº 14.133/2021; Lei nº 13.303/2016; Boas Práticas; Marinha do Brasil.

ABSTRACT

This thesis conducts a comparative analysis of the bidding and contracting processes of the Brazilian Navy (MB) with those carried out by the state-owned companies Petrobras and Transpetro, aiming to identify best practices that can enhance contract management within the MB. Considering the regulatory context of Laws No. 14,133/2021, applicable to the MB, and No. 13,303/2016, which governs state-owned enterprises, the study examines the fundamental principles guiding these contracts, such as legality, impersonality, morality, publicity, efficiency, administrative probity, economicity, and sustainable development. Through documentary analysis and case studies involving technical services and equipment maintenance contracts, procedural and formalization differences between direct and indirect administration are highlighted, along with significant convergences in the commitment to transparency, responsibility, and technical rigor. Noteworthy are the robust practices of the state-owned companies, which present detailed integrated management of Safety, Environment, and Health, objective linkage between measurement and payment, and a balanced penalty regime. The MB demonstrates legal compliance and formal management mechanisms, but there are opportunities for improvement, such as incorporating performance indicators and strengthening preventive monitoring and sanctioning. The research concludes that the adoption of best practices observed in state-owned companies can enhance the efficiency, transparency, and legal security of the MB's contracting processes, contributing to contract management an oversight.

Keywords: Bidding and Contracts; Direct Public Administration; Indirect Public Administration; Contract Management; Contract Monitoring; Fundamental Principles; Safety, Environment, and Health; Law No. 14,133/2021; Law No. 13,303/2016; Best Practices; Brazilian Navy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	– Associação Brasileira de Normas Técnicas
BNRJ	– Base Naval do Rio de Janeiro
CDC	– Código de Defesa do Consumidor
CNJ	– Conselho Nacional de Justiça
CONAMA.	– Conselho Nacional do Meio Ambiente
DOU	– Diário Oficial da União
EPP	– Empresa de Pequeno Porte
EPI	– Equipamento de Proteção Individual
FGTS	– Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
ICJ	– Instrumento Contratual Jurídico
IGP	– Índice Geral de Preços
INPC	– Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPA-OG-DI	– Índice de Preços ao Produtor Amplo – Origem / Disponibilidade Interna
ISO	– <i>International Organization for Standardization</i>
MB	– Marinha do Brasil
ME	– Microempresa
MTE	– Ministério do Trabalho e Emprego
NBR	– Norma Brasileira (da ABNT)
NR.	– Norma Regulamentadora
PDCA.	– <i>Plan–Do–Check–Act</i> (Planejar–Executar–Verificar–Agir)
PETROBRAS	– Petróleo Brasileiro S.A.
PNCP	– Portal Nacional de Contratações Públicas
RLCP	– Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras
RLCT	– Regulamento de Licitações e Contratos da Transpetro
RO	– Relatório de Ocorrências
RM	– Relatório de Medição
SICAF	– Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SMS.	– Segurança, Meio Ambiente e Saúde

SST.	– Segurança e Saúde do Trabalho
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
TCU	– Tribunal de Contas da União
TR	– Termo de Referência
Transpetro	– Petrobras Transporte S.A.

SUMARIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. TEORIA, CONCEITOS E NORMAS QUE FUNDAMENTAM OS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DAS EMPRESAS PUBLICAS.....	13
2.1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	13
2.1.1. Princípio Básico da Legalidade.....	14
2.1.2. Princípio Básico da Impessoalidade.....	15
2.1.3. Princípio Básico da Moralidade.....	16
2.1.4. Princípio Básico da Publicidade.....	17
2.1.5. Princípio Básico da Eficiência.....	19
2.2 . LEGISLAÇÃO APLICÁVEL.....	19
2.3. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	20
2.3.1. Gestão de Contratos.....	21
2.3.2. Fiscalização de Contratos.....	22
3. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DAS EMPRESAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA.....	23
3.1. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA LEI DAS ESTATAIS.....	24
3.1.1. Princípio da Legalidade.....	25
3.1.2. Princípio da Impessoalidade.....	25
3.1.3. Princípio da Moralidade.....	25
3.1.4. Princípio da Igualdade.....	25
3.1.5. Princípio da Publicidade.....	26
3.1.6. Princípio da Eficiência.....	26
3.1.7. Princípio da Probidade Administrativa.....	27
3.1.8. Princípio da Economicidade.....	27
3.1.9. Princípio do Desenvolvimento Nacional Sustentável.....	28
3.1.10. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.....	28
3.1.11. Princípio da Obtenção de Competitividade.....	28
3.1.12. Princípio do Julgamento Objetivo.....	29

3.2. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE ACORDO COM A LEI DAS ESTATAIS.....	29
3.3. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO ENTRE A PETROBRAS E A EMPRESA SOTREQ S.A.....	31
3.3.1. Análise do Processo com Base nos Princípios da Lei das Estatais.....	31
3.3.2. Gestão e Fiscalização do Contrato.....	36
4. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE CONTRATATAÇÃO DA TRANSPETR.....	43
4.1. ANÁLISE DO PROCESSO COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA LEI DAS ESTATAIS.....	44
4.2. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO.....	47
5. SIMILARIDADES ENTRE OS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DAS ESTATAIS.....	56
5.1. ANÁLISE COMPARATIVA COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA LEI DAS ESTATAIS.....	56
5.2. ANÁLISE COMPARATIVA COM BASE NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL.....	62
6. ANÁLISE DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DA MB.....	70
6.1. ANÁLISE DO PROCESSO COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA LEI DAS ESTATAIS.....	71
6.2. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO	75
7. SÍNTESE DA ANÁLISE E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO AOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DA MB.....	81
7.1. SÍNTESE DA ANÁLISE.....	81
7.2. BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS NOS PROCESSOS DAS ESTATAIS.....	83
7.3. ASPECTOS ESPECÍFICOS OBSERVADOS NO PROCESSO DA MB.....	84
7.3.1. Pontos Fortes do Processo.....	85
7.3.2. Pontos de Atenção no Processo.....	85
7.3.3. Oportunidades de Aprimoramento ao Processo.....	87
8. CONCLUSÃO.....	88
REFERENCIAS.....	91

1. INTRODUÇÃO

Na presente tese propõe-se realizar uma análise comparativa entre os processos licitatórios e contratuais conduzidos pela Marinha do Brasil (MB) e aqueles implementados pelas empresas estatais, Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras) e Petrobras Transporte S.A (Transpetro), com o objetivo de identificar boas práticas que possam subsidiar recomendações de aprimoramento para a gestão contratual no âmbito da MB.

A contratação é essencial para a gestão das empresas públicas no Brasil. A licitação, prevista no artigo 37, inciso XXI, da Constituição de 1988, garante a seleção da proposta mais vantajosa, respeitando princípios como isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Tal rito é obrigatório para os processos de contratação da Administração Pública de serviços, exceto para as hipóteses das contratações diretas autorizadas por lei. A escolha desses objetos de estudo justifica-se pela importância estratégica das instituições e pela representatividade que possuem no cenário nacional, tanto do ponto de vista da administração direta (MB) quanto da administração indireta (Petrobras e Transpetro).

A relevância do estudo resulta do volume de recursos e da complexidade dos processos da MB, que exigem práticas eficazes de controle, transparência e eficiência na gestão. Além disso a promulgação da Lei nº 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, reforçou o papel da Administração pública ao exigir maior planejamento e adoção de práticas eficazes de gestão.

As Forças Armadas, como órgãos da Administração Pública Direta, estão submetidas à Lei nº 14.133/2021. Nessas organizações, os procedimentos abrangem desde a publicação do edital e a habilitação e escolha de fornecedores até a gestão e fiscalização da execução contratual, incluindo notificações e aplicação de sanções, sempre em observância aos princípios constitucionais e legais. Já as empresas estatais, integrantes da Administração Pública Indireta, são regidas pela Lei nº 13.303/2016, a Lei das Estatais, que introduz mecanismos de licitação mais simplificados e pré-qualificação de fornecedores, conferindo maior flexibilidade operacional e competitividade. O objetivo é conciliar a atuação pública com a competitividade do mercado e a eficiência na gestão.

A questão central que orienta a pesquisa será: quais as práticas adotadas por empresas estatais no processo de licitação e gestão de contratos podem ser aplicadas à MB, de forma a aprimorar os processos de contratação da Força?

Como objetivo geral, o estudo propõe-se a contribuir para o aprimoramento dos processos licitatórios e contratuais da MB por meio da análise comparativa com os processos conduzidos pelas estatais. De forma articulada, estabelecem-se como objetivos específicos a análise do arcabouço jurídico e procedimental das licitações e contratos administrativos na Administração Direta, sob a Lei nº 14.133/2021, e na Administração Indireta, Lei nº 13.303/2016; examinar sob a ótica da gestão e fiscalização contratual, os contratos celebrados pela Petrobras e pela Transpetro, identificando as boas práticas e resultados; avaliar o processo de contratação da MB à luz dos mesmos parâmetros; e identificar as convergências, divergências e oportunidades de melhorias aplicáveis à MB.

A metodologia se caracteriza como análise de abordagem qualitativa, com objetivos descritivos e comparativos, desenvolvida por meio de pesquisa documental e bibliográfica. Utiliza como procedimentos técnicos a análise normativa e estudo de caso de contratos administrativos, permitindo a comparação estruturada entre processos conduzidos pela Administração Pública Direta e Indireta.

A pesquisa analisará três objetos: o primeiro refere-se ao contrato de terceirização celebrado entre a Petrobras e a empresa Sotreq S.A; o segundo trata do contrato firmado pela Transpetro e a empresa Saikai; e o terceiro refere-se ao contrato da MB com a Empresa Prestenavi.

O trabalho terá oito Capítulos, com o capítulo 1 dedicado à introdução. O capítulo 2 abordar-se-á o referencial teórico, trazendo a base conceitual e normativa para fundamentar a análise, incluindo os princípios básicos da administração pública e a diferenciação entre empresas da Administração Pública Direta, caso da MB, e as da Administração Pública Indireta, como a Petrobras e a Transpetro.

O Capítulo 3 será dedicado à análise do contrato da Petrobras, sob o ponto de vista dos princípios fundamentais da Lei das Estatais e da gestão e fiscalização contratual. De forma análoga, o capítulo 4 abordará o estudo do contrato firmado pela Transpetro.

O capítulo 5 contemplará a análise comparativa dos processos estudados nos capítulos 3 e 4, com bases nas similaridades; enquanto no capítulo 6 far-se-á a análise

do processo utilizado pela MB, seguindo os mesmos parâmetros dos processos anteriores.

Por fim, o capítulo 7 servirá para sintetizar o apurado nos capítulos anteriores e emitir as propostas de melhorias aos processos da MB seguido pela conclusão que será expressa no capítulo 8.

2. TEORIA, CONCEITOS E NORMAS QUE FUNDAMENTAM OS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

O objetivo do presente capítulo é apresentar a base conceitual e normativa que fundamenta a análise dos processos de contratação pública. Para tanto, serão explorados os fundamentos jurídicos que regulam essas contratações e os aspectos de gestão e fiscalização de contratos. A compreensão dos princípios e legislações aplicáveis é essencial para identificar os limites e possibilidades de atuação da Administração Pública.

2.1. Fundamentos Jurídicos das Contratações Públicas

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios básicos que orientam a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). Esses princípios são pilares que norteiam os processos licitatórios e contratuais, impondo limites e deveres aos gestores públicos. Vários autores do Direito Administrativo¹ discorrem sobre os mesmos, entre eles, destacam-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello. A escolha desses autores se justifica pela relevância e influência que exercem sobre a construção e consolidação do Direito Administrativo brasileiro².

¹ Os conceitos utilizados no capítulo 2 se limitam às suas aplicações no Direito Administrativo.

² Sobre os Aurores:

- a) Maria Sylvia Di Pietro é referência em muitos trabalhos de pós-graduação, artigos científicos e livros didáticos. Suas obras são utilizadas como base doutrinária.
- b) Hely Lopes Meirelles: A sua obra “Direito Administrativo Brasileiro” é adotada por instituições de ensino e citada em documentos oficiais, pareceres e decisões de órgãos públicos.
- c) Celso Antônio Bandeira de Mello é reconhecido pelas citações em processos no Supremo Tribunal Federal (STF).

2.1.1. Princípio Básico da Legalidade

Esse princípio é um dos pilares do Direito Administrativo, por garantir a segurança jurídica e evitar as arbitrariedades administrativas. Di Pietro afirma que o princípio da legalidade corresponde à obrigação imposta à Administração Pública em atuar somente quando houver autorização legal específica, a vinculação estrita à lei é uma das principais garantias dos administrados contra possíveis abusos, pois assegura que toda atuação administrativa esteja fundamentada em norma jurídica. A legalidade é um instrumento de proteção dos direitos individuais e de preservação do interesse público, exigindo que qualquer restrição ou imposição aos cidadãos decorra de previsão legal expressa, reforçando o papel do Estado e a segurança jurídica na relação entre o poder público e a sociedade (Di Pietro, 2020).

Segundo Meirelles (2016), o princípio da legalidade exige que o administrador público, obedeça estritamente aos preceitos da lei e às necessidades coletivas, não podendo se afastar desses parâmetros. Essa limitação visa garantir que a atuação administrativa seja legítima e condizente com o interesse público, afastando arbitrariedades e assegurando a observância dos direitos fundamentais.

Nessa linha, segundo Bandeira de Mello (2015), o princípio da legalidade determina que o administrador só pode agir quando houver autorização legal expressa, visando atender aos interesses públicos definidos em lei e observando rigorosamente os procedimentos e métodos nela previstos. Para o autor, o administrador é subordinado à legalidade, sendo vedado a ele agir baseado em vontade própria ou com discricionariedades ilimitadas. Esse princípio é fundamental para garantir a legitimidade dos atos administrativos e evitar abusos de autoridade.

O princípio da legalidade, conforme destacado pelos autores referenciados, estabelece que a Administração Pública pode agir somente dentro dos limites da lei, e fazer expressamente o que a lei autoriza. A vinculação estrita às normas jurídicas é fundamental para garantir a legitimidade dos atos administrativos e evitar os abusos por parte do administrador, além de assegurar o alinhamento à finalidade pública.

A aplicação desse princípio, no contexto dos processos licitatórios, será apresentada no capítulo 3.

2.1.2. Princípio Básico da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade determina que a Administração Pública deve garantir equidade no tratamento dos administrados, sem discriminações, favorecimentos ou perseguições pessoais, assegurando que suas ações estejam sempre voltadas ao interesse da coletividade sem privilegiar interesses particulares.

Segundo Di Pietro (2020), a Administração Pública deve atuar sempre em prol do interesse coletivo, vedando qualquer favorecimento ou prejuízo a pessoas determinadas. Além disso, os atos administrativos devem ser atribuídos ao ente público da administração pública e não para a pessoa que os pratica, devem ser norteados pela finalidade pública, sem levar em consideração as motivações pessoais, políticas ou partidárias. Esse princípio se aplica aos processos de licitação, para conferir isonomia e proporcionar o julgamento objetivo, uma vez todos os licitantes devem ser tratados de mesma forma. Além disso, as decisões devem ser pautadas em critérios objetivos, vedando as condições e vantagens pessoais.

Meirelles defende que o princípio da impessoalidade é compreendido como sinônimo do princípio da finalidade, o administrador público tem o dever de praticar atos em busca do interesse público, de forma objetiva, vedando qualquer atuação para fins pessoais ou particulares e impedindo o uso da máquina administrativa para promoção pessoal, favorecimentos ou perseguições. O princípio reforça a supremacia do interesse público e a neutralidade do administrador (Meirelles, 2016).

De acordo com Bandeira de Mello (2015), o princípio da impessoalidade determina que a Administração Pública deve garantir igualdade de tratamento a todos os administrados, sem qualquer tipo de discriminação, seja ela positiva ou negativa. Não se admite, portanto, a existência de favoritismos ou perseguições, nem a influência de simpatias ou antipatias pessoais, políticas, ideológicas ou de interesses de grupos específicos na atuação administrativa.

Em síntese, o princípio da impessoalidade, segundo esses autores, exige que a Administração Pública atue sempre em benefício do interesse coletivo, vedando qualquer favorecimento ou prejuízo a determinadas pessoas. Na opinião dos citados autores, identificam-se alguns aspectos centrais da Administração Pública, que são a igualdade e neutralidade, finalidade pública e a atribuição dos atos. Portanto, a igualdade e

neutralidade se manifestam no tratamento igualitário, sem discriminações, privilégios, favoritismos ou perseguições, sejam de ordem pessoal, política, ideológica ou partidária. Os atos administrativos devam ser praticados para atender ao interesse público, sem motivações pessoais ou particulares dos agentes, e devem ser sempre atribuídos ao órgão ou entidade públicos.

2.1.3. Princípio Básico da Moralidade

O princípio da moralidade determina que a Administração Pública deve pautar sua atuação por padrões éticos, de honestidade, lealdade e boa-fé, indo além do simples cumprimento da lei, e sempre voltadas ao interesse coletivo e à integridade da gestão administrativa.

Segundo Di Pietro (2020), a moralidade administrativa exige que o comportamento da Administração e dos administrados, mesmo que em conformidade com a lei, não ofenda os bons costumes, as regras de boa administração, a justiça, a equidade e a honestidade. Para a autora, um ato pode ser legal, mas, se for imoral, pode ser anulado pelo Poder Judiciário, o que evidencia a autonomia do princípio da moralidade em relação ao da legalidade.

No tocante às licitações, ainda segundo Di Pietro, o princípio da moralidade está associado à probidade, pelo qual a Administração Pública deve se atentar à moralidade, à probidade e principalmente à improbidade, tendo em vista as sanções previstas para servidores que a cometam (Di Pietro, 2020).

Meirelles (2016) entende que o agente público não pode desprezar o elemento ético em sua conduta, deve agir com transparência e lealdade; deve praticar seus atos com honestidade, sem atitudes que venham a confundir ou prejudicar os direitos das pessoas (Meirelles, 2016)

Bandeira de Mello afirma que os agentes da Administração Pública devem sempre agir de acordo com padrões éticos, de maneira clara e honesta, de modo a garantir a confiança de todos. Acrescenta que o princípio da moralidade transformou valores éticos em exigências jurídicas obrigatórias. Dentro desse contexto, destacam-se os princípios da lealdade e da boa-fé, que exigem sinceridade e transparência no desempenho de

suas atividades, sendo vedado qualquer comportamento desleal, ardiloso ou malicioso (Bandeira de Mello, 2015)

Em síntese, o princípio da moralidade, de acordo com Di Pietro, Meirelles e Bandeira de Mello, demanda que a Administração Pública aja com ética, honestidade e lealdade, buscando sempre o interesse público e a integridade da gestão, vedando práticas desonestas, imorais ou que atentem contra os valores consagrados pelo ordenamento jurídico. Entre os aspectos centrais desse princípio estão a exigência de conduta ética dos agentes da administração, a obrigação de concretizar valores jurídicos e a observância dos costumes administrativos.

A exigência de conduta ética se manifesta no dever de agir com probidade, lealdade e boa-fé, evitando qualquer prática que possa prejudicar o interesse coletivo. A concretização dos valores jurídicos implica que a Administração deve buscar realizar, por meio de seus atos, os valores e objetivos previstos na lei, não se limitando à mera formalidade legal. Por fim, a observância dos costumes administrativos reforça a importância de práticas reiteradas e legítimas no cotidiano da Administração, desde que compatíveis com a lei.

Todo processo licitatório deve obedecer a esse princípio, conforme será abordado no capítulo 3.

2.1.4. Princípio Básico da Publicidade

O princípio da publicidade determina que a Administração Pública tem que garantir transparência e acesso à informação em todos os seus atos, permitindo que a sociedade acompanhe, fiscalize e compreenda suas decisões e suas ações.

Segundo Di Pietro, o princípio da publicidade determina que os atos da Administração Pública sejam amplamente divulgados, exceto quando envolvam exceções legais de sigilo. Existem preceitos que confirmam e outros que restringem a publicidade, todos amparados em aspectos legais. Dentre aqueles que restringem o princípio, destacam-se os casos em que envolvam aspectos de segurança pública ou privacidade das pessoas, a violação da intimidade (Di Pietro, 2020).

No contexto das licitações, esse princípio preconiza a ampla divulgação de todos os atos administrativos praticados em cada fase do processo para o conhecimento de

todos os interessados. A publicidade “é tanto maior quanto for a competição propiciada pela modalidade de licitação” (Di Pietro, 2020, p. 231).

Meirelles entende que o princípio da publicidade requer que os atos administrativos sejam divulgados de forma oficial para que o público tome conhecimento. A divulgação dos atos é um requisito para que os mesmos se tornem válidos perante as partes envolvidas e terceiros (Meirelles, 2016).

Para Bandeira de Mello (2015), a Administração Pública deve agir com total transparência. Em um Estado Democrático, onde o poder pertence ao povo, não é aceitável esconder dos cidadãos informações sobre assuntos que dizem respeito a todos, e menos ainda sobre decisões que afetam diretamente alguém. Esse princípio garante a qualquer cidadão interessado, o acesso à informação, seja de interesse coletivo seja de interesse pessoal, incluindo certidões e, bem como prazos e procedimentos definidos em lei. O sigilo somente pode ser autorizado quando for essencial para a segurança da sociedade ou do Estado.

Em síntese, o princípio da publicidade, conforme apontam Di Pietro, Meirelles e Bandeira de Mello, impõe à Administração Pública o dever de divulgar de forma clara e acessível seus atos, decisões e informações, garantindo a transparência, o controle social e a participação democrática. Entre os aspectos centrais desse princípio estão a obrigatoriedade de divulgação oficial dos atos administrativos, a promoção da transparência e o fortalecimento do controle social.

A divulgação oficial se manifesta na publicação de atos, contratos e editais em meios oficiais, tornando-os acessíveis a todos os interessados. A promoção da transparência visa assegurar que as informações estejam disponíveis de forma clara e compreensível, permitindo o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade. O incremento do controle social provém da possibilidade de os cidadãos exercerem efetivamente o controle sobre a atuação administrativa, prevenindo irregularidades e promovendo a responsabilidade dos gestores públicos.

A publicidade, como princípio a ser observado nos processos licitatórios, será analisado no capítulo 3.

2.1.5. Princípio Básico da Eficiência

O princípio da eficiência determina que a Administração Pública deve atuar a fim de obter os melhores resultados alcançáveis, utilizando os recursos públicos de maneira racional, produtiva e econômica, sempre em benefício do interesse coletivo. Esse princípio exige que a gestão pública busque excelência, qualidade e agilidade na execução dos serviços, evitando desperdícios de recursos.

Segundo Di Pietro, pelo princípio da eficiência, a Administração Pública deve apresentar o melhor desempenho possível, alcançando os melhores resultados na prestação do serviço público. O Administrador deve buscar inovações que visam modernizar e tornar a administração mais eficaz (Di Pietro, 2020).

Já Bandeira de Mello (2015) associa esse princípio ao princípio da boa administração pública, pelo qual exige atuação de forma mais adequada, oportuna e eficaz na busca de seus objetivos, escolhendo os meios e momentos mais apropriados, para a melhor solução possível.

Meirelles (2016) reforça que o referido princípio determina que o servidor público desempenhe suas funções com rapidez, ou seja, de forma ágil, com qualidade e bom desempenho profissional, visando os melhores resultados.

Em síntese, esse princípio, exige que a Administração Pública atue com excelência, racionalidade e foco em resultados, otimizando a utilização dos recursos públicos e a satisfação do interesse coletivo. Os aspectos centrais desse princípio são produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e desburocratização.

A produtividade e economicidade se manifestam na otimização dos recursos e na minimização de desperdícios; a qualidade e a celeridade visam garantir serviços públicos eficazes e ágeis; já a desburocratização contribui para simplificar procedimentos e tornar a Administração mais acessível e eficiente aos cidadãos.

A contribuição desse princípio para os processos licitatórios será abordada no capítulo 3.

2.2. Legislação Aplicável

A análise de processos licitatórios realizados pelos órgãos públicos exige o entendimento do arcabouço normativo que regula a Administração Pública. Para tal, é

necessário fazer a distinção entre a Administração Direta e a Administração Indireta. Conforme o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967³ em seu Art 4º, entende-se por Administração Direta, órgãos e entidades que integram a estrutura do Estado e não possuem personalidade jurídica própria. Já os representantes da Administração Indireta são as empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquias e fundações (Brasil, 1967)

Como exemplo de Administração Direta, temos as Forças Armadas, enquanto a Petrobras e a Transpetro são enquadradas na Administração Indireta. Fazer essa dissociação é importante para o entendimento desse trabalho, uma vez que os objetos de estudo são processos de contratação elaborados e celebrados por essas instituições.

No que se refere à legislação propriamente dita, devem ser citadas as leis nº 14.133/2021 e 13.303/2016. A Lei nº 14.133/2021, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, regulamentam os processos de contratação dos órgãos e Instituições da Administração Pública Direta. Já as empresas estatais, classificadas como administração pública indireta, devem obedecer a uma lei específica, a Lei nº 13.303/2016, denominada Lei das Estatais, que combina regras da administração pública com práticas empresariais.

Essa diferenciação impacta diretamente nos processos, instrumentos e exigências aplicáveis, exigindo uma análise cuidadosa das especificidades de cada ente público para o desenvolvimento e execução dos processos.

2.3. Gestão e Fiscalização nas Contratações Públicas

A gestão e a fiscalização são pilares fundamentais para garantir eficiência, transparência e integridade nas contratações públicas, especialmente após a entrada em vigor da Lei 14.133/2021, que trouxe inovações e responsabilidades para os gestores públicos. Os gestores e fiscais devem seguir princípios e procedimentos específicos, fundamentados em normas legais, visando garantir a adequada aplicação dos recursos públicos, a eficiência dos serviços contratados e a conformidade com a legislação vigente.

³O Decreto-Lei nº 200/1967 dispõe sobre a organização da Administração Federal, regula a estruturação, atribuição e funcionamento dos órgãos da Administração Federal, respeitando as competências constitucionais e legais.

Almeida et al.(2022) reforçam esse conceito, consideram que a administração e o acompanhamento dos contratos se fundamentam nos princípios essenciais da gestão pública, para garantir o mais alto nível de eficácia e efetividade na execução do objeto contratado. Esse processo envolve a verificação contínua para assegurar que os resultados estejam sendo alcançados conforme o plano de trabalho definido previamente.

Para garantir a efetividade das contratações, é necessária a existência de estruturas adequadas de gestão e fiscalização. Deve-se dar atenção à definição clara das responsabilidades e à autonomia dessas estruturas para cumprir os requisitos legais e a obtenção dos resultados planejados para o processo.

2.3.1. Gestão de Contratos

A gestão de contratos atua no nível global e estratégico dos contratos administrativos, é responsável pela coordenação geral, planejamento e tomada de decisões e a supervisão do cumprimento das obrigações contratuais, além de promover a integração entre os setores envolvidos.

De acordo com o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos emitido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), a gestão de contratos envolve a administração de todas as ações referentes à execução contratual, incluindo o acompanhamento técnico, administrativo e setorial, além da realização dos procedimentos essenciais para a formalização, tais quais prorrogação, renegociação, reequilíbrio econômico-financeiro, modificações, acréscimos ou supressões, bem como processamento de pagamentos, aplicação de penalidades e encerramento dos contratos (Brasil. 2024).

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o gestor de contratos é o servidor designado pela Administração para acompanhar a execução dos contratos administrativos. Entre suas atribuições está o registro de todos os fatos relacionados ao contrato, além de exigir a correção de possíveis falhas identificadas durante a execução. Espera-se que o gestor atue de forma preventiva, antecipando problemas e evitando danos à Administração, comunicando aos superiores quaisquer decisões ou providências que estejam fora de sua alçada (Brasil 2013).

Segundo Almeida et al. (2022), o gestor possui autoridade para tomar decisões durante a execução do contrato, sendo responsável, dentro de sua competência, por

realizar alterações, instaurar processos sancionatórios, bem como autorizar prorrogações, repactuações e ajustes contratuais. Souza Júnior⁴, no Portal Conteúdo Jurídico⁵, destaca que o gestor seria uma divisão administrativa entre o ordenador de despesa e os fiscais, assumindo a responsabilidade de promover a integração entre os setores e pessoas envolvidas no processo. Cabe ao gestor coordenar as atividades dos fiscais e prestar suportes sobre as dúvidas relacionadas à execução do contrato (Souza Júnior, 2008).

Conforme observado nas referências acima, o gestor é o responsável pelo acompanhamento dos contratos, pelos registros e fatos relevantes ocorridos durante a sua execução, bem como pelas ações para as correções de eventuais falhas. A sua atuação é considerada estratégica, pois trata-se de um elo entre a administração e a fiscalização, promovendo a integração dos setores envolvidos, coordenando as atividades para o cumprimento integral e eficiente dos contratos.

As responsabilidades do gestor devem estar em conformidade com as Leis de Licitação, levando em conta o seu enquadramento, como Administração Direta ou Indireta, respeitando as particularidades e especificidades que regem cada modalidade de administração.

2.3.2. Fiscalização de Contratos

A fiscalização de contrato atua no nível técnico, é responsável pelo acompanhamento direto da execução, pela verificação do cumprimento das especificações e pela inspeção da qualidade sobre a prestação dos serviços ou produtos entregues. Além disso, cabe à fiscalização identificar eventuais irregularidades, solicitar correções e elaborar relatórios de conformidade, mantendo o gestor informado sobre o andamento do contrato.

Segundo o CNJ, a fiscalização envolve o monitoramento da execução do objeto, é responsável por avaliar os procedimentos utilizados e os resultados alcançados, com

⁴Antônio de Souza Júnior é autor do estudo de caso “O Gerenciamento Contratual aplicado no âmbito das contratações do Poder Judiciário de Alagoas”, publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Atuou na proposição e implantação de melhorias de gestão nos contratos administrativos no Tribunal de Justiça de Alagoas.

⁵O Portal Conteúdo Jurídico é um ambiente virtual, idealizado com base na docência do ensino superior, com a finalidade de disponibilizar informações para o aprendizado para os alunos do Direito. Funciona como um banco de dados para pesquisas sobre o assunto.

base nos critérios estabelecidos no edital e no contrato. O papel da fiscalização não é subjetivo, pois deve seguir rigorosamente as determinações previstas nesses documentos durante toda a vigência contratual (Brasil 2013).

Nesse sentido, o STJ entende que a fiscalização consiste no desempenho de diversas ações, voltadas ao controle e à verificação do cumprimento das obrigações contratuais, garantindo que o objeto pactuado seja executado conforme as normas aplicáveis. Esse acompanhamento deve ocorrer presencialmente, permitindo avaliar se a prestação do serviço ou o fornecimento atende aos critérios de qualidade, quantidade, prazo e forma estabelecidos no contrato (Brasil. 2024).

Almeida et al. sustentam que a fiscalização tem o papel de “verificar o material /ou serviço, bem como o cumprimento das obrigações nos aspectos técnicos e também os prazos” (Almeida et al. 2022. p.35).

Fica evidente, portanto, que a fiscalização de contratos é um processo sistemático e objetivo, fundamentado em critérios previamente estabelecidos nos editais e contratos. A sua atuação deve ser pautada pelo rigor no acompanhamento da execução do objeto, de acordo com as normas vigentes, com foco na verificação presencial da qualidade, quantidade, prazos de execução, bem como nos aspectos técnicos e nos materiais empregados.

Os conceitos aqui apresentados referem-se aos processos executados pelas empresas da administração pública em geral, sem entrar na classificação específica da modalidade a que elas pertencem. Particularidades da legislação serão abordadas nos capítulos seguintes, quando forem abordados os contratos celebrados pela Petrobras e Transpetro, representantes da Administração Indireta e os firmados pela MB, enquadrada como Administração Direta.

A seguir, no capítulo 3, abordar-se-á a análise dos processos de contratação das empresas da administração direta.

3. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DAS EMPRESAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Neste capítulo, objetiva-se analisar o processo de contratação de serviços, celebrados pelas empresas estatais, como a Petrobras e a Transpetro, levando em

consideração os principais fundamentos teóricos, conceitos e normas que orientam os processos conduzidos pelas empresas da Administração Indireta do Estado. Conforme apontado no Item 2.2, a Petrobras e a Transpetro pertencem a essa categoria e estão sob o julgo específico da Lei nº 13.303/2016, a Lei das estatais.

A referida Lei foi criada com o objetivo de promover maior transparência e eficiência nas contratações de serviços e compras efetuadas pelas empresas dessa categoria. De acordo com a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST)⁶, essa Lei promove maior segurança jurídica, aproxima essas empresas dos modelos de gestão e controle do setor privado, e busca garantir eficiência e resultados concretos, além de exigir do Estado uma postura mais estratégica, aumentando a confiança do mercado nessas empresas (Brasil. 2018).

A Lei das Estatais enumera os princípios fundamentais que regem as licitações e contratos, os quais serão apresentados a seguir.

3.1.Princípios Fundamentais da Lei das Estatais

No capítulo 2, apresentaram-se os fundamentos teóricos, conceitos e princípios que regem as contratações da administração pública em geral. É necessário ampliar esses conceitos para contemplarem o caso específico das empresas estatais, representantes da administração pública indireta. O Artigo 31 da Lei das Estatais enumera os princípios que devem ser respeitados nos processos de licitação, são eles, o princípio da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo (BRASIL, 2016).

Verifica-se que os princípios enumerados acima englobam os princípios da administração pública, já apresentados na seção 2.1. Sendo assim, nesta seção, os princípios já conceituados serão apenas pontuados, deixando as explicações mais detalhadas para os princípios ainda não referenciados.

⁶ A Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) é um órgão do governo federal vinculado ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Sua atuação abrange as empresas públicas, sociedades de economia mista, subsidiárias, controladas e demais entidades em que a União detenha a maioria do capital social.

3.1.1. Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, já definido na seção 2.1.1, deve ser obedecido nos processos licitatórios executados pelas estatais. Di Pietro (2020) reforça essa obrigação ao afirmar que todo processo deve estar vinculado à Lei de Licitação vigente, para que todos os participantes do certame tenham seus direitos legais garantidos. A sua aplicação proporciona que todas as fases do processo sejam executadas dentro dos limites da legislação vigente, garantindo a segurança jurídica ao processo e evitando abusos, fraudes ou favorecimentos indevidos.

3.1.2. Princípio da Impessoalidade

Por determinação do Art. 31 da Lei das Estatais, o princípio da impessoalidade, apresentado na seção 2.1.2, é imposto ao administrador em seus processos de contratação de serviços. O cumprimento desse princípio assegura que todos os participantes sejam tratados com igualdade de condições, sem discriminações ou favorecimentos de pessoas ou grupo de interesse, e que as decisões sejam tomadas com base em critérios técnicos e objetivos.

3.1.3. Princípio da Moralidade

Para os processos de contratação de serviços, por imposição legal, o princípio da moralidade deve ser cumprido. Conforme já mencionado na seção 2.1.3, esse princípio impõe que os procedimentos sejam pautados na honestidade e transparência, evitando fraudes, corrupção e favorecimentos indevidos.

3.1.4. Princípio da Igualdade

Embora o princípio da igualdade não conste dos princípios básicos da administração pública do caput do artigo 37 da Constituição Federal, ele se apresenta no inciso XXI do mesmo artigo, que disciplina o regime das licitações públicas. Segundo o aludido no inciso, a contratação de serviços deve ocorrer por meio de licitação; com garantia de que todos os participantes tenham as mesmas oportunidades, que as

exigências se limitem a comprovações técnicas e econômicas realmente necessárias para assegurar o fiel cumprimento do contrato (Brasil, 1988).

Segundo Di Pietro (2020), esse princípio garante que todos os interessados em participar de processos de contratação junto às empresas estatais tenham os mesmos direitos e oportunidades, sem privilégios ou discriminações. Reforça-se a ideia de que os editais só podem exigir qualificações técnicas indispensáveis ao cumprimento do contrato, que não possam ser inseridas cláusulas que impeçam a livre competição, e que não estabeleça tratamento diferenciado entre empresas. A autora ressalta que discriminações arbitrárias e exigências que criem desigualdades injustificadas podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário.

Portanto, o princípio da igualdade garante que todos tenham as mesmas oportunidades nas licitações, com exigências restritas apenas ao necessário para o cumprimento do contrato. Privilégios e discriminações injustificadas devem ser proibidas e os editais devem ser objetivos e transparentes.

3.1.5. Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade, discutido na seção 2.1.4, é obrigatório para as contratações feitas pelas estatais. Para todas as fases do processo, as informações devem ser disponibilizadas a todos os participantes do certame, para que todos os interessados tenham acesso aos critérios estabelecidos e que os resultados sejam amplamente divulgados.

3.1.6. Princípio da Eficiência

Esse princípio, conceituado na seção 2.1.5, no contexto das licitações e contratações, determina que os atos administrativos sejam executados com celeridade, que se evitem os formalismos desnecessários que retardem o processo, que sejam buscados a racionalização dos fluxos e a simplificação dos processos, mantendo somente os controles e procedimentos legais e indispensáveis.

3.1.7. Princípio da Probidade Administrativa

Trata-se de um princípio que alcança as licitações e, de acordo com o TCU, refere-se à atuação honesta e imparcial dos agentes públicos, que devem evitar qualquer conduta de má-fé no desempenho de suas funções (Brasil, 2024).

Segundo Silva (2014 apud Remédio et Lopes, 2019), a probidade está relacionada à moralidade. O servidor público deve atuar com integridade e honestidade no desempenho de suas funções, sem utilizar o cargo ou as facilidades dele decorrentes para obter benefícios próprios ou para terceiros. A violação desse dever configura ato de improbidade administrativa, como forma agravada de conduta imoral na administração pública, especialmente quando resulta em prejuízo ao patrimônio público ou em vantagem indevida para o agente ou para outra pessoa.

Portanto, esse princípio tem uma certa semelhança com o princípio da moralidade, pode-se dizer que é uma espécie qualificada de moralidade, que exige do agente público a integridade, a honestidade e a retidão no trato da coisa pública. A probidade é um dever mais específico, relacionado à honestidade funcional e à vedação de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação dos princípios da administração pública. A improbidade sujeita o administrador a sanções específicas.

3.1.8. Princípio da Economicidade

Esse princípio refere-se à redução dos recursos empregados na realização de uma atividade, mantendo os níveis de qualidade exigidos. Trata-se da habilidade da instituição em administrar de forma eficiente os recursos disponíveis. A versão *on line* do Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (TCU), ao tratar dos princípios das licitações e dos contratos administrativos, ressalta que, na análise da economicidade, avalia-se a relação entre o custo da solução e os benefícios esperados, não basta o valor estar adequado ou ser menor entre as opções se não houver garantia de que a necessidade será suprida (Brasil, 2024).

Segundo Rosa (2015), no contexto das contratações públicas, é fundamental que, antes de formalizar um pedido de contratação, seja realizada uma avaliação da economicidade. Deve-se avaliar se a contratação realmente atende às demandas e aos problemas do órgão solicitante, se os benefícios esperados justificam os custos

envolvidos e se a opção escolhida representa o melhor uso estratégico dos recursos disponíveis. Esse procedimento é conhecido como análise de custo-benefício.

3.1.9. Princípio do Desenvolvimento Nacional Sustentável

O desenvolvimento nacional sustentável é um princípio que ressalta o papel estratégico das contratações públicas, visando promover o progresso econômico e social do país de forma integrada à proteção ambiental. De acordo com o TCU, ao abordar os princípios das licitações e contratos, o referido princípio busca impulsionar o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável, orientando a administração a adotar práticas que conciliem crescimento, inclusão social e preservação dos recursos naturais (Brasil, 2024).

3.1.10. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O princípio da vinculação ao edital, segundo o TCU, exige que tanto a Administração quanto os participantes da licitação sigam fielmente as regras e condições estabelecidas no edital, desde que estejam de acordo com a legislação vigente. Dessa forma, não é permitido criar novas exigências ou adotar procedimentos não previstos no instrumento convocatório ao longo do processo licitatório (Brasil, 2024).

No contexto da contratação direta, em que não haja licitação, não há publicação de edital licitatório, mas subsiste o dever da observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Nesse caso, o termo de contratação direta fundamentado juridicamente e devidamente motivado passa a desempenhar esse papel específico, reunindo todas as condições, requisitos e limitações aplicáveis à contratação. Assim, tanto a contratante quanto a contratada devem se limitar estritamente às regras e justificativas nele estabelecidas, sendo vedada a introdução de novas exigências ou procedimentos não previstos.

3.1.11. Princípio da Obtenção de Competitividade

Nos processos licitatórios, esse princípio orienta o gestor público a promover a maior participação possível de interessados no objeto da licitação. Por isso, a legislação

proíbe que o edital contenha exigências que possam permitir, prever ou aceitar condições que prejudiquem, limitem ou impeçam a concorrência entre os participantes (Brasil, 2024).

3.1.12. Princípio do Julgamento Objetivo

Esse princípio determina que o gestor público deve utilizar apenas os critérios objetivos previamente estabelecidos no edital para analisar a habilitação e as propostas dos licitantes, sendo vedado ao julgador recorrer a critérios subjetivos ou a parâmetros que não estejam previstos no instrumento convocatório.(Brasil, 2024).

É importante ressaltar que os princípios estabelecidos pela Lei das Estatais não devem ser compreendidos de forma isolada. Esses princípios se completam e se inter-relacionam formando o sistema normativo que orienta a atuação das empresas públicas. A análise da conjunta dos referidos princípios revela que a observância de um deles pode influenciar no respeito a outros. Na elaboração dos termos e documentos, bem como na execução dos atos administrativos, deve-se buscar a harmonia e integração dos aludidos princípios para assegurar a consecução dos objetivos da organização em consonância com a legislação vigente.

Deve-se destacar também que a incidência e a clareza da aplicação desses princípios podem variar conforme a fase do processo. Em certas etapas, alguns princípios se manifestam de forma mais evidente, como por exemplo: a transparência e a publicidade na fase de divulgação do edital, e a impessoalidade e o julgamento objetivo durante a análise das propostas. Em outras, a obediência de alguns princípios pode ser menos perceptível, embora continuem sendo observados de maneira transversal. Essa particularidade da influência dos princípios ficará evidenciada nas seções e capítulos seguintes, dedicados à análise dos processos de contratação das estatais e ao diagnóstico dos processos conduzidos pela MB.

3.2. Gestão e Fiscalização de Contratos de acordo com a Lei das Estatais

No item 2.3.2 apresentaram-se os conceitos e aspectos relevantes sobre a gestão e fiscalização dos contratos das empresas públicas; nessa seção serão acrescentados alguns apontamentos para o caso específico das empresas estatais, levando em consideração as especificidades da Lei nº 13.303/2016. De acordo com o Artigo 40, essas

empresas devem manter um regulamento interno de licitações e contratos, atualizado em consonância com a prescrições da referida lei, contendo regras claras sobre a execução, a gestão e fiscalização dos contratos (Brasil, 2016)

Aprofundando a análise sobre a aplicação da Lei das Estatais, direcionando as atenções para a Petrobras e a Transpetro, serão abordados aspectos específicos da atuação dessas empresas à luz das exigências legais, destacando como a empresa estrutura seus processos internos e regulações para garantir conformidade e eficiência em suas contratações. De acordo com informações disponibilizadas nos sites das referidas estatais, ambas possuem regulamentos próprios para regular as contratações e cumprir as exigências artigo da Lei em pauta. A Petrobras instituiu o Regulamento de Licitações e Contratos (RLCP), o qual define as fases do processo licitatório e estabelece diretrizes para gestão e fiscalização dos contratos. Esse regulamento está acessível no Canal do Fornecedor (Petrobras, 2021).

A Transpetro, por sua vez, elaborou e publicou o Regulamento de Licitações e Contratos da Transpetro (RLCT); segundo a companhia, o (RLCT) incorpora avanços legislativos que tornam os processos mais dinâmicos e eficientes e reforçam o compromisso institucional com a ética, transparência e tolerância zero para fraudes e corrupção (Transpetro, 2021)

O RLCP está organizado de acordo com as principais etapas e áreas dos processos de contratação da companhia. Entre essas áreas, destacam-se os princípios que regem a contratação pública, os procedimentos relacionados ao credenciamento e pré-qualificação dos fornecedores, além de um tópico específico às licitações, que apresenta as fases e os critérios de julgamento. A gestão e fiscalização dos contratos, bem como a aplicação de penalidades a fornecedores também recebem são enfatizadas com destaque especial.

O RLCT está estruturado em títulos que abrangem todas as etapas do processo de contratação, desde a definição de termos técnicos até as disposições finais. Sua estrutura segue modelo semelhante ao RLCP, mas foi adaptada para as particularidades da Transpetro, incorporando alterações para refletir as necessidades específicas da companhia.

A apreciação dos referidos relatórios, conciliada com os conceitos e preceitos discutidos anteriormente, serão primordiais para fundamentar a análise crítica da gestão dos contratos de manutenção de equipamentos sob a perspectiva das contratações públicas e da legislação aplicável. Esse enfoque permitirá examinar, como esses elementos se refletem na prática contratual, no contexto dos contratos celebrados pelas aludidas empresas.

3.3. Processo de Contratação entre a Petrobras e a Empresa Sotreq S.A.

Esta seção tem como objeto o estudo do contrato firmado entre Petrobras e a Sotreq (Nogueira 2025a), para contratação dos serviços de manutenção e suporte técnico em conjunto motogeradores Caterpillar.

Para fazer a análise do referido instrumento, será adotada uma abordagem fundamentada nos princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) e pelo Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras (RLCP). Esta avaliação buscará verificar a forma como a companhia concilia as exigências legais com os princípios fundamentais da Lei das Estatais e os aspectos de conformidade adotados na gestão e fiscalização do processo contratual, com base nos preceitos apresentados no terceiro capítulo.

O primeiro passo desse roteiro consiste em analisar o processo visando verificar o alinhamento entre seus documentos e os princípios da Lei das Estatais.

3.3.1. Análise do Processo com Base nos Princípios da Lei das Estatais

Nesta seção, será analisado o contrato firmado pela Petrobras e o RLCP, com a lupa dos princípios da Lei das Estatais. O objeto de estudo será o instrumento Contratual Jurídico (ICJ) 5900.0128420.24.2, celebrado entre a Petrobras e a empresa SOTREQ S/A, para a prestação de serviços para manutenção e suporte técnico em conjunto motogeradores de fabricação Caterpillar, com fornecimento de partes e peças pela contratada, sob o regime de empreitada por preço unitário (Nogueira, 2025a; Petrobras, 2024).

Começando pelo contrato, ao analisar a Cláusula Primeira, verifica-se o cumprimento do princípio da impessoalidade. Sugere-se que a escolha da Sotreq tenha

sido baseada em quesitos objetivos, priorizando os critérios técnicos, uma vez que a empresa é reconhecida no mercado de manutenção como representante da fabricante, Caterpillar⁷, no Brasil.

O preâmbulo do contrato, descrição inicial, afirma que o mesmo foi celebrado e vinculado ao Termo de Contratação Direta. Embora não esteja explícito, pode se inferir que tenha sido contratação sob a modalidade inexigibilidade. Cabe salientar que, segundo o TCU, essa modalidade se caracteriza quando não há possibilidade de competição entre fornecedores, tornando a licitação inviável, seja pela natureza singular do objeto ou a existência de apenas um fornecedor capaz de atendê-lo (Brasil, 2024). Nesse aspecto se observa o cumprimento dos princípios da legalidade, por estar vinculado a uma permissão legal, e a aplicação do princípio da eficiência, pois a contratação direta elimina etapas burocráticas e proporciona a otimização de recursos e principalmente de tempo despendido no processo.

Embora a contratação tenha havido licitação, o processo demonstra observância dos princípios da igualdade, do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório e da obtenção da competitividade.

No tocante à igualdade, ainda que não tenha havido competição formal entre fornecedores, observa-se que os critérios de escolha da contratada são eminentes técnicos e objetivos, pela singularidade do fornecedor, afastando a possibilidade de favorecimento ou tratamento discriminatório de pessoas ou empresas.

O julgamento objetivo, no que se refere à escolha da empresa contratada também se justifica pelos motivos mencionados acima. Além disso, as cláusulas do contrato e os anexos apresentam parâmetros técnicos detalhados para a prestação dos serviços (Cláusula Quinta e Anexo nº 1), as condições para aceitação das atividades e os indicadores de desempenho atrelados aos marcos de pagamento reforçam o cumprimento desse princípio (Cláusula Vigésima Primeira e Anexo nº 1)

No que se refere à vinculação ao instrumento convocatório, apesar de que a contratação direta dispense o edital, todo o processo está vinculado ao Termo de Contratação Direta e ao conjunto de documentos regulatórios internos da contratante,

⁷Segundo o Portal da Transparência, o Governo Federal apresenta outros contratos em que a Sotreq foi contratada pela Administração Pública por meio de processo de Inexigibilidade.

RLCP. Isso garante que a execução do contrato siga fielmente as condições previamente estabelecidas pelas partes.

Sobre o princípio da obtenção da competitividade, a natureza do objeto inviabiliza a competição. O Artigo 29 da Lei das Estatais dispõe que a contratação direta é cabível nos casos de inviabilidade de competição, em que o serviço só possa ser prestado por fornecedor exclusivo ou representante único, devidamente comprovado. O respeito ao princípio é fundamentado pelo amparo legal e pelos documentos integrados ao processo para justificar a contratação. (Brasil, 2016).

A definição clara dos aspectos de prazos (Cláusula Segunda), tais como o período de vigência, as regras de prorrogação e as condições para a interrupção quando necessária, assegura que o referido instrumento esteja em conformidade com os princípios da Lei das Estatais, garantindo legalidade, transparência, eficiência e segurança jurídica.

Dessa forma, o contrato reflete a observância a esses princípios diante da contratação direta e se alinha com os limites da legislação aplicável.

No que se refere a preços, a adoção do critério de valor unitário, expresso na Cláusula Terceira e em suas subcláusulas, oferece vantagens como flexibilidade orçamentária e adequação à demanda real, pois os pagamentos são feitos apenas pelos serviços efetivamente prestados e aceitos, sem obrigar a administração a requisitar volume mínimo ou máximo de serviços. Essa sistemática facilita o acompanhamento de custos e o planejamento financeiro, contribuindo para os princípios da economicidade, transparência e vinculação objetiva.

Continuando a análise, face aos princípios da Lei das Estatais, verifica-se que o critério de reajustamento de preços está bem definido tanto no que diz respeito aos índices quanto às datas e prazos de reajustes. A ponderação entre índices como o Índice de Preços ao Produtor Amplo - Origem/Disponibilidade Interna (IPA-OG-DI⁸) e o Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC⁹) proporciona que a atualização dos preços

⁸IPA-OG-DI – Calculado e divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV): Integra a família do Índice Geral de Preços (IGP), é amplamente utilizado em contratos públicos e privados como um indicador de reajuste ligado à indústria.

⁹INPC – É o índice oficial brasileiro que mede a variação de preços da cesta básica de bens e serviços consumidos pelas famílias com rendimento mensal entre 1 e 5 salários-mínimos. Reflete o aumento do preço de itens como salários, energia e transporte.

reflita, de forma equilibrada, tanto as variações nos custos industriais quanto a evolução geral do custo de vida. Essa metodologia confere legalidade, transparência, economicidade em atendimento aos princípios da Lei das Estatais (Cláusula Quarta).

Quanto às obrigações atribuídas à empresa contratada, distribuídas pela Cláusula Quinta e suas subcláusulas, Cláusula Décima terceira e Cláusula décima Quarta, constata-se a preocupação com a sua regularidade perante a Justiça do Trabalho e a Seguridade Social, de modo a evitar que a contratante venha a responder solidariamente por eventuais recolhimentos de taxas trabalhistas, previdenciária e outros tributos devidos pela contratada. Embora essa exigência não esteja expressamente prevista na Lei das Estatais, recai sobre o princípio da legalidade, pois tem relação com outras normas e leis, trabalhistas e tributárias.

Outro aspecto positivo do contrato, recai sobre as Cláusulas Quinta, Cláusula Nona e Cláusula Vigésima Quarta, que manifestam o comprometimento com o aspecto da moralidade e da probidade administrativa ao incorporar valores como integridade, ética nos negócios e responsabilidade social durante toda a execução contratual. Destacam-se dispositivos que proíbem atos de corrupção, nepotismo, discriminação e utilização de mão de obra infantil ou em condição análoga à escravidão, bem como a obrigatoriedade de respeito aos códigos de ética e conduta da Petrobras. O contrato também exige a adoção mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro, auditoria periódica e prestação de contas.

Embora os princípios da moralidade e da probidade administrativa tenham um aspecto de subjetividade no que se refere ao seu cumprimento, a aferição pode ser feita combinando auditorias, inspeções, indicadores e registros documentais. Conforme o item 9.2 da Cláusula Nona, a contratada declara, garante e se compromete que, no que tange às negociações, atividades e serviços, nenhum de seus integrantes ofereça pagamento, presente, entretenimento ou qualquer vantagem a agente público. Declara ainda que cumprem as Leis Anticorrupção e as normas contra a lavagem de dinheiro. O descumprimento constitui infração grave com consequências para a contratada, como sanções legais, administrativas e rescisão contratual, conforme descrito no item 9.9 da Cláusula Nona combinado com as Cláusulas Décima Sexta, Décima Sétima e Vigésima Segunda.

Em consonância com o princípio do desenvolvimento sustentável, as cláusulas contratuais estabelecem a exigência de práticas de gestão ambientalmente responsáveis, e o cumprimento rigoroso das normas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS). Essa exigência se confirma em itens específicos do contrato, tais como a Cláusula Quinta que estabelece as obrigações da contratada, no item 5.2 que trata da obrigatoriedade de obtenção e manutenção de licenças necessárias para a execução dos serviços, entre as quais podem ser relacionadas as licenças ambientais consonantes com o item 5.12 e seus respectivos subitens. Nesse contexto, é importante ressaltar que essa preocupação com aspectos de SMS é retratada em um arcabouço específico, vinculado às cláusulas referenciadas, que integra um anexo do contrato, denominado Anexo de SMS, que traz diretrizes para a gestão ambiental responsável, segurança ocupacional e controle rigoroso de riscos.

No que se refere à publicidade, não consta expressamente do contrato em estudo nenhuma cláusula específica que comprove o seu atendimento, porém esse princípio é enfatizado no RLCP, pelo qual a Companhia deve assegurar a publicação do termo de inexigibilidade, do contrato e de seus respectivos extratos em portais eletrônicos oficiais de acesso público, permitindo a consulta por interessados e órgãos fiscalizadores. Em diversas situações, tanto os editais e seus anexos - para processos licitatórios - quanto as justificativas de inexigibilidade - nos casos de contratação direta - são disponibilizados no próprio site da empresa estatal para garantir esse acesso (Petrobras, 2021).

Numa análise geral, com ênfase no contrato e considerando o RLCP para elucidar eventuais lacunas interpretativas, conclui-se que o processo está alinhado com os princípios fundamentais que regem as contratações públicas, portanto em conformidade com a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, transparência e desenvolvimento nacional sustentável. As cláusulas do contrato demonstram sólida incorporação de boas práticas associadas à responsabilidade nas contratações públicas, assegurando respeito à integridade, à transparência, e aos requisitos de responsabilidade social e sustentabilidade ambiental. Além disso, apresenta observância das normas relativas à prevenção da corrupção, à segurança e saúde do trabalho (SST). Esses aspectos positivos evidenciam a robustez

do instrumento contratual, o que o credencia como referencial relevante para a proposição de melhorias nos processos de outros órgãos da administração pública.

3.3.2. Gestão e Fiscalização do Contrato

O objeto de estudo desta seção é o mesmo contrato citado na seção anterior. Para analisar o contrato sob o ponto de vista da gestão e fiscalização é necessário relembrar a importância desses mecanismos para a adequada execução contratual. A gestão e a fiscalização são responsáveis por garantir que as obrigações assumidas pela contratante e pela contratada sejam rigorosamente cumpridas, em conformidade com os requisitos técnicos e procedimentos estabelecidos.

Um dos pontos mais importantes a ser analisado em um contrato recai sobre as obrigações atribuídas à contratada, o que constitui em um elemento central para a gestão e fiscalização contratual. Nesse sentido, a Cláusula Quinta do contrato é bastante abrangente, relaciona as responsabilidades técnicas, as administrativas, trabalhistas, as de saúde, segurança e meio ambiente, além de estabelecer requisitos como a manutenção das condições de habilitação.

Diante da importância do cumprimento dessa vasta gama de obrigações para a execução do contrato, torna-se fundamental entender como o cumprimento de cada responsabilidade atribuída é gerenciada e fiscalizada.

A responsabilidade técnica da contratada, mencionada na Cláusula Quinta, é reforçada nos itens 5.3, 5.4 e 5.5 da mesma cláusula. Preconiza a execução dos serviços de acordo com os prazos e condições estabelecidos e conforme as especificações do fabricante; estabelece que a contratada deve observar as normas aplicáveis ao transporte de equipamentos e reparar, reconstruir ou substituir, sem ônus para a contratante e sem impacto no prazo contratual, quaisquer serviços executados com defeitos ou vícios. Nesse contexto, a contratada deve designar um preposto para atuar como intermediário e responder administrativa e tecnicamente pela condução das atividades contratuais.

Constata-se, portanto, que a responsabilidade técnica da contratada é enfatizada nas cláusulas que evidenciam a preocupação em assegurar a execução dos serviços em conformidade com as condições estabelecidas pelo contrato e com as especificações do

fabricante. As práticas empreendidas pelo instrumento contratual contribuem para a mitigação dos riscos técnicos durante a execução dos serviços, e assim, são recomendáveis para aplicação em processos de contratação a serem conduzidos por outros órgãos da administração pública.

Como fatores da responsabilidade administrativa, podem ser elencadas as obrigações relativas à gestão pessoal, ao fornecimento de documentação e às práticas éticas e sociais. Para o entendimento dessas exigências, é necessário visitar certos tópicos do contrato (Cláusulas 5.1.3, 5.6.2, 5.6.3, 5.7, 5.8, 5.9, 5.10, 5.11). Em resumo, esses tópicos atribuem à contratada uma série de obrigações relacionadas à gestão organizacional e documental, que abrangem a regularidade da empresa perante a junta comercial, a apresentação da relação nominal atualizada dos profissionais envolvidos na execução dos serviços, o afastamento de funcionários que apresentem conduta incompatível com o ambiente de trabalho. A contratada deve emitir a Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) dentro dos prazos e normas legais, apresentar comprovação de plano privado de saúde de seus empregados, cumprir as exigências relativas à vedação do trabalho infantil, do nepotismo e de regime análogo à escravidão.

O cumprimento das obrigações administrativas previstas no contrato proporciona benefícios tangíveis à contratante, como a mitigação de riscos relacionados a passivos trabalhistas e a redução de custos decorrentes de eventuais litígios ou sanções, conferindo maior segurança jurídica. Além de garantir a conformidade legal e contratual, esse comprometimento contribui para promover um ambiente de trabalho saudável e seguro, que valoriza o bem-estar dos trabalhadores.

A manutenção das condições de habilitação, mencionada na Clausula Quinta, é detalhada no item 5.1 dessa cláusula, como a obrigação da contratada em continuar cumprindo os requisitos e condições legais, fiscais, trabalhistas, fiscais e técnicas que foram exigidos quando da habilitação para participar e assinar o contrato, bem como a regularidade perante a Justiça do Trabalho e Seguridade Social, assegurando que as certidões e documentos de comprovação estejam sempre atualizados e disponíveis para a fiscalização.

Nesse sentido, voltado para as questões trabalhistas e previdenciários, destacam-se algumas medidas, tais como taxa de retenção, a cada serviço como garantia de

pagamento das verbas trabalhistas, previdenciárias e Fundo de Garantia por tempo de serviço (FGTS) aos empregados da contratada (Cláusula 13.1), cuja devolução fica condicionada à apresentação dos comprovantes de quitação de tais obrigações por parte da contratada (Cláusula 13.3). A Contratada, de acordo com as Cláusulas 5.6.4 e 5.6.7, é obrigada a apresentar a comprovação do pagamento das verbas rescisórias dos empregados desligados e/ou a declaração formal que comprove a contratação dos empregados remanescentes.

Com fundamento nas disposições contratuais, que tratam das responsabilidades trabalhistas e previdenciárias, fica evidenciada a adoção sistemática e rigorosa de medidas preventivas em prol da contratante. Tais medidas são consideradas positivas, não somente sob o ponto de vista da mitigação de riscos financeiros decorrente de obrigações da contratada, mas também pela preservação da imagem institucional da contratante e sua reputação perante o mercado e a sociedade, reforçando o comprometimento com o cumprimento da missão institucional.

As obrigações relacionadas a SMS, citada na cláusula quinta, encontram-se detalhadas na Cláusula 5.12. Nos termos dessa cláusula, a contratada deve assegurar o cumprimento integral das disposições constantes do Anexo H do contrato, denominado de Anexo Contratual de SMS¹⁰, o qual estabelece os requisitos normativos, metodologias, instrumentos de controle, bem como os critérios para capacitação dos profissionais envolvidos (Cláusula 5.12.1.1). Ademais, a contratada é obrigada a comunicar à contratante qualquer sinistro ou evento adverso causado por seus colaboradores e que acarretem impacto ao meio ambiente durante a execução dos serviços (Cláusula 5.12.2).

Como observado, a contratada deve cumprir suas obrigações conforme estabelecido no Anexo H (SMS). Face à amplitude do conteúdo desse anexo, esse estudo abordará os tópicos que guardam vínculos com a gestão ou fiscalização contratual. O documento, segundo item 2.2, estabelece as exigências para garantir a gestão

¹⁰ Anexo do Contrato (SMS): Reforça a importância do cumprimento das normas de segurança, define as exigências de Segurança, Meio Ambiente e Saúde Faz referência à legislação brasileira vigente, incluindo Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho (NRs), as normas ISO 14001 e ISO 45001, além das políticas internas e procedimentos específicos da contratante sobre SMS.

integrada e alinhada às normas 14001¹¹ e 45001¹² da *Internacional Organization for Standardization* (ISO), à legislação federal e normas regulamentadoras aplicáveis.

De acordo com o disposto no Item 5 do anexo, a contratada deve implementar um Plano de Gestão de SMS estruturado no ciclo PDCA¹³, com metas, indicadores de desempenho e gestão de riscos, envolvendo análise crítica periódica e avaliação final para aprimorar a cultura de segurança e redução de acidentes. A contratada tem o dever elaborar e aplicar o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) relacionados à Segurança e Saúde Ocupacional (SSO); identificar os impactos que possam ser provocados por suas atividades e tomar as providências para prevenção e controle; e elaborar e disponibilizar para a fiscalização, os laudos referentes à insalubridade e periculosidade para as atividades insalubres (Petrobras, 2024, Anexo H).

A adoção dessas medidas demonstra compromisso com a minimização dos riscos operacionais, fortalece a prevenção de acidentes, contribui para a integridade dos trabalhadores, promove a proteção ambiental e proporciona segurança e conformidade normativa. As práticas adotadas contribuem para o aprimoramento da gestão contratual na área de SMS, e configuram como exemplos de iniciativas a serem incorporadas aos processos de contratação de outras empresas.

Ao analisar o conteúdo da Cláusula Quinta e as demais cláusulas que mantêm relação com as obrigações da contratada, constata-se que o contrato está bem estruturado, tanto na forma quanto no conteúdo. Essa estruturação configura-se como mapeamento para a gestão e da fiscalização, permitindo o acompanhamento sistemático ao longo da execução do contrato. Em termos de conteúdo, agrega as diversas disciplinas, tais como as responsabilidades técnicas, administrativas, trabalhistas e de segurança, Meio Ambiente e Saúde.

Seguindo com a análise, agora sob a ótica das penalidades contratuais, faz-se imprescindível identificar as penalidades estabelecidas, os critérios e procedimentos para

¹¹ Essa Norma orienta as organizações a identificar, controlar e monitorar seus impactos ambientais de forma sistemática, promovendo a melhoria contínua de práticas ambientais, a conformidade com legislações aplicáveis e o desenvolvimento sustentável.

¹² Norma que especifica requisitos para um sistema de gestão de Saúde e Segurança Ocupacional, visando proporcionar ambientes de trabalho seguros e saudáveis, prevenir lesões e problemas de saúde e promover melhorias proativas no desempenho de segurança e saúde ocupacional.

¹³ PDCA é uma sigla em inglês para Plan (Planejar), Do (Fazer), Check (Checar) e Act (Agir). Trata-se de um método iterativo de gestão de quatro etapas destinado ao controle e melhoria contínua de processos.

aplicação. O contrato dispõe de dispositivos centrais que normatizam a imposição de penalidades, tanto para as multas contratuais¹⁴ (Cláusula 16) quanto para as sanções administrativas¹⁵ (Cláusula 17).

Referente à aplicação de multas, o contrato estabelece como critério geral, que os casos em que a contratada deixar de cumprir suas obrigações ensejarão em multa contratual (Cláusula 16.1), cabe lembrar que as obrigações da contratada estão relacionadas em cláusula específica (Cláusula Quinta). Além dos casos que se enquadram no critério geral, são apresentadas situações em que se deve ocorrer a aplicação de multas, como por exemplo: o atraso na mobilização (Cláusula 16.1.2), atraso no cumprimento das leis trabalhistas relacionadas ao trabalhador em condição irregular (Cláusula 16.2.1.5), nas condições de não conformidade de documentação previdenciária e trabalhista (Cláusula 16.2.1.6), pelo descumprimento das regras de SMS (Cláusula 16.2.1.10) e das obrigações relacionadas ao plano de saúde dos empregados da contratada (Cláusula 16.2.1.7). O contrato prevê também a aplicação de multas para os casos de subcontratação ou cessão que não estejam em conformidade com o instrumento contratual (Cláusula 16.2.1.9). Para todos os casos citados, estão definidos de forma clara e objetiva os critérios de aplicação, incluindo as taxas, a forma de cálculo das multas, os limites máximos aplicáveis, bem como os procedimentos para manifestação e apresentação de defesa.

No âmbito das sanções administrativas, observa-se que o contrato apresenta as diretivas para a imposição dessas penalidades (Cláusula Décima Sétima). A contratante, conforme prescrição da Cláusula 17.1, pode aplicar à contratada as sanções de advertência, multas administrativas e suspensão temporária de participação em licitação. Os critérios para a aplicação das sanções administrativas estão bem definidos (Subcláusulas 17.1.1, 17.1.2), as fórmulas e parâmetros para os cálculos das multas administrativas são objetivos (Cláusula 17.1.2.1), assim como os valores máximos

¹⁴ As multas contratuais previstas na Cláusula Décima Sexta do contrato consistem em penalidades de natureza privada aplicadas à contratada em decorrência do descumprimento das obrigações contratuais.

¹⁵ As sanções administrativas previstas no contrato, devem ser aplicadas de acordo com a Lei nº 13.303/2016 (“Lei das Estatais”). Nos termos da referida legislação, podem ser aplicadas advertência, multa administrativa e suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a estatal.

dessas multas (Cláusula 17.1.2.1.1). Em prol da contratada, o contrato concede o direito ao contraditório e à ampla defesa (Cláusula 17.1.1)

No contexto da gestão contratual, a presença de procedimentos específicos voltados para a aplicação de multas e sanções, conforme as cláusulas contratuais mencionadas, favorece a atuação do gestor ao conferir segurança jurídica nos atos de fiscalização, apuração e imposição das penalidades. Os critérios de aplicação baseados em parâmetros previamente estabelecidos como as fórmulas de cálculo e os limites máximos das multas, permitem respostas rápidas, efetivas e proporcionais diante das infrações, resguardando o interesse da administração pública.

Por fim, direciona-se o estudo do contrato para o papel da fiscalização na aferição dos serviços executados, destacando os critérios de medição e sua estreita vinculação com os marcos de pagamento estabelecidos contratualmente.

Nesse aspecto, o contrato apresenta os fundamentos da fiscalização aplicáveis, incluindo os critérios de medição (Cláusula Décima Quinta), faturamento e forma de pagamento (Cláusula Décima Segunda). De acordo com o contrato, a fiscalização deve ser exercida por preposto formalmente designado pela contratante, incumbido de verificar o cumprimento rigoroso das obrigações contratuais, requisitar informações necessárias, recusar os serviços executados em desacordo e registrar ocorrências relevantes (Cláusula 15.1).

Em relação à medição, os serviços devem ser quantificados periodicamente de acordo com a metodologia definida em documentos anexos ao contrato, que contêm a Planilha de Preços Unitários¹⁶ (Anexo 02) e as Especificações Técnicas dos Serviços¹⁷ (Anexo 01). Essa metodologia abrange a análise dos serviços executados e aceitos; a observância dos prazos de execução e o atendimento aos padrões técnicos, de segurança e qualidade.

A medição dos serviços é feita dentro de períodos pré-definidos em contrato, e se baseia nos relatórios diários de serviços e nos relatórios diários de ocorrências. Os

¹⁶ A planilha de preços (Anexo 02): Contém os valores unitários referenciais para os serviços e materiais previstos no contrato, servindo de base para a medição, faturamento e remuneração dos serviços efetivamente executados e aceitos pela fiscalização

¹⁷ Especificações Técnicas dos Serviços (Anexo 01): Detalha os requisitos técnicos e operacionais para a execução dos serviços contratados

índices apurados de cada serviço ou fornecimento são multiplicados pelos valores unitários previamente estipulados (Anexo 02). Esses valores alimentam os relatórios de medição (RM) que são a base para o faturamento e a liberação para o pagamento, desde que os serviços executados cumpram os requisitos técnicos e legais exigidos (Cláusula 12.2.1).

Além disso, o pagamento tem vínculo com a disponibilidade operacional dos equipamentos mantidos, representadas pelo índice de disponibilidade (Anexo 01, item 12.23) e pela aferição do cumprimento do plano de manutenção, medido pelo índice de cumprimento do plano de manutenção (Anexo 01, item 12.2). Para a manutenção preventiva, o valor a ser pago é calculado multiplicando esses índices pela quantidade de atividades realizadas e pelo valor unitário correspondente. Na manutenção corretiva o pagamento considera as horas técnicas executadas ajustadas pela disponibilidade dos equipamentos, garantindo que os períodos de indisponibilidade sejam excluídos do cálculo.

Como conclusão dos dados apresentados nesta seção, em que foram abordados os aspectos da gestão e fiscalização contratual do contrato em pauta, verifica-se que o instrumento estabelece mecanismos claros para o monitoramento das responsabilidades, incluindo de forma abrangente as obrigações da contratada e critérios objetivos para aplicação de penalidades para os casos de descumprimento. O enfoque na segurança, meio ambiente e saúde consolidado em um plano integrado de SMS, anexo ao contrato, sustentado em normas reconhecidas, reforça o compromisso com a qualidade e mitigação de riscos. A apresentação dos parâmetros de medição e sua vinculação aos marcos de pagamento e baseados em critérios claros e objetivos, contribui para a confiabilidade do trabalho da fiscalização.

Dessa forma, as boas práticas de gestão e fiscalização observadas nesse contrato podem vir a representar medidas de aprimoramento para os contratos a serem assinados pela MB, respeitando, logicamente, as particularidades da administração e as especificidades que regem a lei de licitação de cada organização.

Em síntese, a partir da análise do contrato, abrangendo tanto os princípios da Lei das Estatais discutidos na seção 3.3.1 quanto os aspectos de gestão e fiscalização contratual abordados na seção 3.3.2, conclui-se que o instrumento contratual reflete de

forma concreta a aplicação dos princípios fundamentais estabelecidos pela Lei nº 13.303/2016 e pelo Regulamento de Licitações e Contratos da Contratante. Os critérios objetivos na escolha da contratada, a definição clara das obrigações, as regras precisas sobre reajustes, os parâmetros e procedimentos para aplicação das penalidades consolidam a robustez do processo.

Do ponto de vista da gestão, os dispositivos contratuais, da forma como estão estruturados denotam mecanismos eficazes para assegurar a conformidade legal e mitigar os riscos relacionados à execução dos serviços. Destacam-se nesse aspecto, as exigências de regularidade trabalhista, cumprimento das normas SMS, além das práticas de integridade e responsabilidade social. Os critérios objetivos para medição dos serviços e a vinculação dos pagamentos à efetiva execução dos serviços e à disponibilidade operacional dos equipamentos reforçam o controle e a transparência, essenciais para a adequada aplicação dos recursos públicos.

Quanto à fiscalização, deve ser enfatizado o caráter preventivo dos mecanismos adotados, que abrangem desde auditorias e acompanhamento documental até a previsão de sanções adequadas a eventuais descumprimentos. Essas práticas conferem maior segurança jurídica à contratante e contribuem para a execução dos serviços em alinhamento com a preconização do contrato e dentro dos limites da legislação vigente.

Assim, as boas práticas observadas na análise do contrato são consideradas exemplares, podendo servir de modelo de referência para processos de contratação e gestão em outros órgãos da administração pública, ressaltando a importância da obediência aos princípios legais e dos instrumentos de controle para a efetividade e a transparência das contratações públicas. Apesar de a MB estar submetida à Administração Pública Direta, sob diferente regime jurídico, as práticas contempladas por esse contrato podem ser replicadas nos processos de contratação conduzidos pela Força.

A seguir, no capítulo 4, apresentar-se-á a análise dos processos de contratação conduzidos pela empresa Transpetro.

4. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE CONTRATATAÇÃO DA TRANSPETRO

Neste capítulo tem-se o propósito de analisar o processo de contratação da Transpetro. O objeto de estudo será o Contrato nº 4600014592, objeto da Licitação nº 7002351106, firmado entre a Transpetro e a Empresa Saikai Serviços Diesel e

Representação Ltda, para a prestação de serviços técnicos de manutenção preventiva e corretiva em motores de combustão auxiliar, de fabricação Daihatsu, embarcados nos navios da estatal, sob o regime de preço unitário (Nogueira, 2025b; Transpetro, 2019) .

A Transpetro é subsidiária da Petrobras, que implica em certa semelhança na gestão de contratos. Entretanto, existem diferenças nas adaptações dos procedimentos à realidade operacional e ao perfil dos serviços contratados. Para efeito desse estudo, o aspecto predominante é a submissão à mesma lei de licitação e, por conseguinte, aos princípios e preceitos da Lei nº 13.303/2016.

Seguindo a mesma metodologia aplicada no item 3.3, com base na Lei das Estatais, será feita a análise dos documentos gerais do processo, incluindo informações sobre o Edital publicadas no Diário Oficial da União (DOU), o RLCP, o contrato e seus anexos, em face dos princípios da Lei das Estatais e dos princípios gerais de gestão e fiscalização de contratos.

4.1. Análise do Processo com base nos Princípios da Lei das Estatais

Esta seção será dedicada ao estudo do processo, analisando o seu conteúdo em face dos princípios da Lei nº 13.303/2016. Cabe lembrar, conforme já relacionados na seção 3.1, os princípios a serem observados: princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

Em termos de regulamento interno, a Transpetro utilizava RLCP¹⁸, vigente à época da assinatura do contrato. Conforme citado em seções anteriores, tais regulamentos estabelecem alinhamento com as normas vigentes, principalmente a Lei das Estatais. Assim, os princípios preconizados estão na essência dos documentos que compõe os processos de contratação executados pela contratante.

¹⁸A Transpetro utilizava o RLCP, da Petrobras, porque na data de celebração do contrato, o RLCT ainda não estava em vigor. O RLCP foi o regulamento aplicável à época, após a publicação do RLCT, as contratações passaram a seguir esse regulamento, mas os contratos anteriores permanecem submetidos ao RLCP.

Conforme, publicação do DOU¹⁹ (Brasil, 2019), a contratação dos serviços ocorreu por meio de licitação, o que confere ao processo, já em sua fase inicial, o cumprimento dos princípios da legalidade, publicidade e impessoalidade. O fato da publicação do edital no DOU vincular a contratação com a “licitação”, é uma evidência objetiva do cumprimento do princípio da legalidade por parte da administração, em atendimento ao prescrito no artigo 28 da Lei referenciada²⁰. O comprometimento com esse princípio é afirmado de forma indireta pelas partes ao firmarem o contrato, de acordo com a Cláusula 25.4, os assinantes reconhecem que o instrumento contratual é governado pela Lei das estatais e pelo RLCP.

O princípio da publicidade se manifesta inicialmente com a divulgação do extrato do Edital no DOU e se completa com a publicação integral do edital no portal eletrônico da contratante (Petronet), nesse ambiente digital, os interessados podem acessar não apenas o texto integral do edital, mas também seus anexos, eventuais esclarecimentos, retificações e demais comunicações oficiais relacionadas ao processo licitatório (Brasil, 2019).

A publicação do edital pelo DOU, complementada com as informações disponíveis no Petronet, assegura o cumprimento da publicidade e da impessoalidade, pois torna o processo público a todos os interessados. A preocupação com a impessoalidade é realçada no contrato, pelo compromisso assumido pela contratada de não possuírem sócios ou administradores com algum grau de parentesco com funcionários da contratada (Cláusula 2.10, 2.11).

A respeito do contrato, nas definições iniciais (preâmbulo), percebe-se que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório foi respeitado, uma vez que o texto contratual afirma claramente a existência da relação do contrato assinado com o edital anteriormente publicado. Reforçam-se aqui o cumprimento de alguns princípios já constatado anteriormente, a escolha da empresa vencedora, quando balizada em critérios e condições preestabelecidas e amplamente divulgadas a todos os interessados,

¹⁹Aviso de Licitação nº 7002351106 Objeto: Serviços Técnicos de Manutenção Preventiva e Corretiva em Motores de Combustão Auxiliar, de Fabricação Daihatsu nos navios da TRANSPETRO Abertura das propostas em 08/02/2019 às 15 horas. A consulta ao edital e o processamento da licitação serão realizadas no portal www.petronet.com.br.

²⁰Lei nº 13.303/2016- Art 28: “Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, [...] serão precedidos de licitação nos termos desta Lei [...]”

revela o compromisso da contratante com igualdade, legalidade, impessoalidade, competitividade.

Observa-se que o contrato adota de mecanismos rigorosos que coíbem benefícios particulares e reforçam controles éticos e morais, observando estritamente preceitos vinculados ao princípio da moralidade. Tais mecanismos materializam-se, por exemplo, nas vedações expressas à utilização de mão de obra infantil e à submissão de trabalhadores a condições análogas à escravidão (Cláusula 2.3.2). O contrato também exige que essas obrigações sejam replicadas em eventuais subcontratações (Cláusula 23.2) e prevê aplicação de multa e/ou rescisão em caso de descumprimento (Cláusula 8.1.4). Tais dispositivos reforçam o compromisso com a ética, a legalidade e a responsabilidade social, alinhando o instrumento contratual aos parâmetros legais.

No aspecto dos prazos, observa-se que o contrato está minuciosamente alinhado aos princípios estabelecidos pela Lei das Estatais, especialmente legalidade, transparência, eficiência e segurança jurídica. Tal conformidade é demonstrada pela redação clara e objetiva da Cláusula Quarta, que define com precisão o período de vigência, a possibilidade de prorrogação mediante interesse mútuo e formalização de aditivo, além das hipóteses de suspensão da contagem de prazo em casos de paralisação não causada pela contratada e reconhecida pela contratante.

A preocupação com o desenvolvimento sustentável também é referenciada no contrato. A contratada tem o dever de informar à contratante a ocorrência de eventos danosos ao meio ambiente ocorridos durante a execução dos serviços (Cláusula 2.6) e pagar as indenizações por esses danos (Cláusulas 8.1.8, 17.2). Esses dispositivos reforçam a responsabilidade ambiental e alinham as disposições contratuais aos parâmetros legais da sustentabilidade.

Embora o princípio da probidade tenha um caráter subjetivo, por estar intimamente ligado à conduta do agente público, o referido princípio é enfatizado pelas partes, ao declarem que manterão o princípio durante a vigência do contrato (Cláusula 22.1.5), que não houve nenhuma oferta de presente, pagamento ou qualquer vantagem, por parte da contratada, a nenhum agente público durante as fases do processo (Cláusula 21.1). Por

fim, de forma indireta, o contrato referencia o RLCP²¹ e a própria Lei das Estatais que por si própria, engloba o princípio referenciado (cláusula 25.4).

Diante do exposto, conclui-se que o contrato se encontra em conformidade com os princípios consagrados pela Lei das Estatais. De um modo geral, o instrumento contratual apresenta aderência às obrigações legais e regulamentares, refletindo o compromisso da empresa com as diretrizes estabelecidas para as empresas públicas. Constata-se que o contrato contempla mecanismos adequados para garantir a observância desses princípios em todas as fases de sua execução, promovendo a transparência, a responsabilidade e o respeito ao interesse público nas relações contratuais.

O compromisso com os princípios fundamentais da Lei das Estatais manifestado nos documentos analisados, representa um processo que fortalece a confiança nas contratações públicas e demonstra um exemplo a ser seguido por outras empresas da administração pública.

4.2. Gestão e Fiscalização do Contrato

Dando sequência à análise do processo de contratação, com base nos mesmos documentos referenciados no seguimento anterior, esta seção abordará os aspectos da gestão e fiscalização, visando identificar as boas práticas desenvolvidas pela contratante para acompanhar a execução do processo. Cabe ressaltar que a gestão e a fiscalização exercem o papel fundamental de assegurar que a execução dos serviços ocorra conforme o contrato celebrado e em conformidade com os limites da legislação.

O ponto de partida para o estudo refere-se às obrigações da contratada, em função de sua relevância para a gestão e fiscalização contratual. Nesse sentido, o contrato agrupa essas obrigações (Cláusula Segunda) que, se desdobram em responsabilidades técnicas, administrativas, trabalhistas, de saúde/segurança/meio ambiente; e estabelece requisitos como a manutenção das condições de habilitação.

²¹ A Cláusula 25.4 menciona o RLCP da Petrobras porque na data de celebração na data da celebração do contrato, o RLCT ainda não estava em vigor.

Dada a amplitude desse aspecto contratual, torna-se imprescindível detalhar individualmente essas obrigações para possibilitar a análise do papel da gestão e da fiscalização na garantia do seu efetivo cumprimento.

As obrigações técnicas abordadas na Cláusula Segunda são explicitadas em itens que tratam da execução dos serviços. De acordo com a Cláusula 2.2.1, a contratada deve realizar os serviços conforme especificado no Memorial Descritivo²² (Anexo nº 1), o qual apresenta de forma detalhada as especificações técnicas, procedimentos e condições para a execução dos serviços.

O Memorial descritivo inclui a descrição das atividades, os prazos estipulados para a conclusão, bem como os critérios de qualidade para aceitação dos serviços. Preconiza que, a contratada é obrigada a reparar, reconstruir ou substituir, sem custos adicionais para a contratante, os serviços executados com defeito e vícios. Relaciona também os requisitos sobre a utilização, guarda, transporte e conservação de materiais e equipamentos, em observância às normas de segurança e às especificações do fabricante. Por fim, contempla as obrigações relativas à documentação técnica, a qual inclui a elaboração de relatórios detalhados, registros de ocorrências, relatórios diários de serviço e documentos relacionados à qualificação técnica da equipe de trabalho e demais documentos que venham a ser exigidos pela fiscalização.

Constata-se, portanto, que a responsabilidade técnica está bem definida nos itens do contrato, torna-se evidente a preocupação com a garantia da qualidade dos serviços, assim como com a conformidade às recomendações do fabricante e às especificações preestabelecidas no Memorial Descritivo. As disposições contratuais relacionadas à supervisão, reparos de serviços em desconformidade e manutenção da qualidade contribuem significativamente para a mitigação de riscos técnicos durante a execução dos serviços. Dessa forma, tais práticas contratuais revelam-se recomendáveis para aplicação em processos de contratação da administração pública.

No tocante aos aspectos administrativos, destacam-se as obrigações referentes à gestão pessoal, ao fornecimento de documentação e às práticas éticas e sociais que a contratada deve observar durante a execução dos serviços contratados. Entre essas

²²Memorial Descritivo - Anexo nº 1 do contrato: Documento que detalha as especificações técnicas, condições e requisitos para a execução dos serviços contratados, servindo como referência obrigatória para o cumprimento do contrato.

obrigações, estão a manutenção da regularidade jurídica da empresa durante toda a vigência do contrato, incluindo a regularidade perante a Justiça do Trabalho mediante, apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (Cláusula 2.1), a obrigação de manter a apresentar a relação nominal dos funcionários envolvidos na execução dos serviços (Cláusula 2.3.3).

Enquadram-se também nas obrigações de cunho administrativos o afastamento imediato daqueles empregados cujo comportamento seja considerado impróprio para o ambiente de trabalho (Cláusula 2.3.5); o provimento de plano de saúde aos seus colaboradores e apresentação dos respectivos comprovantes quando solicitados pela fiscalização (Cláusulas 2.7 a 2.7.3); a necessidade de comunicação imediata sobre acidente de trabalho envolvendo seus colaboradores (Cláusulas 2.1.3, 2.1.4) e a colaboração à atuação da fiscalização na verificação documental sobre a comprovação dessas exigências (Cláusula 2.1.5). A contratada é obrigada, ainda, não utilizar mão de obra infantil e nem adotar regime análogo ao trabalho escravo (Cláusula 2.3.2).

Observa-se que o contrato estabelece uma estrutura robusta de obrigações para a contratada, abrangendo a manutenção da regularidade jurídica da empresa e a gestão efetiva do seu quadro de pessoal, incluindo o cumprimento das normas disciplinares no ambiente de trabalho e a adoção de medidas que promovam o bem-estar dos trabalhadores.

Cabe ressaltar que a manutenção das condições de habilitação, prevista na Cláusula Segunda, item 2.1, configura-se como obrigação da contratada de manter durante toda a execução do contrato todas as condições de habilitação, qualificação e regularidade legal, fiscal, trabalhista e previdenciária exigidas na fase inicial da contratação. Essa obrigação inclui a apresentação periódica das certidões negativas, especialmente junto à Justiça do Trabalho e à Seguridade Social, bem como a comprovação da regularidade mediante documentação atualizada, a qual deve estar sempre disponível para a análise e fiscalização pela contratante. O não cumprimento dessas exigências poderá ensejar sanções contratuais, incluindo a suspensão de pagamentos e eventual rescisão contratual, reforçando o caráter preventivo e a importância dessa manutenção para a segurança jurídica e mitigação de riscos no âmbito da execução contratual.

No âmbito de SMS, as obrigações atribuídas à contratada são referenciadas em cláusulas do contrato e detalhadas em documento específico para esse fim. Diante da preocupação da contratante com esse aspecto, foi incorporado ao contrato um anexo específico, denominado Anexo de SMS²³ (Anexo nº 3 do contrato), para detalhar as exigências correlatas. A contratada deve cumprir integralmente as normas e procedimentos internos do Anexo (Cláusula 2.5.1), além de comunicar imediatamente à contratante qualquer incidente que comprometa a segurança do trabalho ou o meio ambiente (Cláusulas 2.6, 8.1).

Entre as exigências de SMS, destacam-se: a obrigação da contratada em cumprir os requisitos legais das Normas Regulamentadoras (NR)²⁴ do Ministério do Trabalho Emprego e da NBR-14280²⁵ da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e demais leis federais, estaduais e municipais, bem como obedecer aos procedimentos e práticas internas da empresa contratante (Item 2.2.3). Também é imposta a obrigatoriedade do uso de Equipamento de Proteção Individual (EPI) pelos empregados da contratada, conforme as chamadas “Regras de Ouro”²⁶. Além disso, a contratada deve comunicar imediatamente à contratante qualquer sinistro, acidente, incidente ou evento que represente risco para trabalhadores, patrimônio ou meio ambiente e, nos casos de acidente de trabalho, deve comunicar também ao INSS (Item 5.3.3). Outro compromisso é a apresentação mensal de relatórios sobre acidentes e incidentes relacionados a SMS (Itens 5.3.1, 5.3.2, 5.3.4). Adicionalmente, impõe à contratada a participação em programas ambientais e o gerenciamento de resíduos durante o serviço (Item 5.2.4.2), além de prever outras recomendações relacionadas ao tema, tais como apresentação de documentos quando solicitados pela fiscalização, a contribuição da contratada em auditorias conduzidas pela contratante (Anexo nº 3)

Os termos das cláusulas contratuais, complementado com os termos do Anexo de SMS, torna o papel da gestão e da fiscalização muito bem delineados, ao definir

²³Anexo de SMS (Segurança, Meio Ambiente e Saúde) – Anexo nº 3 do contrato: estabelece os procedimentos, normas, obrigações e práticas relacionadas à segurança do trabalho, proteção ambiental e saúde ocupacional a serem observadas pela contratada durante a execução dos serviços.

²⁴Normas Regulamentadoras da Portaria MTE 3.214/78: NR-6 (EPI), NR-7 (PCMSO), NR-9 (PPRA), NR-11, NR-12, NR-17 e NR-33

²⁵Normas ABNT NBR - 14280: Que trata sobre o registro de acidentes de trabalho.

²⁶As “Regras de Ouro”, constantes do Anexo Contratual de SMS, estabelecem diretrizes essenciais para a segurança operacional.

responsabilidades claras e mecanismos específicos para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais, relacionando as exigências com instrumentos para aplicação de penalidade em caso de descumprimento. Essa estrutura integrada confere precisão e efetividade às funções de controle, garantindo a segurança dos trabalhadores e a proteção do meio ambiente durante toda a execução dos serviços.

Examinadas as disposições contidas na Cláusula Segunda e nas cláusulas correlatas que estabelecem as obrigações da contratada, verifica-se uma organização clara e coerente do contrato, tanto do ponto de vista formal quanto em seu conteúdo. No aspecto formal, proporciona uma base sólida para as atividades de gestão e fiscalização eficientes, oferecendo fundamentos e diretrizes claras para o acompanhamento constante e sistemático da execução do objeto, fator essencial para o cumprimento das obrigações contratuais. Quanto ao conteúdo, o instrumento contempla uma ampla gama de competências e responsabilidades, abarca as áreas técnicas, administrativas, trabalhistas e o gerenciamento integrado em SMS, demonstrando completude e integração dos termos do contrato.

Dando sequência à análise, é fundamental dedicar atenção ao regime de penalidades previsto no contrato, os critérios e os procedimentos para a aplicação de multas e sanções face aos descumprimentos.

O contrato contempla dispositivos centrais para a imposição de penalidades, abrangendo multas contratuais²⁷ (Cláusula Oitava) e sanções administrativas²⁸ (Cláusula Vigésima Quarta). A Cláusula Oitava prevê multas por atrasos no cumprimento de exigências contratuais, prazos gerais e parciais (Cláusula 8.1.1, 8.1.2, 8.1.3), bem como multas compensatórias pelo descumprimento total ou parcial, irregular ou defeituoso do objeto contratual (Cláusulas 8.3.1, 8.3.2). Inclui também penalidades específicas em caso de descumprimento ou cumprimento irregular da legislação tributária que resulte prejuízos à contratante (Item 8.3.3) e multa por descumprimento das obrigações trabalhistas (Item 8.1.4) atrelada ao disposto na Cláusula 2.3.2, que trata da proibição do

²⁷As multas contratuais previstas na Cláusula Oitava do contrato consistem em penalidades de natureza privada aplicadas à contratada em decorrência do descumprimento das obrigações contratuais.

²⁸As sanções administrativas previstas no contrato, devem ser aplicadas de acordo com a Lei nº 13.303/2016 ("Lei das Estatais"). Nos termos da referida legislação, podem ser aplicadas advertência, multa administrativa e suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a estatal.

uso de mão de obra infantil ou regime de trabalho análogo à escravidão. Há previsão de multa pelo descumprimentos de prazos de entregas de documentos (Cláusula 8.1.5) em consonância com a Cláusula 2.3.7 que versa sobre a comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de FGTS. Adicionalmente, o contrato prevê multas por descumprimento de obrigações relacionadas à comunicação de acidentes de trabalho (Cláusulas 8.16, 8.1.7) e ao cumprimento de obrigações relativas à SMS (Cláusula 8.1.11).

Consta do contrato os valores limítrofes para as aplicações contratuais, os quais variam de acordo com o tipo de descumprimento (Cláusulas 8.2, 8.3.1, 8.3.2). Para cada caso está expressamente previsto no contrato o direito de defesa, desde que seja apresentada dentro do prazo preestabelecido (Cláusula 8.5)

De modo semelhante, o contrato estabelece um regime detalhado para imposição de sanções administrativas à contratada. A Cláusula Vigésima Quarta prevê que a contratante pode aplicar advertência, multa administrativa ou suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a estatal (Cláusula 24.1, 24.2). A advertência é aplicada quando o ato praticado não acarreta danos à contratante, suas instalações, pessoas, meio ambiente ou imagem da contratante, não justifica penalidade mais rigorosa (Cláusula 24.1.1). Já a suspensão é imposta quando há omissão com potencialidade de causar ou que tenha causado dano relevante à contratante, pessoas, imagem ou meio ambiente (Cláusula 24.1.2). A multa administrativa, por sua vez, pode ser aplicada isoladamente ou de maneira combinada com outras penalidades e decorre do descumprimento de obrigações contratuais; tem o procedimento sancionatório condicionado a processo administrativo formal, com direito à defesa (Cláusula 24.1); e é calculada conforme fórmulas matemáticas claramente indicadas no contrato, estabelecendo parâmetros diferenciados para gravidade da infração (Cláusula 24.1.3.1).

Diante da amplitude e do detalhamento dos dispositivos apresentados, observa-se que o contrato cobre de forma abrangente as principais situações relacionadas à imposição de penalidades, evidencia que há previsão para diferentes tipos de infrações, abrangendo desde atrasos e descumprimentos parciais até questões relativas à legislação trabalhista, tributária e obrigações legais em geral. Além disso, o contrato contempla também a aplicação de sanções administrativas, que traduz a preocupação

com a conformidade requerida pela administração pública. Dessa forma, conclui-se que o contrato, no tocante ao aspecto das penalidades, apresenta um conjunto de cláusulas suficientes para assegurar a efetividade do cumprimento das obrigações pactuadas.

Por fim, a análise se volta para o papel da fiscalização e na aferição dos serviços executados, ressalta-se a importância dos critérios de medição e sua estreita vinculação com os marcos de pagamento.

Nesse contexto, o contrato estabelece que a fiscalização deverá ser exercida por um preposto formalmente designado pela contratante (Cláusula Nona), cuja função é acompanhar o fiel cumprimento das obrigações contratuais, requisitar informações pertinentes, sustar ou recusar serviços executados em desacordo com as especificações e registrar as ocorrências relevantes (Cláusula 9.1 e suas subcláusulas). Para o desempenho dessas atividades, o instrumento apresenta as bases operacionais, abrangendo os critérios de medição (Cláusula Décima Quinta), faturamento e forma de pagamento (Cláusula Sexta).

Quanto à medição, os serviços devem ser quantificados periodicamente com base na metodologia pactuada no contrato e detalhada na Planilha de Preços Unitários²⁹ (Anexo nº 2), que fixa os valores referenciais unitários para serviços e materiais empregados e serve de parâmetros para medição, faturamento e remuneração dos serviços efetivamente executados e aceitos pela fiscalização. Complementarmente, o Memorial Descritivo³⁰ (Anexo nº 1) estabelece as especificações técnicas, operacionais e os padrões de qualidade, segurança e prazos a serem cumpridos (Cláusula 15.1, 15.2). Os serviços são mensurados em períodos previamente estabelecidos, fundamentados em Relatórios de Ocorrências (RO) e nas Folhas de Registro de Serviços (FRS), documentos oficiais que sustentam o controle e registro das atividades. Os índices apurados são multiplicados pelos valores do Anexo nº 2, e os resultados são consolidados nos Relatórios de Medição que fundamentam o faturamento e a liberação

²⁹Planilha de Preços Unitários – Anexo nº 2 do contrato: documento que detalha os serviços, quantidade e valores unitários estabelecidos para a execução contratual, servindo como base para faturamento e controle das medições.

³⁰Memorial Descritivo – Anexo nº 1 do contrato: documento que apresenta as especificações técnicas e condições gerais para a execução dos serviços contratados.

dos pagamentos subsequentes, condicionada à conformidade com os requisitos técnicos e legais descritos (Cláusula 15.1.1, 6.1).

Adicionalmente, o pagamento guarda vínculo com a disponibilidade operacional dos equipamentos mantidos. O Anexo nº 1 contempla indicadores de desempenho, como o índice de disponibilidade operacional e o índice de cumprimento do plano de manutenção (Itens 12.2, 12.2.3) que permitem avaliar a efetividade e qualidade dos serviços realizados. Para a manutenção preventiva, o valor do pagamento é calculado pela multiplicação desses índices pela quantidade de atividades realizadas e pelo valor unitário referencial. Na manutenção corretiva, consideram-se as horas técnicas efetivamente executadas, ajustadas pela disponibilidade dos equipamentos, conforme metodologia pactuada (Anexo nº 1).

Todo o processo de medição e faturamento possui salvaguarda documentais, como assinatura conjunta das FRS, tanto pela fiscalização quanto pela contratada, o acompanhamento da contratada durante a medição e a possibilidade de impugnação das medições, desde que respeitado o prazo estabelecido (Cláusula 15.2, 15.3).

Por meio dessas disposições contratuais, constata-se que o contrato assegura um regime operacional transparente, eficaz e juridicamente seguro para a fiscalização, medição e pagamento dos serviços contratados, alinhado com as melhores práticas de gestão e controle público exigido pela Lei das Estatais e demais normativos aplicáveis.

Analisado o contrato, tanto no tocante aos princípios fundamentais da Lei das Estatais, conforme observado na seção 4.1, quanto à gestão e fiscalização contratual, de acordo com o disposto na seção 4.2, conclui-se que o processo apresenta de maneira detalhada o objeto, os prazos, os valores e as obrigações técnicas, trabalhistas e ambientais. Essa estrutura robusta proporciona segurança jurídica à gestão e fiscalização, permitindo o controle positivo das condições pactuadas e contribuindo para a mitigação de riscos durante toda a execução contratual. Destacam-se instrumentos efetivos de gestão e mitigação de riscos trabalhistas e previdenciários, tais como a retenção de valores garantidores do pagamento das verbas trabalhistas, exigência de comprovação da regularidade trabalhista, previdenciária e fiscal da contratada, e a vinculação do pagamento dos serviços à apresentação de documentos probatórios. Essas disposições

asseguram maior segurança para a contratante e fortalecem o rigor da fiscalização quanto ao cumprimento dessas obrigações essenciais.

Adicionalmente, a preocupação com a equipe técnica da contratada é evidenciada pela exigência de comprovação da formação adequada e pela imposição de obrigações relativas a SMS. Os empregados devem participar de treinamentos e observar rígidos padrões de prevenção de acidentes e manejo ambiental, reforçando o compromisso com a responsabilidade social e sustentável, além de reduzir riscos operacionais e legais.

No aspecto da fiscalização e controle operacional, o contrato estabelece critérios objetivos para a medição dos serviços, realizada por eventos individuais detalhados no Memorial Descritivo e registrados formalmente nas FRS, assinadas por ambas as partes. Ressalta-se a vinculação dos marcos de pagamento à comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas, por meio de declaração de continuidade dos trabalhadores e comprovantes das verbas trabalhistas. Além disso, a aceitação dos serviços considera parâmetros técnicos, qualidade, disponibilidade operacional dos equipamentos e atendimento aos planos de manutenção preventiva e corretiva, todos condicionados à observância das normas de SMS.

No âmbito da gestão contratual, o contrato dispõe de mecanismos rigorosos para aplicação de penalidades, respaldados em critérios objetivos e devidamente formalizados. Cláusulas específicas regulam os casos de descumprimento, atrasos, falhas na execução ou inadimplemento, estabelecendo multas, retenções, rescisões e responsabilização por danos, com a garantia do direito à defesa por parte da contratada. Essa estrutura contribui para a proteção dos interesses da contratante, conferindo segurança jurídica ao processo e permite respostas céleres e eficazes perante aos desvios constatados durante a execução.

Em síntese, o instrumento contratual oferece uma base sólida e estruturada para a gestão e fiscalização contratual, além de assegurar transparência e segurança jurídica. Os critérios objetivos e detalhados tornam o processo mais robusto e minimizam potenciais litígios, refletindo boas práticas de administração pública. Mesmo levando em consideração que a MB se enquadre em regime jurídico distinto, as práticas observadas no contrato podem ser replicadas nas contratações da Força, contribuindo para melhorias significativas de seus processos.

Executadas as análises processos de contratação, sob o ponto de vista da conformidade com os princípios fundamentais da Lei das Estatais e dos aspectos de gestão e fiscalização, conforme evidenciadas nos capítulos 3 e 4, o próximo passo será a apresentação da análise comparativa entre os processos. No próximo capítulo, os dois contratos serão confrontados com base nos critérios utilizados nos aludidos capítulos, com o objetivo de apresentar as semelhanças e diferenças, bem como identificar os aspectos que possam servir de aprimoramento para os futuros processos de contratação a serem conduzidos pela MB.

5. SIMILARIDADES ENTRE OS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DAS ESTATAIS

No presente capítulo tem-se o objetivo de realizar uma análise comparativa, com base nos princípios fundamentais da Lei das Estatais e nos aspectos da gestão e fiscalização contratual, entre os processos de contratação celebrados pela Petrobras e pela Transpetro, conforme apresentados no item 3.3 e no capítulo 4. Busca-se, por meio da análise identificar similaridades nas práticas institucionais adotadas pelas duas companhias, especialmente quanto à observância dos princípios legais, às rotinas de gestão e fiscalização e aos mecanismos de acompanhamento e controle da execução contratual. Ao apresentar esse panorama comparativo, o capítulo se propõe a evidenciar as boas práticas e oportunidades de aprimoramento dos processos de contratação das estatais, que possam ser adaptados à realidade da MB, como propostas de melhorias aos processos executados pela Força.

A comparação será conduzida a partir da análise documental dos contratos, buscando a identificação dos aspectos convergentes quanto à observância dos princípios da Lei nº 13.303/2016, à clareza das obrigações contratuais, aos instrumentos de controle e às rotinas de acompanhamento e fiscalização, incluindo aspectos relativos à regularidade trabalhista e à responsabilidade social.

5.1. Análise Comparativa com base nos Princípios da Lei das Estatais

A análise realizada nesta seção consiste no exame da aderência dos contratos firmados pelas Companhias aos princípios fundamentais estabelecidos pela Lei das Estatais, com ênfase na avaliação do modo como esses princípios são efetivamente

concretizados nos referidos processos. Ressalta-se que, conforme apresentado previamente no item 3.1, o Artigo 31 da Lei nº 13.303/2016 especifica os princípios que devem ser obedecidos nos processos de licitação, são eles, o princípio da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo (BRASIL, 2016). Além desses, destaca-se a inclusão do princípio da legalidade, previsto no Artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que complementa o arcabouço normativo aplicado.

O estudo seguirá os mesmos parâmetros abordados na seções 3.3.1 e 4.1, nas quais abordou-se a análise dos contratos celebrados pela Petrobras e pela Transpetro, respectivamente.

Com base nos contratos celebrados, a análise do princípio da legalidade revela convergências relevantes e algumas distinções importantes nas práticas adotadas pelas duas empresas. O contrato celebrado pela Transpetro, a legalidade se manifesta de forma clara e direta, uma vez que o processo de contratação foi iniciado por licitação formal, com a devida publicação no DOU. Esse rito assegura o cumprimento objetivo da legalidade, reforçando o compromisso da administração com a transparência, isonomia e a ampla concorrência em consonância com a Lei das Estatais. A publicação do edital, o alinhamento do processo com o RLCP e o detalhamento das condições manifestado nas cláusulas contratuais demonstram a adequabilidade do processo ao aludido princípio fundamental.

Já no contrato da Petrobras, o processo adotado foi a modalidade de contratação direta, em razão das particularidades do objeto e do fato da Sotreq ser a representante da fabricante dos equipamentos no Brasil. Nesse caso, a legalidade se evidencia, nos termos da Lei das Estatais, pela exigência documental e das justificativas que são necessárias para essa modalidade de contratação. Embora, não seja prevista a publicação prévia do edital, o contrato mantém alinhamento aos requisitos legais, preconizados pelo RLCP, o que reforça o comprometimento sistemático da estatal com o princípio da legalidade.

Em ambos os cenários, observam-se nas cláusulas contratuais, as informações claras sobre prazos de execução, critérios para prorrogação, dispositivos que tratam das penalidades por descumprimento de obrigações e das exigências relativas à regularidade trabalhista, fiscal e previdenciária, consolidando a aderência do instrumento ao arcabouço legal aplicável às empresas da Administração Pública Indireta.

Seguindo a análise comparativa entre os dois contratos, no que se refere ao cumprimento do princípio da publicidade, observa-se que a publicação dos processos segue ritos diferentes. Para o contrato da Transpetro, a publicidade se concretiza por meio da publicação dos extratos dos editais no DOU, evento que dá visibilidade ao processo desde o seu início. Esse procedimento é complementado pela disposição da íntegra do edital, de seus anexos e de eventuais retificações ou esclarecimentos no portal eletrônico da contratante. Tal prática assegura que informações fundamentais estejam acessíveis sem restrições, permitindo o acompanhamento do certame desde a sua abertura até a sua conclusão. Mesmo não havendo cláusula contratual específica dedicada ao princípio, o compromisso é observado na garantia de acesso público à documentação e comunicações oficiais, pelo portal eletrônico da empresa. Essa conduta evidencia que o princípio da publicidade é efetivamente praticado pela estatal no referido processo.

Para o contrato da Petrobras, conforme mencionado anteriormente, não se faz necessária a publicação do edital de convocação no DOU, nesse caso específico a publicidade é garantida pela divulgação do termo de inexigibilidade, do contrato e seus extratos em portal eletrônico da companhia, acessível ao público e órgãos de controle.

Embora a modalidade dos processos de contratação seja distintos para os contratos analisados, em ambos fica evidenciado o cumprimento do princípio da publicidade.

No tocante ao princípio da impessoalidade, observa-se que tanto a Petrobras quanto a Transpetro estruturam seus contratos e procedimentos de forma a garantir isonomia e neutralidade em seus processos. A escolha dos fornecedores foi fundamentada em critérios previamente definidos, eliminando a possibilidade de favorecimento ou discriminação. A escolha da contratada no contrato da Petrobras se deu

por contratação direta, fundamentada em critérios técnicos objetivos e alinhada à especialização e à capacidade comprovada da parceira para a execução dos serviços.

No processo da Transpetro, o contrato foi celebrado com a empresa vencedora da licitação, evidenciando que a escolha tenha ocorrido em observância ao princípio da impessoalidade. Além disso, as cláusulas, em ambos os contratos, comprovam a preocupação em evitar conflitos de interesse, exigindo, por exemplo, declarações de ausência de parentesco entre dirigentes da contratada e funcionários das contratantes. As decisões administrativas são pautadas na habilitação técnica, na verificação dos resultados entregues e na adoção de medidas corretivas e punitivas; são fundamentadas em regras previamente estabelecidas, seja no edital ou no próprio contrato assinado pelas partes. Esses aspectos garantem que não ocorram decisões pautadas por interesses pessoais, políticos ou subjetivos, e que haja imparcialidade no julgamento das propostas e na fiscalização dos serviços.

Dando sequência à comparação dos contratos, o exame se volta para os princípios da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. No contrato da Petrobras, por ser contratação direta, o processo respeita os princípios ao fundamentar-se em critérios objetivos e justificativas legais sólidas que explicam a inviabilidade da competição e garantem a objetividade na escolha da empresa contratada.

Já o processo da Transpetro segue o processo licitatório, com divulgação do edital no DOU no portal eletrônico da empresa. O princípio da obtenção da competitividade fica evidenciado pela participação de maior número de fornecedores no certame, consequência da ampla divulgação do extrato do edital no DOU e da íntegra do edital no portal eletrônico da empresa. O edital define claramente os critérios técnicos e administrativos que todos os licitantes devem cumprir, e a escolha da empresa vencedora é realizada com base nesses critérios previamente estabelecidos, garantido o julgamento objetivo.

Outro princípio que sofre influência do modelo de contratação, é o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. No contrato da Transpetro, a vinculação ao instrumento convocatório está inequivocamente representada pelo edital e seus anexos, sendo vedada qualquer inovação ou modificação unilateral dos critérios previamente estabelecidos. No caso do contrato da Petrobras, a vinculação se manifesta na

obrigatoriedade de se observar as condições, requisitos e limitações estabelecidas no termo/justificação direta que funciona como “instrumento convocatório” específico do caso. Dessa forma, tanto a Petrobras quanto a Transpetro garantem que todas as fases do processo contratual estejam vinculadas às regras, condições e critérios previamente estabelecidos no edital ou documento equivalente e nos demais documentos formais. Essa vinculação fortalece o processo, elimina práticas arbitrárias e garante que as decisões administrativas e contratuais sejam pautadas em critérios objetivos e previamente anunciados, alinhando-se integralmente aos preceitos da Lei dos Estatais.

Dando seguimento à análise e considerando a inter-relação entre os princípios da moralidade e da probidade administrativa, conforme justificada na seção 3.1.7, o estudo será conduzido de forma integrada. As duas empresas adotam práticas convergentes nos dispositivos contratuais que asseguram a observância desses princípios. Nos contratos analisados, o princípio da moralidade se manifesta pela exigência de padrões éticos e transparências nos procedimentos, incluindo cláusulas expressas que vedam condutas como corrupção, nepotismo, discriminação e utilização de mão de obra infantil ou em condições análogas à escravidão. Ademais, estabelecem-se as obrigações quanto ao respeito aos códigos de ética e conduta interna, bem como a implementação de mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e compromissos com responsabilidade social.

No que tange à probidade administrativa, os contratos preveem avaliações para condutas ilícitas, a realização de auditorias, inspeções e manutenção de registros que garantam conformidade. As partes formalizam, ao assinar os respectivos contratos, a declaração de que não houve oferta de vantagens indevidas a agentes públicos, assim como o cumprimento integral das obrigações legais, inclusive das normas anticorrupção.

Embora o cumprimento desses princípios envolva aspectos subjetivos, o detalhamento das responsabilidades, a especificação clara das decisões administrativas e a exigência de observância de normas éticas e legais revelam o comprometimento efetivo com a moralidade e a probidade administrativa nos contratos examinados.

Nessa mesma linha, análise comparativa se concentra em dois princípios inter-relacionáveis, a economicidade e a eficiência. Sob a ótica desses princípios, observa-se que ambos os contratos adotam mecanismos robustos voltados para a obtenção dos

melhores resultados com a adequada utilização dos recursos públicos. Isso se materializa em critérios objetivos para avaliação e pagamento de serviços efetivamente prestados e aceitos, e vinculados a indicadores de desempenho. A adoção do regime de preços unitários e a definição precisa de prazos são outros aspectos que fortalecem os princípios analisados, ao assegurar previsibilidade, controle e otimização na aplicação dos recursos públicos.

Por fim, a análise aborda o princípio do desenvolvimento nacional sustentável. Nesse quesito, os dois contratos incorporam cláusulas explícitas que exigem práticas responsáveis de gestão ambiental, alinhadas com as normas de SMS. No dois casos, destaca-se a exigência de obtenção e manutenção de licenças ambientais, incrementadas pelas normas e procedimentos formalizados por anexo contratual específico, denominado anexo de SMS. Pode-se afirmar que ambos os instrumentos servem de referência para a integração sistemática entre eficiência administrativa e responsabilidade socioambiental.

Feita a análise comparativa dos dois contratos, celebrados pelas empresas Petrobras e Transpetro, observa-se uma robusta conformidade com os princípios fundamentais estabelecidos pela Lei nº 13.303/2016, que norteiam os processos de contratação das empresas estatais no âmbito da administração pública indireta. Ambos os contratos evidenciam o compromisso com a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável, vinculação ao instrumento convocatório, obtenção de competitividade e julgamento objetivo.

Apesar das diferenças procedimentais entre a contratação direta, adotada pela Petrobras, e o processo licitatório, praticado pela Transpetro, percebe-se uma harmonização significativa na aplicação dos princípios legais, demonstrando aderência às normas que regem a administração pública. Dessa forma, respeitadas as eventuais particularidades quanto à forma de manifestação do cumprimento de cada princípio em cada processo analisado, os aspectos positivos observados na avaliação realizada serão fontes de referências para as sugestões de melhorias aos processos a serem conduzidos pela MB.

A seguir será apresentada a análise comparativa entre os contratos sob a ótica da gestão e fiscalização contratual.

5.2. Análise Comparativa com base na Gestão e Fiscalização Contratual

Nesta seção objetiva-se apresentar a análise comparativa entre os mecanismos de gestão e fiscalização contratual observados nos contratos firmados pelas Petrobras e pela Transpetro, ambas representantes da Administração Pública Indireta e submetidas à Lei nº 13.303/2016. A gestão e fiscalização, quando bem estruturadas e executadas, contribuem para mitigar riscos, prevenir irregularidades e assegurar os resultados pactuados sejam plenamente alcançados.

O estudo será conduzido segundo a metodologia adotada nas seções 3.3.2 e 4.2, de forma a manter a uniformidade nos critérios de avaliação dos aspectos de gestão e fiscalização contratual, possibilitando a comparação precisa e estruturada entre os processos examinados.

O ponto de partida é análise comparativa dos contratos quanto às obrigações atribuídas à contratada. A comparação dos contratos demonstra convergência no delineamento dessas obrigações, refletindo elevado padrão de rigor, detalhamento e compromisso com a conformidade em múltiplos aspectos. Conforme destacado nas seções 3.3.2 e 4.2, ambos os contratos apresentam dispositivos que abrangem responsabilidades técnicas, administrativas e trabalhistas; relativas a SMS; e manutenção das condições de habilitação.

As responsabilidades técnicas são abordadas de forma detalhada, mas se ancoram em dispositivos contratuais distintos para essa finalidade. No contrato celebrado pela Petrobras, tais responsabilidades são consolidadas em Cláusula central (Cláusula Quinta) e no Anexo Técnico, os quais impõe à contratada a obrigação de executar os serviços estritamente em conformidade com padrões e especificações do fabricante, observando prazos, métodos e critérios de qualidade previamente fixados. Ademais, atribui à contratada o dever de reparação, sem ônus à contratante, de eventuais falhas ou vícios identificados nos serviços executados, sem ajustes nos prazos contratuais. Já o contrato firmado pela Transpetro, estabelece, por meio do Memorial Descritivo (Anexo nº 1), parâmetros minuciosos para a execução dos serviços delineando as condições

técnicas, os prazos e os padrões de qualidade a serem observados, além de vincular expressamente a execução às recomendações do fabricante e aos padrões operacionais definidos pela própria contratante. Vale destacar que, se as exigências técnicas não forem cumpridas, a fiscalização pode rejeitar formalmente os serviços, assegurando que somente os trabalhos executados em conformidade sejam aceitos e recebidos.

Constata-se, portanto que ambos os contratos evidenciam forte compromisso com a qualidade e a conformidade na execução dos serviços, apoiados em cláusulas centrais e anexos técnicos que detalham as obrigações da contratada. Estes instrumentos garantem o cumprimento rigoroso dos padrões técnicos, prazos e critérios de qualidade previamente estabelecidos; preveem a reparação de serviços defeituosos sem ônus para a contratante e sem prejuízo ao cronograma; e estabelecem mecanismos formais para rejeição de serviços não conformes. Tais dispositivos demonstram cuidado na mitigação de riscos técnicos e financeiros e reforçam o papel da gestão e da fiscalização contratual na garantia das obrigações contratuais.

Em termos das responsabilidades administrativas e trabalhistas atribuídas às contratadas, os dois contratos evidenciam significativa preocupação com a conformidade legal, a transparência e a rastreabilidade das operações, convergindo em diversos requisitos e procedimentos. Essa preocupação se materializa nas exigências referentes à manutenção de Regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária, à gestão e controle do quadro de pessoal da contratada, à designação de preposto, bem como na apresentação de documentação comprobatória.

Ambos os instrumentos exigem das empresas contratadas a manutenção contínua de sua regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária ao longo de toda a vigência contratual. Estabelecem exigências rigorosas voltadas à preservação da regularidade e do cumprimento integral da legislação correspondente ao longo de toda a vigência contratual. As contratadas são obrigadas a manter e comprovar, sempre que demandada pela fiscalização, a quitação das obrigações relativas a salários, encargos sociais, FGTS e verbas rescisórias de seus empregados alocados nos serviços. É prevista a necessidade de comprovação de plano privado de saúde para os empregados da contratada, bem como o afastamento dos profissionais em situação irregular ou em conduta inadequada. Ressaltam-se também a exigência de apresentação periódica de

certidões negativas de débito trabalhista e a obrigatoriedade da comunicação tempestiva de acidentes de trabalhos. Essas obrigações são reforçadas por mecanismos de retenção financeira - contrato da Petrobras - e condicionamento do pagamento à comprovação das quitações - contrato da Transpetro - , o que garante proteção adicional à contratante contra eventuais passivos e fortalece os aspectos de conformidade e responsabilidade social nas relações contratuais.

Ambos os contratos determinam que a contratada mantenha relação atualizada dos profissionais alocados na execução dos serviços, permitindo à contratante controlar a presença, a habilitação e adequação do pessoal empregado. Também se prevê a obrigatoriedade de afastamento de colaboradores com conduta incompatível com o ambiente de trabalho, resguardando a disciplina e bom andamento dos serviços. É ponto comum aos dois instrumentos a obrigação de designação de preposto formal, como representante oficial da contratada perante à contratante, para atuar como interlocutor em questões técnicas e administrativas, permitindo agilidade nas soluções de não conformidade ou dúvidas operacionais.

Ambas as contratadas devem apresentar, periodicamente ou sob demanda, documentação que comprove o atendimento às obrigações contratuais e legais. Isso inclui a comprovação de plano de saúde aos colaboradores, comunicação e registros formais de acidentes de trabalho, desligamento de pessoal, além de outros relatórios inerentes à execução administrativa, conforma exigido pelas cláusulas contratuais. Os contratos proíbem expressamente a prática de nepotismo, o emprego de trabalho infantil ou em condições análogas à escravidão, além de impor a observância de condutas éticas e respeito à legislação trabalhista. Tais dispositivos visam preservar a integridade da imagem da contratante e do ambiente de trabalho.

É prevista nos contratos a obrigatoriedade de colaboração das contratadas para com a fiscalização contratual, fornecendo informações, acesso a documentos e condições para auditorias e inspeções in loco, sempre que solicitado.

Em síntese, no que se refere às responsabilidades administrativas, os contratos celebrados pelas duas companhias apresentam estruturas semelhantes e rigorosas, pautadas na manutenção da regularidade, no controle do quadro funcional, na designação de interlocutor oficial e na obrigação de fornecer a documentação em tempo

hábil. Essas obrigações fornecem instrumentos claros de gestão e fiscalização, mitigam riscos jurídicos e asseguram que a execução contratual ocorra em ambiente ético, transparente e conforme com os normativos em vigor.

Seguindo a abordagem das obrigações da contratada, no que concerne às obrigações relativas à SMS, ambos os contratos apresentam um conjunto abrangente e detalhado de exigências direcionadas à execução dos serviços em obediência aos padrões normativos.

No contrato da Petrobras, as obrigações de SMS estão detalhadas em cláusula central e no Anexo de SMS, que estabelecem o cumprimento integral das normas legais, regulamentares e de procedimentos internos, abrangendo a legislações federais, estaduais, municipais, das Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho, bem como as normas ISO 14001 e 45001. Exige-se da contratada a implementação de um Plano de Gestão de SMS baseado no ciclo PDCA, a adoção de indicadores de desempenho, a promoção de treinamentos contínuos da equipe, o fornecimento e controle de EPI, além da gestão adequada de resíduos e da comunicação imediata de incidente ou acidente ocorrido durante a execução dos serviços. A contratante pode acompanhar o cumprimento das exigências por meio de auditorias, inspeções e registros formais referentes às não conformidades e às ações corretivas, contando também com a participação da contratada em programas ambientais e ações educativas promovidas pela estatal.

De forma similar, o contrato da Transpetro disciplina as obrigações de SMS em cláusulas específicas e no Anexo de SMS. A contratada deve observar o mesmo arcabouço normativo, mencionado no parágrafo anterior, bem como, adotar as “Regras de Ouro” em segurança operacional, constante do referido Anexo. Entre as obrigações, o contrato da Transpetro também destaca o uso e controle rigoroso de EPI, relatórios sobre acidentes e incidentes, gerenciamento de resíduos, promoção de treinamentos, além de colaborar com as auditorias conduzidas pela contratante. Prevê ainda, participação em programas de proteção ambiental, comunicação de quaisquer condições de riscos à contratante.

Assim, a análise comparativa demonstra convergência entre os contratos quanto ao detalhamento e à rigidez das obrigações de SMS atribuídas às contratadas. Ambos

utilizam instrumentos normativos reconhecidos, enfatizando não apenas o cumprimento da legislação vigente, mas também a integração de práticas preventivas, mecanismos eficazes de controle e a promoção de uma cultura de segurança, fortalecendo a proteção dos trabalhadores, o respeito ao meio ambiente e a mitigação contínua de riscos operacionais e jurídicos.

Conforme apresentado nas seções 3.3.2 e 4.2, a manutenção das condições de habilitação é tratada como uma obrigação contínua nos dois contratos, estabelecendo que a contratada deve preservar durante toda a vigência contratual a regularidade legal, fiscal, trabalhista e técnica, mediante a apresentação permanente de certidões negativas e documentação atualizada à fiscalização. Ambos os contratos vinculam o pagamento de serviços à comprovação documental da regularidade e adotam mecanismos preventivos como a retenção de valores para garantir o adimplemento dessas obrigações, reforçando a segurança jurídica e mitigando riscos financeiros e trabalhista para as contratantes.

Sobre esse aspecto, embora os contratos apresentem redações diferentes, especialmente no detalhamento das sanções, ambos convergem no aspecto essencial ao exigir que a contratada mantenha continuamente as condições de habilitação mencionadas durante a vigência contratual. Essa convergência reflete um padrão de boas práticas, especialmente no que tange à garantia da segurança jurídica, durante a gestão e fiscalização contratual.

Concluída a análise comparativa, no que se refere às obrigações da contratada, os contratos revelam forte convergência, evidenciando rigor, detalhamento e compromisso com a conformidade na gestão e fiscalização contratual. Ambos os contratos definem claramente as responsabilidades técnicas, respaldadas por cláusulas e anexos que asseguram a execução conforme especificações do fabricante e padrões de qualidade, prevendo reparação sem custos para a contratante e rejeição formal de serviços não conformes.

No plano administrativo e trabalhista, os instrumentos convergem quanto à exigência de manutenção contínua da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária, controle do quadro funcional, designação de preposto e apresentação de documentação comprobatória. Utilizam medidas preventivas, como retenção de valores e condicionamento de pagamentos à comprovação das obrigações, promovendo mitigação

de riscos financeiros e responsabilidade social. Além disso, ambos os instrumentos incorporam rígidas obrigações de SMS, com planos de gestão, treinamentos, uso de EPI, gestão de resíduos e comunicação de incidentes, consolidando uma cultura preventiva e sustentável.

Portanto, as obrigações atribuídas à contratada, seguem um padrão robusto de organização, que incorpora dispositivos e práticas de gestão e fiscalização valiosas para comporem o rol das propostas de melhorias para os processos de contratação de outras instituições públicas, como a MB.

Dando sequência, conforme metodologia adotada nas seções 3.3.2 e 4.2, o estudo volta-se para o papel da gestão contratual, especificamente ao regime de penalidade previstos nos contratos em pauta. Em ambos, as penalidades são estruturadas em multas contratuais e sanções administrativas.

No contrato da Petrobras, as multas contratuais estão agrupadas em cláusula única, que se desdobram vários itens que abrangem casos específicos, tais como atraso na mobilização, descumprimento de obrigações trabalhistas, falhas no cumprimento das normas de SMS, e não observância das condições contratuais em geral. São definidos critérios objetivos para cálculo, limites máximos e procedimentos para defesa, garantindo transparência e rigor no processo punitivo. No âmbito das sanções administrativas, a contratante pode aplicar advertências, multas administrativas e sanções temporárias de participação em licitação; sempre observando o direito ao contraditório e à ampla defesa, o que reforça o equilíbrio entre o rigor e o rito processual.

O contrato da Transpetro também adota um regime detalhado de penalidades, com multas estipuladas para descumprimento diversos, incluindo atrasos, irregularidades trabalhistas, falhas em SMS, e outras débitos contratuais. As sanções administrativas previstas contemplam advertências, multas e suspensão temporária de licitação, com processos formais de aplicação e direito à ampla defesa. Os critérios para cálculo e limite das multas estão claramente definidos, proporcionando segurança jurídica e previsibilidade à gestão. Além disso, a fiscalização tem autonomia para registrar ocorrências e acionar os mecanismos punitivos quando necessário.

Em síntese, ambos os instrumentos demonstram compromisso similar em estabelecer mecanismos rigorosos e transparentes para responsabilizar as contratadas,

prevenir falhas e garantir o cumprimento integral das obrigações pactuadas. Portanto, os contratos convergem em suas estruturas punitivas e de garantias, evidenciando alinhamento às melhores práticas e às exigências legais do ponto de vista da gestão e da fiscalização.

Por fim, o estudo dirige-se à análise do papel da fiscalização, elemento crucial para a efetiva execução contratual, incumbido de assegurar o fiel cumprimento das obrigações pactuadas. Nos contratos analisados, a função de fiscalização é prevista como função operacional e contínua, exercida por representante formais da contratante, dotados de autonomia para acompanhar, controlar e verificar toda a execução dos serviços. Essa fiscalização compreende o monitoramento da conformidade técnica, administrativa e trabalhista, a observância das normas de SMS, bem como a análise de documentação relativa ao pessoal, regularidade fiscal, prazos e padrões de qualidade estabelecidos.

No contrato da Petrobras, destacam-se a designação formal de preposto, o acompanhamento presencial das atividades, a exigência de registros e relatórios diários, além da inspeção da documentação comprobatória relativa às obrigações legais e técnicas. A fiscalização dispõe de prerrogativa para recusar serviços não conformes, exigir reparos imediatos e solicitar documentos necessário para aferir a regularidade da execução contratual. A fiscalização atua também no acompanhamento de acidentes, questões ambientais e na condução de auditorias e inspeções.

De modo análogo, no contrato da Transpetro, a fiscalização mantém rigor semelhante, com atribuições explicitadas do preposto designado, obrigação de apresentação de documentos sob demanda, autorização para suspensão de serviços em caso de desconformidade, além do registro formal das ocorrências no processo administrativo. São previstas exigências de relatórios técnicos, registros de ocorrências e verificação periódica da documentação fiscal, previdenciária e trabalhista. O contrato reforça a obrigação da contratada na colaboração integral para com os processos fiscalizatórios e auditorias.

Ambos os contratos vinculam diretamente a liberação dos pagamentos à emissão de relatórios validados pela fiscalização, comprovando a conformidade técnica, quantitativa e documental dos serviços executados. O papel da fiscalização é sustentado por mecanismos contratuais que visam à prevenção de desvios, responsabilização por

falhas e aplicação de sanções, promovendo mitigação eficaz de riscos para a administração pública.

Dessa forma, constata-se que os instrumentos analisados adotam modelos robustos e transparentes de fiscalização, estruturando dispositivos que asseguram o controle e a conformidade durante a execução contratual. Essa convergência evidencia boas práticas consolidadas de gestão pública, passíveis de servir como referência para o aprimoramento dos processos em outros órgãos da administração pública.

A análise comparativa dos contratos, sob o ponto de vista da gestão e fiscalização contratual, pauta dessa seção, revela convergência nos mecanismos de gestão e fiscalização, seguindo os rigorosos padrões da Lei nº 13.303/2016. Ambos definem claramente as responsabilidades técnicas, administrativas, trabalhistas e de SMS, assegurando a execução conforme especificações técnicas e critérios de qualidade pré-definidos. A manutenção contínua da regularidade fiscal, trabalhista, e previdenciária, com apresentação periódica de documentação, promove mitigação de riscos financeiros e reforça a responsabilidade social. O Vínculo entre pagamentos e comprovação documental, aliado à aplicação formal de penalidades e direito à ampla defesa, consolida um modelo robusto e transparente de gestão.

A fiscalização exercida por prepostos autônomos, garante controle rigoroso das atividades, rejeição de serviços não conformes e exigências de correções. Essa convergência reflete práticas consolidadas de gestão e fiscalização, que podem ser replicadas nos processos de contratação conduzidos por órgãos da administração pública, inclusive a MB.

Como conclusão geral da análise comparativa dos contratos, com base nos princípios fundamentais da Lei das Estatais (item 5.1) e sob o ponto de vista da gestão e fiscalização contratual, constata-se expressiva convergência entre os contratos estudados, tanto na aderência aos princípios fundamentais da Lei nº 13.303/2016, bem como nos mecanismos de gestão e fiscalização contratuais adotados. Ambos os contratos demonstram rigor, detalhamento e compromisso com a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, desenvolvimento sustentável, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade e julgamento objetivo.

Embora as modalidades contratuais adotadas tenham diferenças procedimentais, contratação direta no caso da Petrobras e licitação formal no caso da Transpetro, as práticas institucionais revelam harmonia na aplicação dos princípios legais e na garantia da conformidade técnica, administrativa, trabalhista e de SMS. Destacam-se a manutenção contínua da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária, o controle transparente de pessoal, a vinculação dos pagamentos à comprovação documental e a existência de mecanismos objetivos para aplicação de penalidades.

A fiscalização tem seu papel bem definido, caracterizado pela autonomia, assegurando o monitoramento rigoroso das atividades, a rejeição de serviços não conformes e a exigência de correções de serviços defeituosos, demonstrando comprometimento com a conformidade dos serviços executados.

Assim, a convergência observada revela um padrão consolidado de boas práticas de gestão pública, capaz de oferecer subsídios relevantes para aprimoramento dos processos de contratação conduzidos por instituições públicas, inclusive a MB, promovendo maior eficiência, transparência e sustentabilidade na gestão pública.

As boas práticas desempenhadas pelas companhias, os aspectos positivos observados nos documentos, principalmente nos contratos celebrados por essas empresas, formarão o arcabouço de subsídios para a elaboração das propostas de melhorias aos processos de contratação da MB, objetivo principal desse trabalho.

O estudo dos processos de contratação conduzidos pela MB será apresentado no próximo capítulo, dedicado a analisar o contrato celebrado entre a MB, pela Base Naval do Rio de Janeiro (BNRJ) e a Empresa Prestenavi Serviços Técnicos Navais Ltda, para a contratação de serviços de manutenção e reparo de engrenagens redutoras.

6. ANÁLISE DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DA MB

O presente capítulo dedica-se à análise do processo de contratação conduzido pela MB. Conforme apresentado na seção 2.2, as Forças Armadas se enquadram como órgão da Administração Pública Direta, e por isso estão submetidas à Lei nº 14.133/2021, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O objeto de estudo será o contrato nº 91800/2024-10/00, celebrado pela BNRJ e a empresa Prestenavi Serviços Técnicos Navais Ltda, para os serviços técnicos para

inspeção, manutenção e reparo das engrenagens redutoras do Navio-Escola Brasil (Comando da Marinha, 2024; Nogueira, 2025c).

Para fazer a análise do referido instrumento, será adotada uma abordagem fundamentada nos princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021. Esta avaliação buscará verificar a forma como a MB concilia as exigências legais com os princípios fundamentais da referida Lei e os aspectos de conformidade adotados na gestão e fiscalização do processo contratual.

O primeiro passo desse roteiro consiste em analisar o texto do contrato visando verificar o alinhamento entre suas cláusulas e os princípios da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

6.1. Análise do Processo com base nos Princípios da Lei das Estatais

A análise realizada nesta seção consiste no exame da aderência do processo aos princípios fundamentais estabelecidos pela Lei das Licitações, com ênfase na avaliação do modo como esses princípios são efetivamente concretizados. O objeto de estudo será composto pelo contrato, pelo edital e pelos anexos de ambos.

De acordo com o Artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, devem ser observados, nas licitações os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da vinculação ao edital, da eficiência, da probidade administrativa, da igualdade, do julgamento objetivo, da competitividade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável; todos já devidamente conceituados em seções anteriores (Capítulos 2 e 3). Somam-se a esses os princípios do interesse público, da transparência, da eficácia, de segregação de funções, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade e da celeridade (Brasil 2021); os quais não serão incluídos na análise, pois os mesmos não fizeram parte dos parâmetros de estudo dos contratos referenciados nos capítulos anteriores.

O processo de contratação, conforme consta da descrição do contrato (preâmbulo), se deu por meio de licitação pública pela internet, pelo Pregão Eletrônico nº 90036/2024 (Ministério da Defesa, 2024), o que evidencia o cumprimento dos princípios da legalidade, publicidade, igualdade e impessoalidade. O procedimento foi realizado em estrita observância ao artigo 28 da Lei de Licitações, em conformidade com o princípio da legalidade. A definição clara dos aspectos relativos a prazos, disposta na Cláusula

Segunda do contrato e no item 1.3 do Termo de Referência (TR)³¹ que estabelecem o período de vigência e a possibilidade de prorrogação e as regras de extensão contratação ou encerramento reforçam o compromisso do processo com o referido princípio.

No que tange à publicidade, segundo consta do seu item 11.11, o edital e seus anexos foram divulgados em sistemas oficiais do Governo, ComprasNet³² e Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)³³, em alinhamento com o artigo 90 da mesma Lei (Brasil 2021). A publicação nos referidos portais permite o acesso às informações sobre as etapas do certame e das sessões públicas eletrônicas para recebimento das propostas e lances, configuram alinhamento do processo com o princípio.

O compromisso com a impessoalidade se manifesta em termos previstos tanto no edital quanto no contrato. O edital, em seu item 2.6.5, veda expressamente a participação na licitação de pessoas físicas ou jurídicas que mantenham qualquer vínculo técnico, comercial ou civil com dirigentes da contratante ou com qualquer integrante da gestão ou fiscalização do contrato. De modo complementar, o contrato firmado, em sua Cláusula 9.1.7 estabelece que, durante a vigência contratual, é vedada à contratada admitir, como empregado, pessoa com vínculo de parentesco com dirigente da contratante ou com algum agente público da gestão ou fiscalização. A garantia da impessoalidade se concretiza nesta modalidade de licitação ao proporcionar que todos os licitantes tenham tratamento igualitário, sem favorecimentos ou prejuízos pessoais, respeitando os critérios preestabelecidos no edital.

O princípio da igualdade, intimamente ligado ao princípio da impessoalidade, também é respeitado. A estrutura normativa da licitação assegura que todos os licitantes tenham acesso às mesmas informações e em iguais condições, promovendo tratamento justo, isonômico e impessoal.

Nessa linha, em que é enfatizada a modalidade da contratação, a análise foca nos princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo. Verifica-se no processo, a

³¹Termo de Referência (TR) – Anexo do Edital: é o documento que detalha o objeto da contratação pública, especificando suas características técnicas, quantitativas, qualitativas e funcionais, além de estabelecer os requisitos para a execução dos serviços ou fornecimento dos bens.

³²O Portal ComprasNet é o sistema eletrônico oficial de Governo Federal para licitações públicas online. Ele possibilita a publicação de editais, recebimento de propostas e realização de sessões públicas virtuais.

³³PNCP - Portal Nacional de Contratações Públicas criado pela Lei nº 14.133/2021, é o sítio eletrônico oficial para divulgação centralizada e obrigatória das informações sobre licitações e contratos administrativos no Brasil.

estrita vinculação do contrato ao edital, evidenciada na Cláusula Primeira do contrato. Essa cláusula estabelece que o objeto está definido e amparado em conformidade com as condições, requisitos técnicos e quantidades previamente estipulados no edital e em seus anexos.

No que concerne ao princípio do julgamento objetivo, o edital apresenta regras claras, precisas e divulgadas a todos os interessados. O critério de julgamento definido na capa do edital, correspondente ao menor preço por grupo, permite a avaliação comparativa e objetiva das propostas. Os itens 5,6 e 7 descrevem detalhadamente os procedimentos para a apresentação das propostas, classificação e envios de lances, assim como para a análise dos documentos de habilitação jurídica, fiscal e técnica.

Outro princípio que se concretiza pelo fato da ampla divulgação do processo e da modalidade da licitação adotada, é o princípio da competitividade. O pregão eletrônico, por sua própria natureza, facilita a participação de empresas de todo o território nacional, eliminando restrições geográficas. O edital detalha condições objetivas para participação das empresas interessadas (item 2), sem imposição de barreiras, o que permite a participação de maior número de empresas. O edital assegura, ainda, o tratamento favorecido a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (ME/EPP), incentivando a participação desse segmento e ampliando o universo competitivo.

O sistema eletrônico aberto permite a realização de lances sucessivos, com divulgação em tempo real do menor preço, o que promove transparência e uma disputa justa entre os participantes. Essa dinâmica regulamentada no item 5, especialmente nos subitens 5.4 a 5.14 do edital, detalham o procedimento da fase competitiva, a apresentação e ordenação dos lances, e a divulgação pública do menor lance, assegurando condições igualitárias dos participantes do certame.

Dando sequência ao estudo, a análise aborda os princípios da economicidade e da eficiência. A economicidade é alcançada pela adoção do critério de julgamento “menor preço por grupo” garantindo que a escolha do fornecedor seja baseada em propostas que representem a melhor relação custo-benefício. Além disso, o detalhamento do objeto, exposto no TR, estabelece os parâmetros para a execução dos serviços, evitando contratações superdimensionadas e promove o equilíbrio entre o preço ofertado e os resultados esperados.

A eficiência se manifesta na transparência e na regulamentação da fase competitiva (itens 5 e 6 do edital), por meio de pregão eletrônico, que estimula a redução dos preços da contratação. O acompanhamento rigoroso da habilitação (item 7) assegura que apenas fornecedores aptos participem do processo, evitando desperdícios decorrentes de contatação de empresas inadequadas.

Seguindo a análise, passa-se a abordar os princípios da moralidade e da probidade administrativa. No processo analisado, a observância da moralidade se demonstra assegurada por meio da vedação de práticas que configurem favorecimento indevido e conflito de interesses; o edital prevê em seu item 2.6.5, a exclusão de licitantes que mantenham algum tipo de vínculo com agentes públicos que integram a direção ou a gestão/fiscalização do contrato, bem como aquelas pessoas que estejam impedidas por sanções administrativas (item 2.6.4). A publicidade, referenciada anteriormente, e a previsão detalhada para impetração de recursos administrativos (item 8) garantem a transparência do processo e o direito ao contraditório, reforçando o compromisso com a moralidade.

No que tange ao princípio da probidade administrativa, o contrato estabelece cláusulas específicas voltadas para condutas íntegras e honestas durante a execução contratual. Destacam-se as Cláusulas Décima Segunda, que classifica como infração administrativa, a prática de ato fraudulento ou comportamento inidôneo durante a execução do contrato. Cabe nessa análise, a ressalva de que a probidade administrativa está intimamente relacionada ao comportamento do agente público e, dessa forma, o princípio se manifesta no dia a dia, com o respeito dos demais princípios e no comprometimento com o cumprimento fiel do contrato.

Por fim, o estudo passa a analisar a aplicação do princípio do desenvolvimento nacional sustentável no processo. A preocupação está evidenciada, sobretudo, na inclusão de requisitos de sustentabilidade durante a fase de planejamento e execução. O TR, em seu Item 5, exige que a contratada siga práticas de recolhimento e descarte adequado de óleo usado ou contaminado, nos termos da Política Nacional de Resíduos da Resolução nº 362/2005³⁴ do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); além

³⁴ A Resolução CONAMA nº 362, de 23 de junho de 2005, dispõe sobre o recolhimento, coleta e destinação final de óleo lubrificante usado ou contaminado, estabelecendo diretrizes para que sua destinação não cause danos ao meio ambiente.

de exigir o uso de insumos com procedência regular, contribuindo para a prevenção da poluição. A concessão de tratamento favorecido a ME/EPP, promovida pelo item 2.5 do edital, contribui para a inclusão social e o desenvolvimento econômico local; o contrato reitera obrigações como a adequação das condições de trabalho às normas de segurança (NR-34³⁵ do Ministério do Trabalho). Observa-se que os documentos que compõem o processo corroboram com o cumprimento do princípio.

A análise realizada evidencia que o processo licitatório e a formalização do contrato observados atendem de forma efetiva os princípios fundamentais da Lei de Licitações. Consta-se que os princípios foram contemplados não apenas de maneira formal, mas também em sua dimensão operacional, refletindo-se em práticas concretas de planejamento, divulgação, habilitação, disputa e execução contratual. O uso de meios eletrônicos, a ampla divulgação em portais, a definição de critérios objetivos e adoção de procedimentos que inibem favorecimentos e conflitos de interesse reforçam a aderência à legislação vigente, assegurando a transparência e a lisura do processo.

6.2. Gestão e Fiscalização do Contrato

Dando continuidade à análise do processo de contratação tomando como base os mesmos documentos referenciados na seção anterior, o estudo concentra-se na avaliação dos aspectos relacionados à gestão e fiscalização do contrato. Cabe ressaltar que cabe à gestão e fiscalização contratual a função de garantir que os serviços sejam executados em conformidade com as cláusulas pactuadas, observando os limites estabelecidos pela legislação vigente.

O primeiro passo da análise, conforme sequência adotada para os contratos anteriores, se concentra nas obrigações da contratada. A Cláusula Nona do contrato reúne essas obrigações, em termos de responsabilidades técnicas, administrativas, trabalhistas e de SMS. Adicionalmente, a Cláusula 3.1 estabelece que a forma de execução, o modelo de gestão, prazos de execução, bem como as condições de entrega e verificação do objeto estão definidos no TR.

³⁵A Norma Regulamentadora NR-34 estabelece os requisitos mínimos e as medidas de proteção à segurança, à saúde e ao meio ambiente de trabalho nas atividades da indústria de construção, reparação e desmonte naval, com o objetivo de prevenir acidentes, proteger a integridade física dos trabalhadores e garantir condições adequadas de trabalho nesse setor específico.

As obrigações técnicas atribuídas à contratada estão previstas de forma expressa no contrato. A contratada deve alocar empregados com habilitação e conhecimentos adequados para a execução do objeto (Cláusula 9.1.4); tem a obrigação de reparar, corrigir ou substituir os serviços defeituosos, sem ônus à contratada e sem prejuízo ao prazo do contrato (Cláusula 9.1.5); e assumir a responsabilidade por danos decorrentes dos serviços, conforme o Código de Defesa do Consumidor³⁶ (Cláusula 9.1.6). O TR, em consonância com a Cláusula 3.1, estabelece as atividades técnicas, entre elas, estão incluídas inspeções visuais e dimensionais; desmontagem e montagem de componentes; medições de folgas; testes técnicos; flushing³⁷ hidráulico; alinhamento de conjuntos mecânicos, além da obrigatoriedade de emissão de relatórios e laudos técnicos (itens A.1.2 a A.1.20, A.2.1 a A.2.3, A.3.1 a A.3.8 e A.4.1 a A.4.9). A descrição detalhada da execução dessas atividades está elencada no Item 5.1.2 do referido termo, com previsão explícita dos procedimentos técnicos para garantir a qualidade e a conformidade dos trabalhos. A contratada deve emitir o laudo técnico, ao final do serviço, apresentando os serviços realizados e peças substituídas (item 5.1.12 do TR).

Conclui-se que o contrato, aliado ao TR, estabelece um arcabouço técnico robusto para a execução do objeto, definindo com clareza as obrigações da contratada, os padrões de qualidade e os procedimentos a serem observados. A combinação das cláusulas contratuais com a descrição minuciosa das atividades no TR assegura a conformidade técnica, a rastreabilidade e a responsabilidade pelos serviços prestados.

No que se refere aos aspectos administrativos e trabalhistas, o contrato estabelece, de forma abrangente, as obrigações da contratada, relacionando a gestão de pessoal, o fornecimento de documentação e a observância de práticas éticas e sociais durante a execução dos serviços. Entre essas obrigações estão incluídas a apresentação de documentação que comprove a regularidade relativa à Seguridade Social, certidões que

³⁶O Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, é a legislação que estabelece normas gerais de proteção e defesa dos direitos do consumidor no Brasil. O CDC regula a responsabilidade objetiva dos fornecedores por bens e serviços, especialmente no que tange à qualidade, segurança, informação adequada e reparação dos danos causados por vícios ou defeitos nos produtos e serviços fornecidos.

³⁷*Flushing* é o processo técnico de limpeza ou troca de sistemas hidráulicos ou de lubrificação, realizado com a circulação forçada de óleo ou fluido adequado, de forma contínua e controlada, com o objetivo de remover impurezas, partículas sólidas e contaminantes, garantindo que o sistema atinja o grau de limpeza especificado pelo fabricante ou pelas normas aplicáveis antes de entrar em operação.

atestem a regularidade perante à Fazenda Municipal, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (Cláusula 9.1.8); a designação dos funcionários e o fornecimento dos materiais e equipamentos necessários para a execução dos serviços (Cláusula 9.1.4); a proibição de empregar menores de dezesesseis anos, exceto menores aprendizes com mais de catorze anos, e a vedação da contratação de menores de dezoito anos para trabalhos noturnos ou insalubres (Cláusula 9.7).

Somam-se a essas obrigações a responsabilidade pelo cumprimento das obrigações estabelecidas em acordos, convenções e dissídios coletivos de trabalho ou equivalentes aplicáveis às categorias abrangidas pelo contrato (Cláusula 9.1.9); a comunicação de acidente trabalho envolvendo empregados alocados na execução dos serviços, no prazo de 24 horas (Cláusula 9.1.10); e o fornecimento dos esclarecimentos ou informações requisitados pelo Contratante ou por seus prepostos, assegurando-lhes, a qualquer momento, o acesso ao local de execução dos trabalhos e aos documentos relacionados à realização do objeto (Cláusula 9.2).

Cabe ressaltar que a contratada deve manter, durante toda a vigência contratual, a compatibilidade com as obrigações exigidas para a sua habilitação ao processo licitatório (Cláusula 9.8). Essa determinação encontra respaldo no TR, que dispõe que a Administração deverá realizar consulta ao Sistema de Cadastramento de Fornecedores (SICAF)³⁸ para a verificação da permanência das condições de habilitação exigidas no edital (item 7.15 do TR). Se for constatada alguma irregularidade da contratada, esta será notificada por escrito, com prazo estipulado para a regularização, se a irregularidade não for sanada a contratante deve comunicar aos órgãos competentes para a adoção das medidas cabíveis, podendo ensejar em rescisão contratual (Itens 7.16 a 7.18).

Dessa forma, verifica-se que o contrato, amparado pelo TR, estabelece um conjunto de exigências e controles destinados a assegurar a regularidade administrativa, trabalhista e fiscal da contratada ao longo de toda a execução contratual. Tais disposições contribuem para a transparência, para a conformidade legal e para a segurança jurídica do processo.

³⁸O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) é uma plataforma eletrônica do Governo Federal que centraliza o cadastro e a habilitação de fornecedores interessados em participar de licitações públicas, simplificando o processo de verificação documental e garantindo o acesso das administrações públicas a informações atualizadas sobre os fornecedores cadastrados.

No tocante às obrigações relacionadas a SMS, o contrato estabelece que a contratada deve conduzir todos os trabalhos em estrita observância à legislação vigente e às normas internas de segurança, mantendo o local de trabalho em condições adequadas de higiene e disciplina (Cláusulas 9.5 e 9.13). O TR reforça o compromisso com SMS, ao impor que os maquinários, equipamentos e andaimes estejam em conformidade com a NR nº 34 (Item 5.3.7), ao determinar o uso de EPI e dos equipamentos de proteção coletiva para todos os trabalhadores (Item 5.3.9), além de procedimentos de gestão de resíduos, em adequação à resolução da CONAMA, conforme mencionado na seção 6.1.

Essas disposições revelam um conjunto normativo efetivo para prevenir riscos ocupacionais, proteger o meio ambiente e a integridade física dos trabalhadores.

Em síntese, o contrato, complementado pelo TR, estrutura um arcabouço abrangente e integrado, no que se refere às obrigações da contratada, abrangendo aspectos técnicos, administrativos, trabalhistas, fiscais e de SMS. A previsão dessas responsabilidades contribui para a conformidade normativa, além de mitigar riscos jurídicos para a contratante durante a execução contratual, em consonância com a legislação e com as normas aplicáveis.

Dando prosseguimento ao estudo, é necessário considerar o regime de penalidades previstos no contrato, bem como os procedimentos para a aplicação de multas e sanções diante de eventuais descumprimentos. O contrato contempla dispositivos centrais para a imposição de penalidades, abrangendo infrações e sanções administrativas no âmbito da Cláusula Décima Segunda.

Conforme apresentado anteriormente, a Cláusula Nona estabelece as obrigações da contratada. O descumprimento dessas obrigações, no todo ou em parte constitui infração administrativa. Os casos de inexecução parcial ou total do objeto, atraso injustificado na execução do objeto, apresentação de declarações ou documentos falsos, bem como nas ações inidôneas ou fraudulentas e nos atos que lesem a Administração Pública também são tipificados como infrações (Cláusula 12.1). Essas infrações podem ensejar em advertência, ou até mesmo em impedimento ou declaração de inidoneidade para licitar e contratar, dependendo da gravidade da infração, e multa contratual (Cláusula 12.2).

As multas compensatórias são calculadas em taxas percentuais, por dia de atraso, sobre o valor do contrato ou sobre a parcela referente ao evento em atraso, variando de acordo com a gravidade e a natureza da infração. Estão previstos também, os valores limítrofes para a aplicação das multas e a rescisão contratual para atraso superior a 60 dias (inciso IV da Cláusula 12.2).

O regime de aplicação de penalidades assegura, de forma expressa, o direito à ampla defesa e ao contraditório antes da imposição de quaisquer multas ou sanções administrativas, estipulando os prazos para a apresentação da defesa, garantindo o devido processo legal e a possibilidade de contestação e justificação de sua conduta (Cláusula 12.4.1).

Dessa forma, observa-se que o contrato em questão estabelece um regime de penalidades detalhado e equilibrado, prevendo mecanismos para coibir o descumprimento das obrigações contratuais e assegurar a responsabilização da contratada. Por outro lado, é garantido o respeito aos princípios do devido processo legal, com concessão do direito à ampla defesa e ao contraditório, assegurando que a aplicação de sanções ocorra de forma justa, proporcional e transparente. Esse conjunto de disposições contribui para a efetividade da execução contratual e preservação da administração.

Por fim, a análise contratual se dedica à atribuição da fiscalização e o monitoramento dos serviços executados, destacando a importância dos critérios de medição e sua relação com os eventos de pagamento. Nesse sentido, o estudo se volta ao estudo do contrato e do TR. Nesse sentido, o TR estabelece que a fiscalização técnica e administrativa deve ser exercida por servidores formalmente designados pela contratante (item 6.5), que tem a função de acompanhar o fiel cumprimento das obrigações contratuais, com autonomia para requisitar informações pertinentes, sustar ou recusar serviços executados em desacordo com as especificações, além de ser o responsável por registrar as ocorrências relevantes (Cláusula 8.1.4 do contrato e item 6.6.1 do TR).

O TR apresenta também as bases operacionais para a fiscalização, abrangendo os critérios de medição (itens 7.1 a 7.7) e as disposições sobre faturamento e forma de pagamento. A aferição dos serviços para fins de pagamento deve ser feita de acordo com

marcos predefinidos (Itens 7.3 e 7.3.1), condicionados ao cumprimento das obrigações trabalhistas e financeiras (item 7.3.2). Os valores de cada serviço ou atividade são obtidos pela multiplicação das quantidades aferidas pelos valores unitários previstos no item 1.1 do TR, cujos resultados são consolidados nos relatórios de medição que fundamentam o faturamento e a liberação dos pagamentos subsequentes, condicionados à conformidade com os requisitos técnicos condicionantes do item 7.5.2, que atua como dispositivo de controle de qualidade, de modo a cumprir o procedimento de pagamento definido pela Cláusula 8.1.6 do contrato.

Todo processo de medição e faturamento possui salvaguardas documentais, como acompanhamento da fiscalização durante a aferição dos serviços, com assinatura dos termos de medição por ambas as partes, e a possibilidade de impugnação fundamentada das medições, desde que respeitados os prazos e o modo de apresentação previstos no item 7.8 do TR.

Constata-se que o processo, amparado pelo contrato e pelo TR, estabelece um sistema de fiscalização e medição pautado em controles bem definidos, critérios objetivos e formalidades documentais que asseguram a conformidade técnica, legal e contratual dos serviços prestados. A vinculação direta entre a aferição da execução, a aprovação pela fiscalização e a liberação dos pagamentos garantem que somente as atividades efetivamente executadas e aceitas são remuneradas, em estrita observância aos padrões de qualidade, segurança e prazos previamente definidos. Tal estrutura operacional assegura preservação dos interesses públicos, a rastreabilidade, prevenindo pagamentos indevidos, fortalecendo a gestão contratual e a proteção do erário.

A análise empreendida neste capítulo evidencia que o processo de contratação se desenvolve em plena observância aos princípios fundamentais da Lei nº 14.133/2021, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Essa conformidade se manifesta por meio da clareza nos critérios de participação e julgamento, da ampla divulgação do certame que ampliam a competitividade.

No âmbito da gestão e fiscalização, constata-se que os instrumentos contratuais e o TR formam um arcabouço sólido de obrigações e procedimentos, abrangendo aspectos técnicos, administrativos, trabalhistas, fiscais e de SMS. A provisão das cláusulas e a

padronização dos procedimentos contribuem para a qualidade na execução, mitigação de riscos e conformidade com as exigências legais e contratuais.

O regime de penalidades demonstra equilíbrio entre a prevenção e a responsabilização, discriminando de forma clara as infrações e as respectivas sanções, sem renunciar ao respeito ao processo legal, à ampla defesa e ao contraditório. Os mecanismos de fiscalização e medição, por sua vez, asseguram que os pagamentos estejam condicionados à comprovação objetiva da execução e da conformidade técnica dos serviços, protegendo o erário e reforçando a transparência da gestão contratual.

Logicamente que, apesar do processo apresentar estrutura elogiável, a análise comparativa com os dois processos estudados no item 3.3 e no capítulo 4 deste estudo, oferece subsídios que podem ser incorporados aos processos de contratações futuros da MB, como propostas de melhorias, as quais serão apresentados no próximo capítulo.

7. SÍNTESE DA ANÁLISE E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO AOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DA MB

Neste capítulo busca-se sintetizar os principais resultados obtidos por meio da análise comparativa dos processos licitatórios da MB em relação às práticas adotadas pelas empresas Petrobras e Transpetro. O enfoque recai sobre a identificação das convergências e divergências dos processos, os mecanismos de controle e as práticas de gestão e fiscalização adotados.

Por meio dessa consolidação, busca-se fundamentar propostas de aprimoramento para os processos executados pela MB, especialmente no que se refere aos aspectos de gestão e fiscalização empregados e às limitações impostas pela Lei nº 14.133/2021, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos

7.1. Síntese da Análise

A análise comparativa dos processos de contratação conduzidos pelas empresas estatais Petrobras e Transpetro e pela MB evidenciou importantes convergências e divergências, que refletem as particularidades dos contextos institucionais de cada instituição.

Em termos de princípios legais fundamentais, os três casos observam um conjunto comum de valores norteadores que regem as contratações públicas. Destacam-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, desenvolvimento sustentável, vinculação ao instrumento convocatório ou ao edital, competitividade e julgamento objetivo. Esses princípios, consagrados tanto pela Lei nº 14.133/2021, aplicável à MB, quanto na Lei nº 13.303/2016, vigente para as estatais, constituem o arcabouço normativo que assegura a segurança jurídica dos processos.

A aderência a esses princípios foi constatada nos documentos e práticas analisados, evidenciando o comprometimento institucional das três organizações com a observância dos preceitos normativos e legais. No entanto, as diferentes naturezas jurídicas, Administração Pública Direta para a MB e Indireta para as duas estatais, impõe mecanismos e procedimentos distintos, que influenciam o grau de flexibilidade procedimental e o nível de complexidade dos processos e na gestão.

No que se refere às práticas de gestão e fiscalização, as estatais adotam modelos robustos, estruturados e detalhados, sustentados por regulamentos internos próprios que disciplinam as etapas do processo. Os contratos definem claramente as atribuições das partes envolvidas, bem como os critérios técnicos e procedimentos de controle. Entre os elementos mais relevantes, destacam-se cláusulas contratuais específicas que promovem a gestão integrada das obrigações assumidas; mecanismos objetivos para a aplicação de penalidades; vinculação inequívoca entre medição dos serviços executados e a liberação dos pagamentos; e a incorporação de planos e anexos dedicados a SMS. Esse grau de formalização e detalhamento contribuem para reduzir riscos técnicos, financeiros e jurídicos, assegurar a conformidade legal e contratual, e fortalecer a transparência e a rastreabilidade durante a execução contratual.

Por sua vez, o processo da MB, embora aderente aos mesmos princípios fundamentais aplicados às estatais, apresenta nuances decorrentes do regime jurídico específico da administração pública direta e da legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133/2021. Apesar das diferenças formais observadas, verifica-se que as práticas de gestão e fiscalização adotadas pela MB buscam alinhar-se aos padrões reconhecidos, com compromisso claro na aplicação dos princípios legais, na qualidade técnica e na

responsabilidade administrativa. Entretanto, identificam-se oportunidades para aprimoramento, em especial no detalhamento de cláusulas contratuais, na definição dos critérios de medição e pagamento, no fortalecimento dos mecanismos preventivos e punitivos. Tais melhorias são essenciais para incrementar a segurança jurídica, ampliar a eficácia da fiscalização e assegurar maior transparência e controle nos processos de contratação conduzidos pela Força.

Em síntese, a análise comparativa permitiu identificar diretrizes e práticas de gestão e fiscalização empregadas pelas estatais, cuja robustez e detalhamento, como a formalização minuciosa das obrigações contratuais, a gestão integrada de SMS e a vinculação objetiva entre medição e pagamento, oferecem referenciais para a aplicação nos processos da MB. A harmonização dos princípios fundamentais, aliada à adaptação dessas práticas às particularidades jurídicas e operacionais da Força, tem potencial para fortalecer seus mecanismos de contratação, ampliar a eficiência administrativa, mitigar riscos e reforçar a transparência, assegurando maior alinhamento ao interesse público. Esses elementos servirão de base para detalhar as boas práticas observadas nos processos das estatais analisados e as possibilidades de incorporação ao contexto da MB.

7.2. Boas Práticas Identificadas nos Processos das Estatais

Primeiramente, ambos os processos apresentam um detalhamento minucioso das obrigações contratuais atribuídas às empresas contratadas, abrangendo aspectos técnicos, administrativos, trabalhistas, fiscais, e de SMS. Esse detalhamento é formalizado em cláusulas específicas e anexos técnicos, como os Planos de SMS integrados aos contratos, que estabelecem metas, indicadores de desempenho e procedimentos claros para garantir a qualidade e a conformidade dos serviços prestados.

Os processos incorporam ainda mecanismos rigorosos de controle e fiscalização, com a designação formal de prepostos responsáveis pelo acompanhamento direto da execução dos serviços. Esses fiscais têm autonomia para verificar a conformidade técnica, requisitar documentos, recusar serviços não conformes e registrar ocorrências relevantes, garantindo o fiel cumprimento das obrigações pactuadas. A vinculação direta entre os relatórios de medição, baseados em critérios objetivos de aceitação dos serviços,

e a liberação dos pagamentos reforça o controle e assegura que os recursos públicos sejam destinados apenas a serviços efetivamente executados e aceitos.

Um aspecto central é a gestão integrada de SMS, estruturada em consonância com normas e certificações reconhecidas, tais como a ISO 14001 e ISO 45001. Os contratos exigem das contratadas a adoção de práticas preventivas, treinamentos periódicos, uso obrigatório de equipamentos de proteção, comunicação imediata de acidentes e gestão ambiental responsável. Essa integração contribui para a mitigação de riscos operacionais, a proteção à saúde e integridade dos trabalhadores e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Outro ponto de destaque é a instituição de um regime claro e detalhado de penalidades, que prevê multas contratuais e sanções administrativas com critérios objetivos e procedimentos formais para aplicação, assegurando o direito à ampla defesa. Tal sistemática promove a responsabilização adequada em casos de descumprimento e incentiva a conformidade e reforçando a segurança jurídica.

Essas práticas robustas geram benefícios concretos, tais como redução de riscos técnicos, financeiros e jurídicos; mitigação de passivos trabalhistas e ambientais; e fortalecimento da confiança dos órgãos de controle e da sociedade. A gestão integrada de SMS assegura a conformidade com as normas e impulsiona a sustentabilidade operacional e socioambiental. Por fim, o regime de penalidades estruturado garante o equilíbrio entre rigor e justiça, essencial para a gestão pública.

Em síntese, as práticas adotadas pela Petrobras e Transpetro configuram um modelo consolidado de gestão contratual, cuja robustez oferece referencial valioso para o aprimoramento dos processos da MB. Esses elementos servirão de base para a formulação das propostas a serem apresentadas nas próximas sessões, sempre respeitando as particularidades do seu regime jurídico.

7.3. Aspectos Específicos Observados no Processo da MB

A análise do processo licitatório e de contratação da MB, conduzido sob o regime jurídico da Administração Pública Direta e regulado pela Lei nº 14.133/2021, revela um conjunto de pontos fortes e pontos de atenção, quando comparados aos parâmetros legais e práticos observados nas empresas estatais Petrobras e Transpetro.

7.3.1. Pontos Fortes do Processo

Verifica-se que a MB demonstra forte compromisso com o cumprimento dos princípios legais fundamentais que regem as contratações públicas, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O processo licitatório é conduzido com etapas claramente definidas, respeitando os preceitos do edital, assegurando o direito ao contraditório e à ampla defesa, o que reforça a segurança jurídica e o respeito aos direitos dos participantes.

Destaca-se a utilização de modalidade eletrônica, por meio de pregão eletrônico, que favorece maior competitividade e transparência na seleção dos fornecedores. A ampla divulgação dos atos administrativos em portais oficiais e plataformas digitais, como o ComprasNet e o PNCP, amplia a visibilidade dos procedimentos e possibilita o efetivo controle social sobre as contratações.

No que se refere à gestão e fiscalização, o processo contempla mecanismos formais para o acompanhamento das obrigações assumidas pela contratada, incluindo a designação formal de fiscais e gestores, cujas competências encontram respaldo em cláusulas contratuais específicas. A previsão de critérios objetivos para medição e pagamento, ainda que passível de aprimoramentos, representa um avanço na transparência e para o controle efetivo da execução contratual, contribuindo para mitigação de riscos e para a conformidade com a legislação vigente.

7.3.2. Pontos de Atenção no Processo

Apesar dos aspectos positivos evidenciados anteriormente, a análise do processo de contratação revelou alguns pontos de atenção e desafios que impactam diretamente a eficiência, a celeridade e efetividade das contratações. Tais aspectos decorrem, em grande parte, do regime jurídico da Administração Pública Direta, prevista na Lei nº 14.133/2021, aliado a práticas internas que possam ser aprimoradas.

Um primeiro ponto de atenção refere-se à complexidade procedimental presente em determinadas fases do processo licitatório e da gestão contratual. Embora o processo adote um modelo sólido e aderente às normas vigentes, fundamentais para a segurança jurídica e a conformidade legal, é importante dedicar atenção ao fluxo das informações e

à tramitação documental. Deve-se buscar a integração e a coordenação entre os setores envolvidos para que o processo se torne ágil, considerando a multiplicidade de etapas e às exigências formais.

Outro ponto de atenção relaciona-se à definição e ao detalhamento dos critérios de medição dos serviços e respectivos pagamentos. O contrato da MB prevê parâmetros objetivos e base sólida para a execução e controle, contudo, à semelhança de boas práticas verificadas nos processos das estatais, esse dispositivo poderia ser aprimorado com maior vinculação a indicadores técnicos e de desempenho, fortalecendo a precisão e a previsibilidade na aferição da execução.

No que se refere ao regime de penalidades, verifica-se que o contrato da MB analisado está plenamente alinhado às disposições da Lei nº 14.133/2021. Apesar da solidez e segurança jurídica, baseado nos exemplos das estatais, é possível considerar a ampliação do detalhamento por meio da vinculação direta de determinadas infrações a penalidades específicas.

Nesse contexto, no tocante aos aspectos de SMS, o processo manifesta preocupação com descarte de resíduos em consonância com a resolução 362/2005 da CONAMA, no entanto, à luz das práticas adotadas pelas estatais, identifica-se a oportunidade de evoluir na formalização e no monitoramento dessa área.

Por fim, merece destaque o potencial das práticas de controle preventivo e das auditorias periódicas. Embora o processo disponha de termos formais sobre a fiscalização direta e o acompanhamento da execução do objeto, pode-se avaliar a possibilidade de ampliar a realização sistemática de auditorias internas para a constatação da regularidade da contratada.

Em síntese, os pontos de atenção identificados configuram oportunidades objetivas de aprimoramento para a MB. Entre elas, destacam-se a revisão e simplificação dos trâmites de documentos e informações, o fortalecimento da objetividade nos critérios de medição e pagamento e, a ampliação do detalhamento do regime sancionatório. Esses aspectos podem ser mais bem explorados de modo a trazer melhorias aos futuros processos de contratação da MB, sobre as quais serão tratadas na próxima seção do trabalho.

7.3.3. Oportunidades de Aprimoramento ao Processo

A síntese dos pontos de atenção apresentados na seção 7.3.2 evidencia que o processo de contratação conduzido pela BNRJ, embora sólido e integralmente compatível com a Lei nº 14.133/2021, pode ser aprimorado por meio da adoção de medidas que otimizem a eficiência, reforcem a previsibilidade e ampliem a integração com as melhores práticas observadas em organizações congêneres, como a Petrobras e a Transpetro. Essas oportunidades não se configuram como correção de fragilidades, mas sim como proposta de melhorias ao processo.

Uma primeira oportunidade está relacionada à simplificação e integração dos fluxos dos procedimentos. A revisão detalhada das etapas internas, com o objetivo de reduzir redundâncias documentais, eliminar trâmites desnecessários e estabelecer canais mais fluidos de interação entre os setores técnico, administrativo e jurídico, tende a tornar o processo mais ágil sem comprometer a segurança jurídica. Nesse sentido, a utilização de sistemas informatizados e integrados para o gerenciamento das informações, gestão de demandas e tramitação de documentos e acompanhamento dos prazos poderia constituir uma importante ferramenta para a rastreabilidade, transparência da gestão contratual.

A implementação de sistema de acompanhamento e registro das informações poderia contribuir para melhoria do controle e fiscalização, em consolidação com um programa formal de auditorias planejadas e focadas em aspectos técnicos, administrativos, jurídicos e de segurança. A adoção de ferramentas tecnológicas de monitoramento em tempo real, como painéis de indicadores e registros eletrônicos de não conformidades, favoreceria a gestão integrada e a agilidade da administração na tomada de decisão.

No que se refere à medição e ao pagamento dos serviços, a sistemática da MB se sustenta em parâmetros objetivos, com descrições técnicas minuciosas e planilhas de preços unitários. Entretanto, pode-se evoluir nos próximos processos, com incorporação de indicadores de desempenho, voltados à eficiência e ao cumprimento de metas técnicas. Nos processos das estatais analisados, esses indicadores atuam como um elemento motivador do bom desempenho dos equipamentos mantidos, associando parte da remuneração dos serviços a indicadores mensuráveis de desempenho.

Quanto ao regime de penalidades, embora o contrato apresente um arcabouço consistente, alinhado à legislação e com sanções e parâmetros percentuais claramente definidos, há margem para aprimoramento. A experiência dos processos das estatais demonstra a vantagem de especificar de forma mais detalhada o enquadramento de infrações, vinculando-as diretamente a ocorrências específicas, inclusive relacionadas a desempenho e conformidade técnica. Para processos futuros, propõe-se que os vínculos entre os itens das obrigações da contratada e as penalidades correspondentes sejam melhor estruturados, promovendo maior objetividade à aplicação das sanções, reduzindo margens para interpretações divergentes e reforçando o caráter preventivo do regime disciplinar.

Outro ponto passível de melhoria faz referência à sistematização e reforço dos mecanismos relacionados a SMS. Apesar de haver a previsão contratual e exigências sobre o tema, a comparação com os processos das estatais mostra que a inclusão de um anexo exclusivo de SMS, contendo todas as obrigações, metas e indicadores, traria mais clareza sobre essas exigências. A expansão das obrigações da contratada, abrangendo aspectos que porventura não tenha sido coberto pelo contrato analisado, reforçaria o compromisso da instituição com a responsabilidade socioambiental.

Em síntese, analisando o processo da MB, utilizado como exemplo neste trabalho, conclui-se que, apesar de sua estrutura robusta, permite margem para aprimoramentos. A comparação com processos das estatais, respeitados o regime jurídico a que estão submetidas, constituem fonte relevante de contribuições aos processos da MB.

No capítulo seguinte, apresentar-se-á a conclusão deste trabalho.

8. CONCLUSÃO

A análise comparativa entre os processos de contratação e gestão contratual conduzidos por empresas estatais da Administração Pública Indireta, representadas pela Petrobras e Transpetro, e o processo conduzido pela MB, da Administração Pública Direta, proporcionou uma compreensão aprofundada dos modelos institucionais e regulatórios que norteiam cada segmento. Este estudo permitiu colher subsídios essenciais para responder à questão central da pesquisa, que envolvia a identificação de boas práticas observadas nos processos de contratação das referidas estatais, com vista

à formulação de propostas concretas e aplicáveis para aprimoramento dos futuros processos de contratação da Força. Ressalta-se que a análise embasada em casos reais conferiu solidez das recomendações, respeitando a adequação ao contexto específico da MB.

À luz das legislações específicas - Lei nº 13.303/2016, que orienta as empresas estatais e Lei nº 14.133/2021, que regula a Administração Pública Direta - evidencia que, apesar das diferenças procedimentais e normativas inerentes à natureza jurídica de cada ente, existe uma convergência robusta quanto à observância dos princípios fundamentais que regem as contratações públicas. Em todos os casos estudados, verificou-se a presença consistente de práticas alinhadas aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, desenvolvimento sustentável, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade e julgamento objetivo, não apenas na fase licitatória, mas também durante a execução contratual. Esse elemento, em sintonia, promove um ambiente de segurança jurídica, transparência e estrito alinhamento ao interesse público, características indispensáveis para a legitimidade e eficácia dos processos de contratação.

Observou-se que as empresas estatais apresentam um nível mais elevado de detalhamento e formalização contratual, evidenciando uma gestão integrada de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS) robusta, além da vinculação direta e explícita entre critérios de medição e pagamento e da aplicação objetiva e parametrizada de penalidades contratuais. Esse conjunto de práticas funciona como fator de reforço da previsibilidade dos resultados, rastreabilidade dos processos e controle rigoroso da execução contratual, mitigando riscos técnicos, trabalhistas, ambientais e financeiros. Por outro lado, no processo da MB, mesmo diante de sua robustez e aderência estrita à Lei nº 14.133/2021, identificam-se oportunidades para aprimoramentos, incluindo o maior detalhamento dos critérios de medição associados a indicadores de desempenho, o fortalecimento do regime sancionatório com vinculação clara entre infrações e penalidades específicas, bem como a inclusão de um anexo dedicado à gestão integrada de SMS, seguindo modelos efetivamente aplicados pelas estatais, contemplando metas, indicadores e responsabilidades mais precisas.

A incorporação de boas práticas verificadas nos processos das estatais, devidamente adaptadas ao regime jurídico da Administração Direta e ao contexto operacional da Força, possui potencial para contribuir para elevar o nível de eficiência, transparência e efetividade dos processos de contratação da MB. Essa incorporação pode se efetivar mediante a integração dos fluxos documentais, com a vinculação de parte da remuneração a resultados mensuráveis e com o detalhamento ampliado do regime de penalidades. A formalização de planos específicos de SMS se apresenta como fator fundamental de aprimoramento. A adoção dessas práticas tende a fortalecer a gestão contratual da Força, otimizar o uso de recursos públicos, prevenir riscos operacionais e garantir maior conformidade com os mais elevados padrões de gestão administrativa e responsabilidade socioambiental.

Por fim, embora o estudo tenha proporcionado dados para a análise e apresentados subsídios para o alcance do objetivo proposto, cabe ressaltar que a pesquisa concentrou-se em contratos específicos selecionados como objeto de estudo, o que pode impor limitações quanto à generalização dos resultados para outros contextos institucionais ou diferentes tipos contratuais. Assim, para a ampliação da robustez das propostas apresentadas, recomenda-se que investigações futuras ampliem o escopo, incluindo maior variedade de contratos e instituições, de modo a validar e enriquecer as recomendações para diferentes realidades e demandas administrativas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ailjan Santos; PORTELA, Eunice Nóbrega; Sampaio, James Ferreira; SOUSA Gabriella Alves de; OLIVEIRA, Karen Fernandes de; et MARQUES Rodolfo de Paula. **Processo de Licitação na Administração Pública: gestão e fiscalização de contratos administrativos**. 1. ed. Coleta Científica: Minas Gerais. 2022

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Gestão de Contratos**. Brasília, 2013. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/349/1/Manual%20de%20Gest%C3%A3o%20de%20Contratos%20-%201%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 07 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 jul. 2025.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 02 jul. 2025.

BRASIL. **Diário Oficial da União, seção 3, Brasília, DF, 18 de janeiro de 2019, p. 104**. Disponível em:
<https://www.in.gov.br/web/dou/-/aviso-de-licitacao-n-7002351106-59643379>. Acesso em 07 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 1 jul. 2016. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em 11 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 7 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Secretaria de Administração. **Manual de gestão e fiscalização de contratos**. 3. ed. Brasília: STJ, 2024. Disponível em:
<https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/gestaocontratos/article/view/13127/1323>. Acesso em 02 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudências do TCU/ Princípios da Licitações e dos contratos administrativos**. Brasília: TCU, 5 ed, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-2-principios-das-licitacoes-e-dos-contratos-administrativos/>. Acesso em 11 de jul. 2025.

COMANDO DA MARINHA, por intermédio da Base Naval do Rio de Janeiro; PRESTENAVI SERVICOS TECNICOS NAVAIS LTADA.. **Contrato n.º 91800/2024-10 celebrado pela Base Naval do Rio de Janeiro com a empresa Prestenavi Serviços Técnicos Navais Ltda, para os serviços técnicos de inspeção, manutenção e reparo das engrenagens redutoras do Navio-Escola Brasil**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/contratos/00394502000144/2024/1398>. Acesso em 10 jul. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 33. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINISTERIO DA DEFESA. Comando da Marinha. **Pregão Eletrônico nº 90036/2024** Disponível em: https://comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/download/download_editais_detalhe.asp?coduasg=791800&modprp=5&numprp=900362024 . Acesso em 20 jul. de 2025.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Regulamento do Indicador de Governança**. IG-Sest. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/estatais/igsest/arquivos/regulamento_ig_sest-2.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

NOGUEIRA, Juvenil T. **ICJ n.º 5900.0128420.24.2**. Contrato consultado no Portal da Transparência da Petrobras, 2025a. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1KKirvRqErzED8sgBUFIL-tc248ETeE-j/view?usp=drive_link. Acesso em 21 ago. 2025.

NOGUEIRA, Juvenil T. **Contrato n.º 4600014592**. Documentos consultados no Portal da Transpetro, 2025b. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1maCyxli73Cp_KiFXl31hvrqwq1WpcEo5?usp=drive_link. Acesso em 21 ago. 2025

NOGUEIRA, Juvenil T. **Contrato n.º 91800/2024-10**. Documentos consultados no Portal Nacional de Contratações Públicas, 2025c. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1H1VQCKZDpsRfgqS8QrPD2rEaTPnyNGwe?usp=drive_link. Acesso em 21 ago. 2025.

PETROBRAS - Petróleo Brasileiro S.A; SOTREQ S.A. **Instrumento Contratual Jurídico n.º ICJ n.º 5900.0128420.24.2. Contrato para prestação de serviços de manutenção e suporte técnico em conjunto motogeradores de fabricação Caterpillar, com fornecimento de partes e peças pela contratada, sob regime de empreitada por preço unitário.** Rio de Janeiro: 2024 (Documento interno). Disponível em:

<https://transparencia.petrobras.com.br/contratos>. Acesso em 26 jun. 2025.

PETROBRAS - Petróleo Brasileiro. **Regulamento de Licitações e Contratos - RLCP.** Revisão 4. Canal do Fornecedor. Rio de Janeiro, 2021.

Disponível em:

<https://canalfornecedor.petrobras.com.br/regras-de-contratacao/conheca-lei-das-estatais>. Acesso em: 23 jul. 2025.

TRANSPETRO – Petrobras Transporte; SAIKAI SERVIÇOS DIESEL E REPRESENTAÇÃO LTDA. **Contrato n.º 4600014592, objeto da Licitação n.º 7002351106. Contrato para prestação de serviços técnicos de manutenção preventiva e corretiva em motores de combustão auxiliar, de fabricação Daihatsu, embarcados nos navios da TRANSPETRO.** Rio de Janeiro, 2019. (Documento interno). Disponível em:

<https://plai.transpetro.com.br/consulta.web/busca/5d2dc9818f658c26bc3ba844#lbtnConsultar>. Acesso em 26 Jun. 2025.

TRANSPETRO – Petrobras Transporte. **Lançamos o Regulamento de Licitações e Contratos da Transpetro.** Canal Transpetro-Institucional. 2021.

Disponível em:

<https://transpetro.com.br/transpetro-institucional/noticias/lancamos-o-regulamento-de-licitacoes-e-contratos-da-transpetro.htm>. Acesso em 14 de jul. 2025.

REMÉDIO, José Antônio et LOPES, Thiago Henrique Teles. **A probidade Administrativa como Direito Difuso.** 2019. Disponível em:

<https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/download/1414/1302/5802>. Acesso em 10 jul. 2025.

ROSA, Eugênio. **Princípio da Economicidade.** Jusbrasil, 2015. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/principio-da-economicidade/231636829>. Acesso em 12 jul. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014

SOUZA JUNIOR, Antônio de. **A Gestão de Contratos fundamentada no Art 67 da Lei de Licitações e Contratos.** Portal Conteúdo Jurídico. 2008. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/15671/a-gestao-de-contratos-fundamentada-no-art-67-da-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos>. Acesso em 07 jul. 2025.