

Discricionariedade do agente público na gestão e fiscalização de contratos administrativos.

Autoria: C-ApA-IM 2023 – DAdM-18

RESUMO

Este estudo investiga a discricionariedade dos agentes públicos, com foco nos militares da Marinha do Brasil (MB), na gestão e fiscalização de contratos administrativos. A pesquisa analisa leis, decretos e normas para entender se esses agentes aplicam a discricionariedade na gestão e fiscalização desses contratos. O referencial teórico aborda conceitos relacionados ao Direito Administrativo, com ênfase na discricionariedade. A pesquisa revela que existem várias situações legais que abrem margem discricionária no exercício dessas atividades. O estudo utiliza metodologia qualitativa, inclui análise bibliográfica, documental e um estudo de caso com militares do Complexo Naval de Abastecimento (CNAb), através de questionário para coletar percepções sobre a discricionariedade nas suas funções. A pesquisa conclui que a discricionariedade existe nas ações desses militares gestores e fiscais de contratos administrativos. O estudo sugere a necessidade de mais pesquisas para entender o impacto da discricionariedade na eficiência das tarefas da MB.

Palavras-chave: Discricionariedade, gestão, fiscalização, contratos administrativos.

1 INTRODUÇÃO

No âmbito do Direito Administrativo, os agentes públicos são responsáveis pela execução de diversos tipos de atos, inclusive os atos administrativos. Com isso, existe a possibilidade desses atos serem executados de maneira discricionária, ou seja, com uma decisão do agente dentro de uma margem de liberdade definida por lei.

Na Marinha do Brasil, muitos militares exercem as funções de gestores e fiscais de contratos administrativos. Com isso, suas ações devem estar pautadas em princípios como o da legalidade. Portanto, caso eles tomem decisões de maneira discricionária, elas devem ocorrer conforme a legislação.

Luiz Blanchet alerta que o uso impróprio da discricionariedade por administradores públicos pode resultar em práticas ilícitas, como os desvios de finalidade, transformando o Estado em instrumento para benefícios privados e causando prejuízos para a sociedade, seja com boas ou más intenções (BLANCHET, 2019).

Foram localizados estudos que descrevem como é realizada a efetiva e correta fiscalização de contratos de acordo com as resoluções publicadas (BAESSO, 2021), além de outros que tratam da discricionariedade do agente público e apontam limites de atuação em casos específicos, levando em conta os princípios da administração pública (LEAL, 2014). Não foram encontrados, porém, artigos que tratam da discricionariedade das atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos na MB.

Como os contratos administrativos são essenciais na concretização das tarefas da MB, visto que eles permitem, por exemplo, que objetos sejam adquiridos e serviços sejam contratados, a presença da discricionariedade nas ações dos agentes públicos que gerenciam e fiscalizam a execução desses contratos e seu uso incorreto pode influenciar diretamente no fracasso das atividades supracitadas.

Mediante justificativa apresentada nos parágrafos anteriores é que está fundamentado o estudo do tema desta pesquisa: discricionariedade do agente público na gestão e fiscalização de contratos administrativos. A partir dele que surge o problema desta pesquisa: existe discricionariedade nas ações dos militares da MB na execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos?

De acordo com o problema mencionado, o objetivo geral deste estudo é verificar se existe discricionariedade nas ações dos militares da MB na execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos.

Em decorrência do objetivo geral acima, estabelece-se os seguintes objetivos específicos: descrever o conceito de discricionariedade administrativa; identificar se existem situações legais que abrem margem discricionária na gestão e fiscalização de contratos administrativos; e analisar as percepções de militares da MB acerca da discricionariedade na execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos.

No que se refere à metodologia, realizou-se uma pesquisa com finalidade básica estratégica, de objetivos descritivo e exploratório, por meio do método indutivo, de abordagem qualitativa e realizada através de pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso.

O presente artigo científico é organizado em seis seções: introdução, referencial teórico, fundamentação legal e regulatória, metodologia de pesquisa, análise de resultados e considerações finais. Esta seção é a introdução, a subsequente detalha o embasamento teórico. Em seguida, são investigadas leis e normas. Posteriormente, descrevem-se o desenho metodológico e as técnicas do estudo. Na sequência, discutem-se os achados da pesquisa. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Direito Administrativo

Cabe destacar a área do Direito Administrativo e o conceito de atos administrativos a fim de demonstrar onde está inserida a discricionariedade administrativa antes de efetuar sua descrição. Posteriormente, com o intuito de explicar o âmbito do assunto descrito, é relevante explicar as definições de contratos administrativos, cláusulas exorbitantes e gestão e fiscalização de contratos administrativos.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo é definido da seguinte forma:

Ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública” (DI PIETRO, 2020, p. 177).

Ainda segundo Di Pietro, entende-se como atividade não contenciosa “a função administrativa do Estado, já que a atividade contenciosa se insere no âmbito da função judicial” (DI PIETRO, 2020, p. 178).

Conforme Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo “sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (2016, p. 42).

Para José dos Santos Carvalho Filho, Direito Administrativo é “o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir” (2022, p. 7). Uma de suas competências é, por exemplo, “regular a relação entre o Estado e os particulares participantes de uma licitação”.

A literatura tem indicado diversas transformações no Direito Administrativo brasileiro, de forma que alguns paradigmas tradicionais já começam a ser contestados (CANTARELLI, 2023). “De um direito de caráter marcadamente autoritário, calcado na supremacia de um interesse público abstrato e monolítico, passa-se a conceber um novo

direito administrativo de caráter mais consensual, focado no equilíbrio de interesses sociais complexos” (CANTARELLI, 2023, p. 2).

Como o ato administrativo é o centro do Direito Administrativo (FILHO, 2022), também se faz necessário defini-lo nesta pesquisa.

2.2 Atos Administrativos

Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que ato administrativo é “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário” (2020, p. 464).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, ato administrativo pode ser definido como a “declaração do Estado [...], no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional” (2015, p. 393).

José dos Santos Carvalho Filho (2022) é um dos autores que afirma que não há uniformidade acerca do conceito de ato administrativo e o define em seu livro da seguinte maneira: “a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público” (FILHO, 2022, p. 88).

“O direito administrativo brasileiro foi construído a partir de uma matriz eminentemente francesa, caracterizada por um regime jurídico pautado na supremacia do interesse público, na relação vertical entre Administração Pública e o particular” (BINENBOJM, 2020, p. 1).

Embora também não exista concordância entre os teóricos quanto aos elementos que os atos administrativos possuem, José dos Santos Carvalho Filho (2022) considera que são cinco: competência, forma, finalidade, motivo e objeto. Nos atos vinculados o agente não possui o poder de ponderar nenhum desses elementos, enquanto nos atos discricionários os elementos motivo e objeto são ponderados pelo mesmo agente (FILHO, 2022). Este estudo enfocará os atos discricionários.

2.3 Discricionariiedade

A Discricionariiedade é definida por Celso Antônio Bandeira de Mello da seguinte maneira:

Discricionariiedade é a margem de "liberdade" que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente (MELLO, 2015, p. 1000).

“A discricionariiedade administrativa possui diferentes pontos de vistas na doutrina, sendo caracterizada, portanto, por uma grande equivocidade e por possuir plurissignificações” (SADDY, 2016, p.170). A fim de encontrar uma definição mais versátil, Saddy define discricionariiedade como “a margem relativa de liberdade/autonomia/volição conferida pela norma jurídica à Administração Pública para a adoção ou não, entre as estipulações oferecidas alternativas e/ ou disjuntivamente, do que melhor atende aos interesses públicos” (SADDY, 2016, p.171).

Toda vez que “a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito” (DI PIETRO, 2020, p. 489), entende-se que, apenas nessas

ocasiões, “o poder da Administração é discricionário, porque a adoção de uma ou outra solução é feita segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador.” (DI PIETRO, 2020, p. 489). Entretanto, cabe ressaltar que existem limites em virtude da lei (DI PIETRO, 2020).

Portanto, quando a legislação não especifica uma solução exata e inalterável que o gestor público deve seguir, isso não significa que ele possa agir conforme sua própria vontade (BLANCHET, 2019). Pelo contrário, ele tem a obrigação de escolher a alternativa “mais idônea para solucionar o problema fático, já que o agente da Administração, por estar em contato direto com a situação concreta, tem mais, e melhores, condições do que o legislador” (BLANCHET, 2019, p. 71).

Hely Lopes Meirelles considera que os atos discricionários “são os que a Administração autorizada pela lei, pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização” (MEIRELES, 2016, p.192).

Entretanto, vale mencionar que só se fala em ato discricionário devido ao poder discricionário que a Administração possui (MEIRELLES, 2016). Além disso, tal ato não deve ser confundido com o ato arbitrário, já que aquele é legal e válido enquanto este é ilegítimo e inválido (MEIRELLES, 2016).

Nesse sentido, Luiz Blanchet ressalta a importância da experiência e do estudo que o agente público deve ter para efetuar a correta interpretação dos casos concretos:

O despreparo, ou imperícia, na condução dos procedimentos e soluções que o povo espera dos agentes públicos, produz resultados danosos tão graves quanto qualquer dos demais fatores. O preparo que se espera o agente detenha, não se vincula apenas à sua formação escolar, mas também aos conhecimentos que este desenvolveu durante sua vida, à sua capacidade de solucionar problemas, à sua visão objetiva do mundo, evitando pautar a sua conduta por soluções estereotipadas que ignoram as particularidades concretas de cada situação nova (BLANCHET, 2019, p. 72).

A discricionariedade será analisada, nessa pesquisa, no âmbito dos contratos administrativos.

2.4 Contratos administrativos e cláusulas exorbitantes

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define contrato administrativo dessa forma:

A expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público nos contratos administrativos (PIETRO, 2020, p. 562).

A autora afirma que nesse tipo de contrato existe uma relação jurídica de verticalidade entre o Estado e o particular, ou seja, possui como uma de suas características a presença de cláusulas exorbitantes onde aquele exerce seu poder de império (DI PIETRO, 2020). Elas são definidas como: “aquelas que não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contrato celebrado entre particulares, por conferirem prerrogativas a uma das partes (a Administração) em relação à outra; elas colocam a Administração em posição de supremacia sobre o contratado” (DI PIETRO, 2020, p. 590).

José dos Santos Carvalho Filho contribui com a definição de contrato administrativo ao dizer que ele é “o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, ou entre dois entes públicos, regulado basicamente pelo direito público e supletivamente pelo direito privado, e tendo por objeto atividade que, de alguma forma, traduza interesse público” (2022, p. 152).

Na mesma seara, estão presentes vantagens para a Administração neste tipo de contrato com o particular, que também são conhecidas como cláusulas exorbitantes, a fim de que seja atingido o interesse público (FILHO, 2022). Entretanto, a existência dessas cláusulas “não pode servir de pretexto para a prática de condutas abusivas e ilegais contra o pactuante privado, as quais são passíveis de correção pela via administrativa ou no Judiciário” (FILHO, 2022, p. 156).

“Contrato Administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração” (MEIRELLES, 2016, p.239). Nesse quadro, Meirelles também aborda a respeito das cláusulas exorbitantes como prerrogativas da Administração Pública, presentes no Direito Público, e como “peculiaridades do contrato administrativo” (MEIRELLES, 2016, p. 241).

“As cláusulas exorbitantes do contrato administrativo estão previstas na Lei de Licitações e Contratos e decorrem, especialmente, de alguns fundamentos essenciais do Direito Público” (MONTEIRO; RODRIGUES, 2020, p. 3). Alguns deles são: o princípio da legalidade, o da supremacia do interesse público, o da continuidade do serviço público e o poder de autotutela (MONTEIRO; RODRIGUES, 2020).

2.5 Gestão e fiscalização de contratos administrativos

José dos Santos Carvalho Filho apresenta a fiscalização de contratos administrativos como uma das prerrogativas, cláusulas exorbitantes, da seguinte forma: “a ideia é a de que a fiscalização não corresponde apenas a um poder jurídico, como nos contratos privados, mas um dever jurídico, insuscetível de descumprimento em face do interesse público a que se destina o contrato” (FILHO, 2022, p. 157).

Marçal Justen Filho utiliza as seguintes expressões como sinônimos de cláusulas exorbitantes: competências anômalas ou competências extraordinárias peculiares (FILHO, 2023). Ele ratifica que umas dessas competências da Administração Pública é o poder para “exercitar fiscalização severa, inclusive com poderes de acompanhamento direto das atividades desenvolvidas pela outra parte” (FILHO, 2023, p. 589).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro complementa com a seguinte definição de fiscalização de contrato administrativo:

Trata-se de prerrogativa do poder público [...] que exige seja a execução do contrato acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. A este fiscal caberá anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados ou, se as decisões ultrapassarem sua competência, solicitá-las a seus superiores (DI PIETRO, 2020, p. 595,596).

O gestor é quem administra todo o contrato, da “assinatura até o encerramento, enquanto os fiscais [...] têm como foco o próprio objeto, a execução do objeto contratual [...], e aspectos relativos ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados [...]” (SILVA, 2022 p. 22).

Com isso, não devem ser confundidas as figuras de fiscal e gestor de contratos administrativos. O primeiro é um membro administrativo oficialmente incumbido de monitorar a implementação do contrato, registrando em um documento as incidências relevantes à execução e tomando as medidas para corrigir as irregularidades identificadas (DA COSTA, 2013).

Por outro lado, o segundo, que também é um membro administrativo, tem a responsabilidade de interagir com o fornecedor, assegurando a adesão aos termos acordados, propondo alterações contratuais quando achar necessário, notificando a escassez de materiais e recusando serviços inadequados, baseado nas informações do fiscal de contrato (DA COSTA, 2013).

3 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E REGULATÓRIA

O artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) estipula os princípios fundamentais que regem a administração pública. O inciso XXI deste artigo trata especificamente sobre licitação pública: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” (BRASIL, 1988).

Entretanto, no ano de 2023 ocorre uma situação atípica no âmbito das licitações e contratos administrativos no Brasil, com duas leis gerais em vigor de forma concomitante: a Lei nº8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021. Esse fato acontece visto que esta última lei, em seu inciso II, artigo 193, após alteração realizada pela Lei Complementar nº 198/2023, prevê a revogação da primeira lei em 30 de dezembro de 2023 (BRASIL, 2021). Além disso, o artigo 194 da nova lei de licitação e contratos administrativos informa que ela entrou em vigor na data de sua publicação, em 1º de abril de 2021 (BRASIL, 2021).

Portanto, cabe examinar o que cada ambas discorrem acerca dos casos em que devem ser utilizados os contratos administrativos e, conseqüentemente, sobre as atividades de gestão e fiscalização desses contratos.

Nesse contexto, a Lei nº 8.666 diz o seguinte em seu artigo 62:

O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço (BRASIL, 1993, Art. 62).

No mesmo contexto, a lei menciona no artigo 67 que “a execução deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado” (BRASIL, 1993), também conhecido como fiscal de contratos administrativos.

Ainda na mesma lei, percebe-se uma margem de liberdade, no que se refere à atividade de fiscalização, no §2º: “As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes” (BRASIL, 1993). Percebe-se que a definição de tempo hábil é inerentemente discricionária.

A fim de dispor “sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.” (BRASIL, 2017), a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES) publicou a Instrução Normativa (IN) nº5 de 2017.

A análise da IN nº 5/2017 revelou a existência de algumas situações de discricionariedade na gestão e fiscalização de contratos administrativos como, por exemplo, nos anexos VIII, IX e X.

No item 3.2 do anexo VIII-A, da fiscalização técnica, da referida IN está escrito o seguinte:

A contratada poderá apresentar justificativa para a prestação do serviço com menor nível de conformidade, que poderá ser aceita pelo fiscal técnico, desde que comprovada a excepcionalidade da ocorrência, resultante exclusivamente de fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador (BRASIL, 2017, Anexo VIII-A).

Observa-se que essa aceitação de justificativas para a prestação de serviços com menor nível de conformidade depende de avaliação discricionária do fiscal técnico.

Além disso, no mesmo anexo da IN, o item 3.5 diz que “o fiscal técnico poderá realizar a avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar ou, se for o caso, aferir o desempenho e qualidade da prestação dos serviços (BRASIL, 2017). Nota-se que a escolha da frequência de avaliação fica a critério do fiscal técnico, o que pode impactar a percepção do desempenho do contrato, e indica mais uma situação em que está presente a margem de liberdade.

No primeiro item do anexo VIII-B, da fiscalização administrativa, diz o seguinte:

A fiscalização administrativa, realizada nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, poderá ser efetivada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado (BRASIL, 2017, anexo VIII-B).

Constata-se que o uso de critérios estatísticos permite alguma liberdade na escolha de quais dados analisar e como realizar a interpretação.

Ainda no mesmo anexo, o item 10.5 trata da fiscalização por amostragem:

Fiscalização por amostragem

a) A Administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados, que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes.

b) A Administração deverá solicitar, por amostragem, aos empregados terceirizados os extratos da conta do FGTS, os quais devem ser entregues à Administração.

c) O objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano (sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez em um mesmo empregado), garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle.

d) A contratada deverá entregar, no prazo de 15 (quinze) dias, quando solicitado pela Administração, por amostragem, quaisquer dos seguintes documentos:

d.1. extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante;

d.2. cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante;

d.3. cópia dos contracheques assinados dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;

e

d.4. comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei, Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado (BRASIL, 2017, Anexo VIII-B).

Neste caso, identifica-se que a escolha de quais empregados ou documentos apresentados e a identificação de irregularidades dependem da interpretação do fiscal.

No que se refere à gestão de contratos, conforme estabelecido no item 12 do anexo IX, da vigência e da prorrogação, lê-se:

Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, deve-se observar que:

- a) o prazo de vigência originário, de regra, é de 12 (doze) meses;
- b) excepcionalmente, este prazo poderá ser fixado por período superior a 12 meses, nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a Administração; e
- c) é juridicamente possível a prorrogação do Contrato por prazo diverso do contratado originalmente (BRASIL, 2017, Anexo IX).

Verifica-se que, no subitem b, a decisão de se fixar um prazo superior a doze meses com base na peculiaridade e/ou complexidade do objeto envolve julgamentos subjetivos. Determinar isso e seus benefícios para a administração é essencialmente discricionário.

O primeiro item do anexo X, da alteração dos contratos, especifica que “durante a fase de execução da prestação dos serviços, o objeto contratado poderá ser alterado, desde que justificadamente, na forma prevista no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993 (BRASIL, 2017).

Este ponto permite que o objeto contratado seja alterado durante a execução do contrato. A decisão de quando e como alterar o objeto, bem como avaliar se a alteração é justificada, envolve julgamentos discricionários. Isso inclui escolher se as mudanças são necessárias ou benéficas para o andamento do contrato.

Continuando, o item 2.2 afirma que “em qualquer hipótese, não poderá haver modificação da essência do objeto” (BRASIL, 2017). Proibir a modificação da essência do objeto contratual é uma ordem que induz um julgamento subjetivo para definir o que constitui essa essência. A discricionariedade neste caso é a interpretação de até que ponto o objeto pode ser modificado sem perder sua natureza.

A análise da Lei nº 14.133/2021, por outro lado, tem o seguinte texto no artigo 95 sobre a obrigatoriedade do instrumento de contrato:

O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I – dispensa de licitação em razão de valor;

II – compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor (BRASIL, 2021, Art. 95).

Nessa seara, a lei menciona o seguinte, acerca da execução contratual, no artigo 117:

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados [...], ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição (BRASIL, 2021, Art. 117).

Adicionalmente, o §3º o artigo 8 trata, dentre outros assuntos, das regras relativas às atividades de fiscalização e gestão de contratos administrativos:

As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei (BRASIL, 2021, Art. 8).

Assim, o Decreto nº 11.246/2022, publicado para regulamentar o parágrafo anterior, entrou em vigor em 1 de novembro de 2022 (BRASIL, 2022). Foi com base nesse decreto que também foram realizadas, neste trabalho, as identificações acerca da existência de situações legais que abrem margem discricionária na gestão e fiscalização de contratos administrativos.

Cabe ressaltar que esse Decreto, em seu artigo 10, inciso II, diz o seguinte acerca de um dos requisitos para que o agente público exerça, dentre outras funções, as de gestor e fiscal de contratos administrativos: “ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público” (BRASIL, 2022). Percebe-se que essa redação é a mesma do artigo 7, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, quando esta trata dos requisitos do agente público para exercer as funções desta lei.

O artigo 21 do Decreto mencionado anteriormente, ao definir as atribuições do gestor de contrato, usa a expressão “em especial”, indicando que as responsabilidades listadas são exemplos e não exaustivas. Com isso, sugere-se que existem outras atribuições não especificadas, ampliando a discricionariedade do papel do gestor. Cabe ressaltar que os artigos 22 e 23, que tratam das atribuições do fiscal técnico e administrativo, respectivamente, seguem o mesmo raciocínio do artigo 21.

O inciso II do mesmo artigo diz o seguinte acerca de umas das atribuições do gestor de contrato: “acompanhar os registros realizados pelos fiscais do contrato das ocorrências relacionadas à execução do contrato e as medidas adotadas, e informar à autoridade superior aquelas que ultrapassarem a sua competência” (BRASIL, 2022).

Nota-se que existe discricionariedade na interpretação das ocorrências relatadas pelos fiscais. O gestor decide ainda quais medidas tomar e quando as informar para a autoridade superior.

Ainda no artigo 21, o inciso VII afirma o seguinte: “coordenar a atualização contínua do relatório de riscos durante a gestão do contrato, com apoio dos fiscais técnico, administrativo e setorial” (BRASIL, 2022). Neste caso, o gestor tem discricionariedade na avaliação dos riscos e, baseado em suas interpretações, deve decidir como e quando irá atualizar o relatório de riscos.

O artigo 22, ao tratar das atribuições do fiscal técnico, menciona o seguinte no inciso III: “emitir notificações para a correção de rotinas ou de qualquer inexatidão ou irregularidade constatada, com a definição de prazo para a correção” (BRASIL, 2022). Percebe-se a existência da discricionariedade tanto na decisão de quando e como emitir as notificações, quanto na definição de prazos para correções.

O inciso IV diz que o fiscal técnico deve “informar ao gestor do contrato, em tempo hábil, a situação que demandar decisão ou adoção de medidas que ultrapassem a sua competência, para que adote as medidas necessárias e saneadoras, se for o caso” (BRASIL, 2022). Neste caso, tem-se mais uma vez a expressão “tempo hábil” que deixa uma margem de liberdade para o agente público. Além disso, envolve um julgamento subjetivo de quais situações devem ser informadas ao gestor do contrato.

No inciso VII, lê-se que o mesmo fiscal deve “comunicar ao gestor do contrato, em tempo hábil, o término do contrato sob sua responsabilidade, com vistas à renovação tempestiva ou à prorrogação contratual” (BRASIL, 2022). Mais uma vez a expressão “tempo hábil” permite uma ação discricionária do fiscal.

O artigo 22, ao tratar das atribuições do fiscal administrativo, afirma em seu inciso IV, que esse fiscal deve “atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas relacionados ao descumprimento das obrigações contratuais e reportar ao gestor do contrato para que tome as providências cabíveis, quando ultrapassar a sua competência” (BRASIL, 2022). Outra vez identifica-se a discricionariedade em relação à quais problemas identificados pelo fiscal devem ser reportados ao gestor do contrato.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

4.1 Tipo de Pesquisa

A pesquisa possui abordagem qualitativa devido ao forte vínculo entre o mundo objetivo e a subjetividade do entrevistado que não pode ser representada numericamente sem a utilização de ferramentas estatísticas (PRODANOV; FREITAS, 2013). Como a discricionariedade é um conceito subjetivo, o estudo investiga se ela está presente nas ações dos militares da MB que atuam como gestores e fiscais de contratos administrativos.

Quanto à finalidade, ela se enquadra como básica, definida por Gil como aquela que “reúne estudos que tem como propósito preencher uma lacuna no conhecimento” (GIL, 2017, p. 31).

Vergara (1998) propõe dois critérios para classificar os tipos de pesquisa: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, esta pesquisa se enquadra como exploratória e descritiva. A primeira “é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado” (VERGARA, 1998, p. 45), enquanto a segunda evidencia atributos de determinado fenômeno sem a obrigação de explicá-los (VERGARA, 1998).

Nesse contexto, essas classificações são justificadas pela ausência de estudos específicos sobre o problema de pesquisa e pela necessidade de verificar a existência da discricionariedade na gestão e fiscalização de contratos administrativos no âmbito da Marinha do Brasil, com base nas informações coletadas.

Quanto aos meios, esta pesquisa se enquadra como bibliográfica, documental e estudo de caso. A bibliográfica é baseada em materiais publicados como livros, revistas, dentre outros (VERGARA, 1998). A documental “é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos [...]” (VERGARA, 1998, p. 46). O estudo de caso é delimitado por uma ou poucas unidades que, dentre outras, podem ser empresas, órgãos públicos ou comunidades. É um estudo detalhado que deixa aberta a opção de ser em campo ou não (VERGARA, 1998).

A pesquisa bibliográfica foi realizada através das bases de dados EBSCO e Google Acadêmico com os seguintes filtros: período iniciando em 2013, ordenar por relevância, em qualquer idioma, de qualquer tipo, sem incluir citações nem patentes. Foram utilizadas, sempre em conjunto, as seguintes expressões de maneira alternada na pesquisa: discricionariedade; agentes públicos; agente público; licitação; gestão e fiscalização de contratos administrativos; definição; direito administrativo; relação vertical; contratos administrativos; cláusulas exorbitantes; gestão de contrato; fiscalização de contrato; gestor de contrato; e fiscal de contrato. Além disso também foram utilizados livros de autores consagrados na área do Direito Administrativo.

A pesquisa documental foi realizada com leis e normas no contexto da administração pública e contratações no Brasil. Inclui a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, ambas relativas a licitações e contratos, o Decreto nº 11.246/2022 e IN nº 05/2017. Além disso, foram utilizadas a CRFB e a Lei Complementar nº 198/2023. O intuito foi o de identificar situações legais que abrem margem discricionária na gestão e fiscalização de contratos administrativos.

Por fim, a pesquisa consistiu em um estudo de caso porque foram coletados dados de algumas organizações militares (OM) do CNAB. O objetivo foi o de analisar as percepções de militares da MB acerca da discricionariedade na execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos por meio de questionário.

4.2 Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada por meio da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e de questionário. Os dados coletados das pesquisas bibliográfica e documental objetivaram descrever o conceito de discricionariedade administrativa e identificar a

existência de situações legais que abrem margem discricionária na gestão e fiscalização de contratos administrativos.

O universo da pesquisa é formado por militares da MB que atuam como gestores e fiscais de contratos administrativos nas OM do Complexo Naval de Abastecimento, localizado na Avenida Brasil, no Rio de Janeiro. A amostra é composta pelos militares que exercem a função citada anteriormente e que responderam ao questionário, representando pelo Quadro 1, por meio da amostragem “por acessibilidade: longe de qualquer procedimento estatístico, seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles” (VERGARA, 1998, p. 49). Os respondentes tiveram acesso ao questionário através do *Whatsapp*.

Quadro 1 - Perguntas do questionário

PERGUNTAS	EMBASAMENTO	PROPÓSITO
Perguntas de filtragem		
1. Você é militar?	Terceiro objetivo específico da pesquisa	Filtrar os respondentes
2. Você serve no Complexo Naval de Abastecimento da Avenida Brasil?	Tipo de pesquisa	Filtrar os respondentes
3. Você é gestor ou fiscal de contrato(s) administrativo(s)?	Terceiro objetivo específico da pesquisa	Filtrar os respondentes
Características do respondente		
4. Posto / Graduação	BLANCHET, 2019, p. 72	Verificar se há diferença de percepção em relação aos níveis hierárquicos
5. Escolaridade	BLANCHET, 2019, p. 72	Verificar se há diferença de percepção em relação à escolaridade
6. Quanto tempo de experiência você tem como gestor ou fiscal de contrato(s) administrativo(s)?	BLANCHET, 2019, p. 72	Verificar se há diferença de percepção em relação à experiência
7. Você tem curso de gestor / fiscal de contratos administrativos?	Art. 7º, II, da Lei nº 14.133/2021 e Art. 10º, II, do Decreto nº 11.246/2022	Verificar se há diferença de percepção entre os militares qualificados e não qualificados
Discricionariedade		
8. Na sua opinião, as leis e normas que tratam sobre o que os fiscais e gestores devem fazer:	DI PIETRO, 2020, p. 489	Analisar as percepções dos militares em relação à discricionariedade nas leis e normas sobre gestão e fiscalização de contratos administrativos
9. Em sua experiência, como você costuma tomar decisões na função de gestor / fiscal de contratos administrativos?	MELLO, 2015, p. 1000 BLANCHET, 2019, p. 71	Analisar as percepções dos militares em relação à discricionariedade nas suas ações como gestores e fiscais de contratos administrativos
10. Na sua opinião, todas as ações dos gestores e fiscais de contratos administrativos devem ser estritamente reguladas por regras rígidas / inflexíveis?	MEIRELLES, 2016, p. 192	Analisar as percepções dos militares em relação à necessidade das regulamentações sobre gestão e fiscalização de contratos administrativos não permitirem atos discricionários

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O questionário foi elaborado no *Google Forms* com questões fechadas, de múltipla escolha e com respostas escalonadas a fim de “traduzir os objetivos específicos da pesquisa em itens bem redigidos” (GIL, 2017, p. 76). A coleta de dados através do questionário teve

como propósito a análise das percepções de militares da MB acerca da discricionariedade na execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos.

A fim de aprimorar o roteiro, foi realizado um pré-teste no dia 01 de novembro de 2023 com cinco voluntários que não fizeram parte da amostra e, com isso, foram realizadas alterações tanto na ordem quanto na redação de algumas questões com o intuito de simplificar as informações apresentadas.

Foram elaboradas 10 perguntas de modo que o tempo de resposta fosse de aproximadamente três minutos. O questionário foi enviado a oficiais das OM do CNAb e, por sua vez, foi distribuído internamente por eles para coletar as respostas de outros militares, ficando disponível para respostas no período de 01 a 09 de novembro de 2023.

Neste estudo, a análise dos dados coletados por meio do questionário foi conduzida visando estabelecer conexões das respostas obtidas pelos militares da amostra e as informações anteriormente elencadas nas pesquisas bibliográfica e documental. Com isso, foi possível identificar percepções fundamentais para atingir o objetivo deste trabalho.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

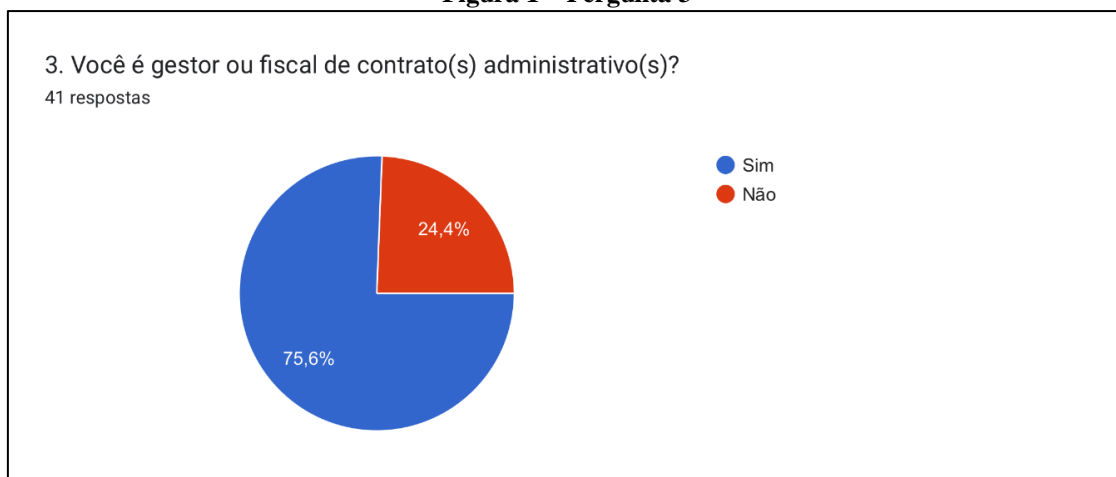
Nesta seção será realizada a análise dos resultados que foram coletados através do envio do questionário à amostra de militares que são gestores e fiscais de contratos administrativos de OM localizadas no CNAb, no qual eles expressaram suas considerações em relação à discricionariedade nessas atribuições dentro do contexto da Marinha do Brasil.

Como o questionário objetivou analisar a percepção desses militares, foram realizadas três perguntas iniciais para filtrar os participantes. Com isso, as próximas quatro serviram para verificar algumas características que pudessem influenciar em suas respostas. Por fim, as últimas três perguntas propuseram-se a verificar de fato as perspectivas destes militares.

Um total de 41 respostas ao questionário foi coletado. Conforme evidenciado pela primeira pergunta, todos os respondentes foram militares, uma vez que eles constituem o foco essencial desta pesquisa. Qualquer respondente que não se enquadrasse nessa categoria teria o seu questionário encerrado.

Na segunda pergunta, realizada a fim de filtrar apenas os militares que servem no CNAb, todos os 41 participantes afirmaram servir no referido complexo. Em seguida, eles foram direcionados para a terceira pergunta, último filtro que verificou se o respondente era gestor ou fiscal de contrato administrativo. De todos os respondentes, apenas 31 se identificaram como executores dessas funções, conforme Figura 1. Aqueles que responderam negativamente não seguiram para as próximas perguntas.

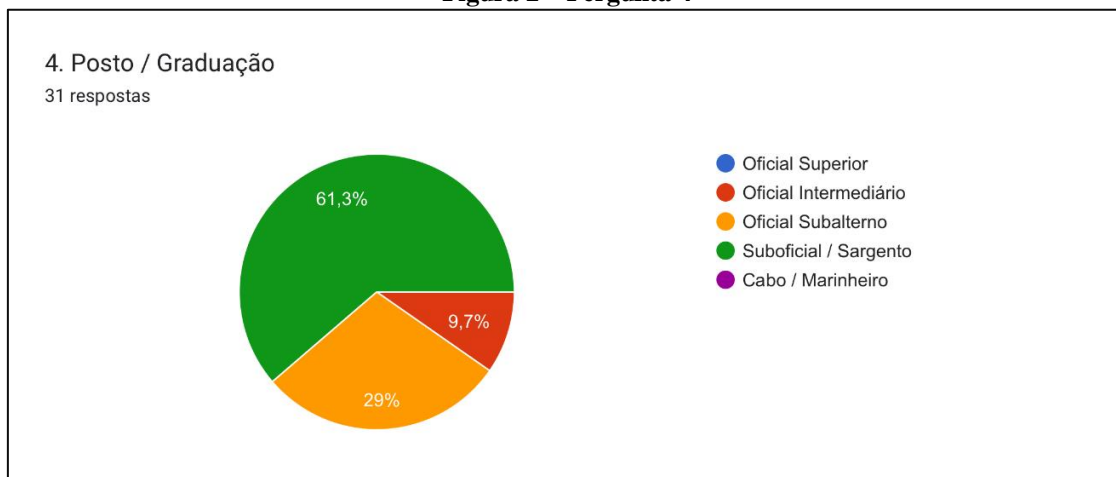
Figura 1 – Pergunta 3



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Quanto ao posto e graduação dos militares, conforme Figura 2, 9,7% responderam que são oficiais intermediários, 29% que são oficiais subalternos e 61,3% que são suboficiais ou sargentos. Nenhum respondente se identificou como oficial superior nem como cabo/marinheiro.

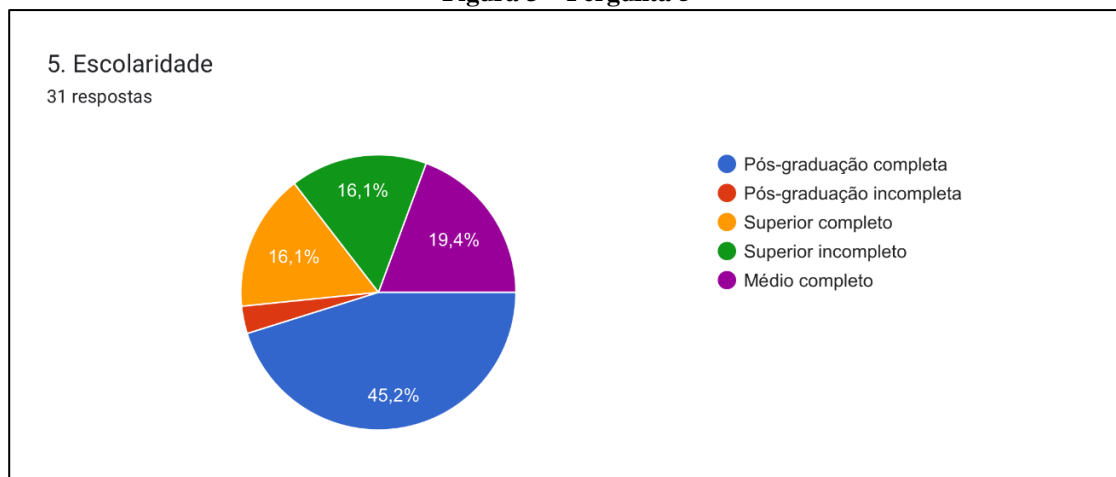
Figura 2 – Pergunta 4



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Em relação à escolaridade, conforme Figura 3, 19,4% possuem o ensino médio completo, 16,1% o ensino superior incompleto, 16,1% o ensino superior completo, 3,2% pós-graduação incompleta e 45,2% pós-graduação completa. Pode-se observar que mais de 60% da amostra possui pelo menos o ensino superior completo.

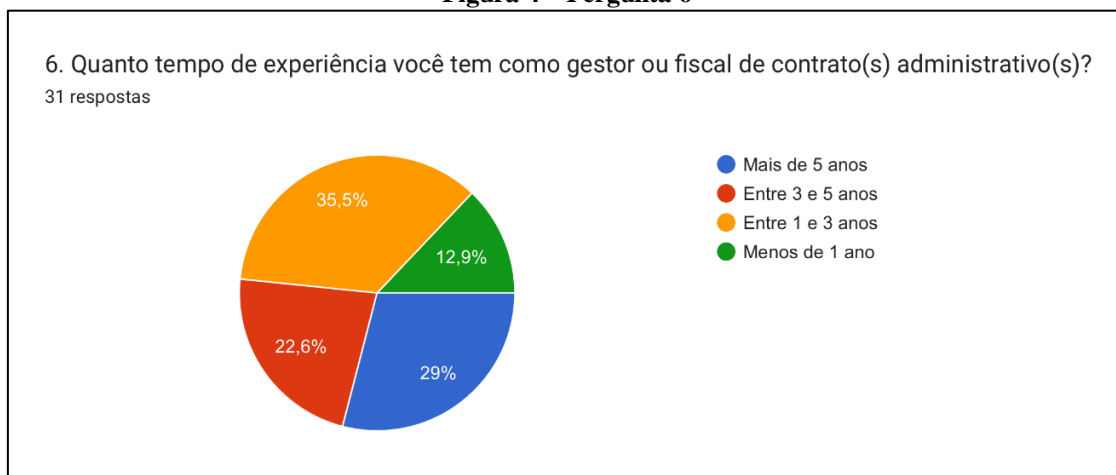
Figura 3 – Pergunta 5



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Na sexta pergunta, conforme Figura 4, referente ao tempo de experiência como gestor ou fiscal de contratos administrativos, 29% dos participantes responderam que possuem mais de cinco anos em alguma dessas funções, 22,6% têm entre três e cinco anos, 35,5% entre um e três anos e 12,9% têm menos de 1 ano. Com isso, percebe-se que, ao somar os dois grupos com mais tempo nas funções, esta amostra contém um pouco mais da metade dos respondentes relativamente experientes nessas atividades.

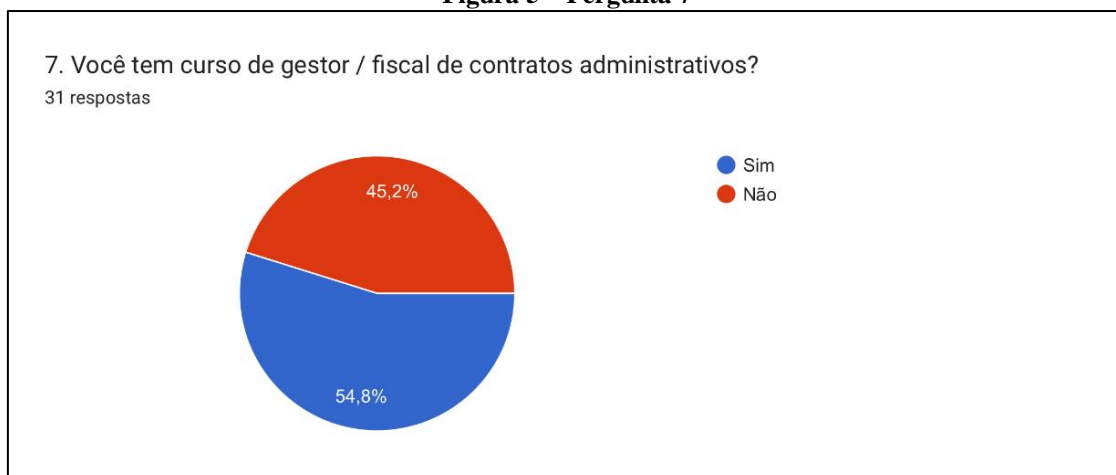
Figura 4 – Pergunta 6



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A sétima pergunta retrata que 54,8% dos participantes possuem curso de gestor ou fiscal de contratos administrativos, conforme Figura 5. Percebe-se que um pouco mais de metade dos militares que responderam ao questionário possuem curso nas funções que exercem.

Figura 5 – Pergunta 7

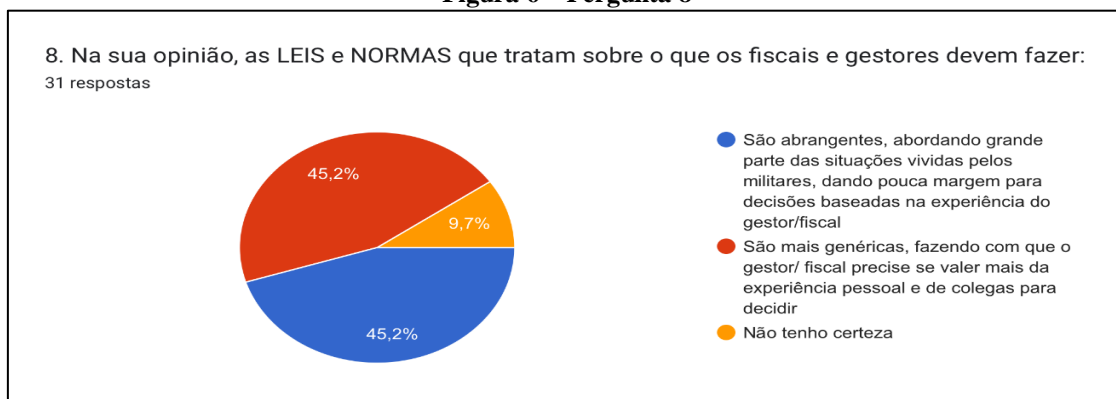


Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

As perguntas de 4 a 7 serviram para verificar as características do respondente em relação ao posto, graduação, qualificação e experiência na função.

Quando se trata da percepção das leis e normas que tratam sobre o que os fiscais e gestores devem fazer, conforme Figura 6, houve um empate entre as duas principais respostas. 45,2% afirmaram que as leis e normas são abrangentes, abordando grande parte das situações vividas pelos militares, dando pouca margem para decisões baseadas na experiência; e o mesmo percentual de participantes disse que as leis e normas são mais genéricas, fazendo com que o gestor ou fiscal precise se valer mais da experiência pessoal e de colegas para decidir. Apenas 9,6% responderam a opção não tenho certeza.

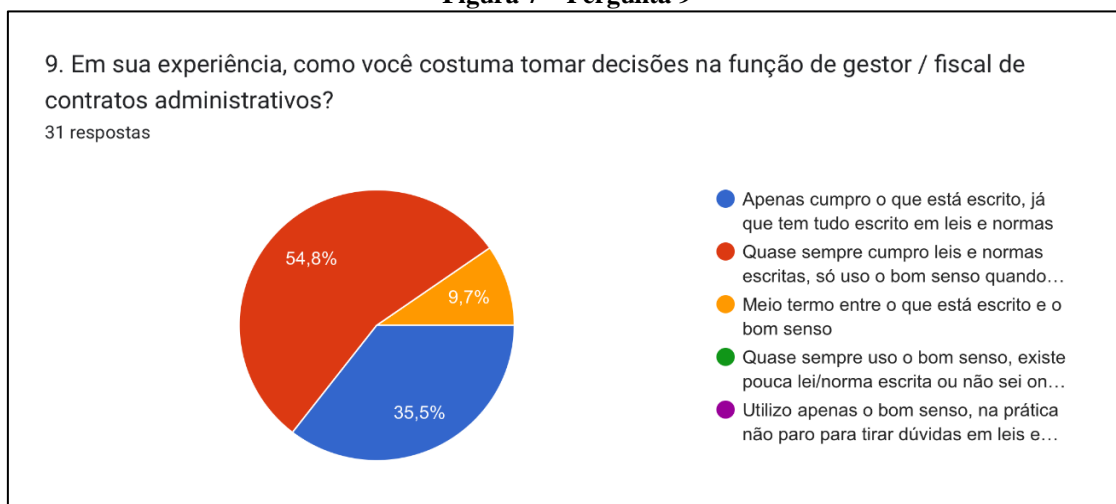
Figura 6 – Pergunta 8



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A nona pergunta, conforme Figura 7, revelou que 35,5% dos respondentes afirmaram que, ao tomar decisões na função de gestor ou fiscal de contratos, apenas cumprem o que está escrito, já que tem tudo em leis e normas. Entretanto, 54,8% disseram que quase sempre cumprem leis e normas escritas e só utilizam o bom senso quando não está escrito. 9,7% dos militares responderam que tomam decisões utilizando um meio termo entre o que está escrito e o bom senso. Ninguém respondeu que quase sempre usa o bom senso ou apenas o bom senso.

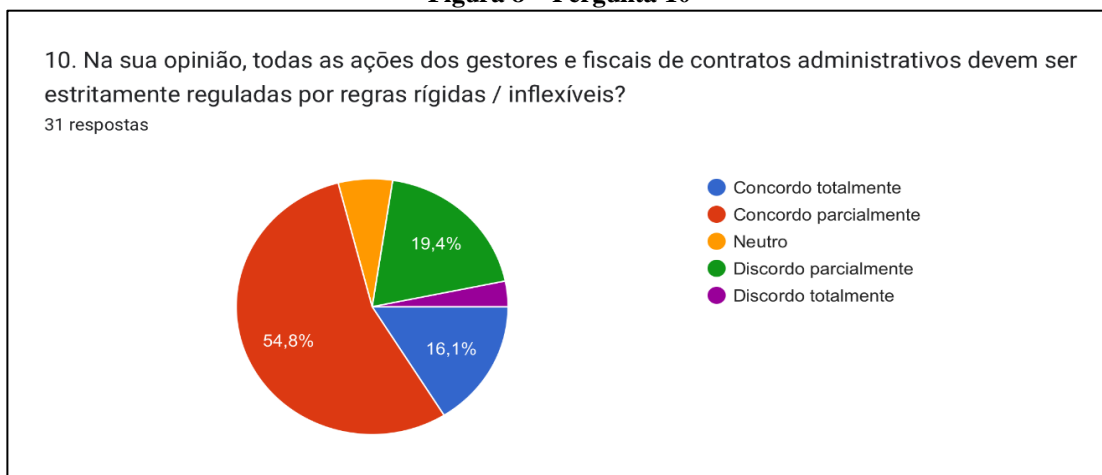
Figura 7 – Pergunta 9



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Na última pergunta, conforme Figura 8, quando perguntados se todas as ações dos gestores e fiscais de contratos administrativos deveriam ser estritamente reguladas por regras rígidas, inflexíveis, os resultados foram os seguintes: 16,1% concordam totalmente, 54,8% concordam parcialmente, 6,5% são neutros, 19,4% discordam parcialmente e 3,2% discordam totalmente. Com isso, percebe-se que, mesmo que em intensidades diferentes, a maioria dos respondentes entende que nem todas as ações dos gestores e fiscais devem estar escritas.

Figura 8 – Pergunta 10



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Quando posto e graduação são relacionados à pergunta 8, percebe-se que mais oficiais responderam que as leis e normas são mais abrangentes enquanto mais praças responderam que são mais genéricas.

Quando a escolaridade foi relacionada à pergunta 10, notou-se que todos os níveis escolares somados, exceto o nível médio, tiveram a maior parte das respostas na opção de não concordar totalmente com regras rígidas, enquanto os respondentes de nível médio tiveram um empate entre quem concordou totalmente e quem não concordou totalmente.

Quando foram relacionados os militares que tem ou não curso de gestão e fiscalização de contratos administrativos à pergunta 10, percebe-se que um pouco mais de militares com curso concordam totalmente que as regras devem ser rígidas, embora a maioria não concorde totalmente.

Não foram percebidos outros comportamentos relevantes quando comparadas as características dos respondentes com as perguntas de 8 a 10, sobre discricionariedade na gestão e fiscalização de contratos administrativos.

Pode-se depreender da pesquisa que quase metade dos militares que servem no CNAAb e que são gestores ou fiscais de contratos administrativos percebem que as leis e normas, que tratam de suas atribuições, deixam certa margem de liberdade na tomada de algumas decisões deles. Outro ponto é que aproximadamente o mesmo percentual de respondentes afirmou que, em certo grau, utiliza a discricionariedade em determinadas ações como gestores ou fiscais. Além disso, a maior parte deles entende que deve existir essa margem de liberdade nas regras.

Por fim, é com essa análise da percepção dos respondentes acerca da discricionariedade nas funções anteriormente mencionadas que fica respondido o terceiro objetivo específico.

Ao considerar que os três objetivos específicos foram atingidos: o conceito de discricionariedade administrativa foi descrito ao longo da pesquisa bibliográfica; foram identificadas situações legais que abrem margem discricionária na gestão e fiscalização de contratos administrativos; e esses militares percebem que essa margem existe e utilizam da discricionariedade em algumas suas atividades como gestores e fiscais, pode-se afirmar que o problema de pesquisa foi respondido: existe discricionariedade nas ações dos militares da MB na execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho, partiu-se da ideia de que a realização da pesquisa teria relevância ao considerar que a utilização inadequada da discricionariedade por agentes públicos poderia conduzir a práticas ilegais, afetando negativamente a sociedade.

Desse modo, constatou-se que, após a realização da pesquisa, é importante que mais estudos sejam feitos acerca da discricionariedade nas ações dos militares da MB ao executar as atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos, visto que tais elas são essenciais para que a MB execute muitas de suas tarefas.

Nesta pesquisa, estabeleceu-se o seguinte objetivo geral: verificar se existe discricionariedade nas ações dos militares da MB na execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos. Nota-se que esta meta foi alcançada, conforme evidenciado pelo cumprimento dos três objetivos específicos propostos. A análise realizada confirmou a presença da discricionariedade nas ações anteriormente mencionadas.

O primeiro objetivo específico consistiu em descrever o conceito de discricionariedade administrativa. Esse objetivo foi alcançado no referencial teórico por meio da pesquisa bibliográfica em livros de autores consagrados da área do Direito Administrativo e artigos científicos que tratam do assunto.

O segundo objetivo específico foi o de identificar se existem situações legais que abrem margem discricionária na gestão e fiscalização de contratos administrativos. Esse objetivo foi atingido através da pesquisa documental feita na CRFB, Lei nº 8.666/1993, Lei nº 14.133/2021, Lei Complementar nº 198/2023, IN nº 5/2017 e Decreto nº 11.246/2022. Com isso, foram identificadas situações legais que abrem margem discricionária nas atividades supracitadas.

O terceiro objetivo específico foi analisar as percepções de militares da MB acerca da discricionariedade na execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos. A partir das respostas ao questionário fornecidas por gestores e fiscais do CNAb, constatou-se que muitos percebem uma margem de liberdade nas leis e normas em relação ao que eles devem fazer. A maioria afirmou usar a discricionariedade em suas funções e considera que as leis e normas devem permitir a existência de margem discricionária.

Este estudo se iniciou a partir do seguinte problema de pesquisa: existe discricionariedade nas ações dos militares da MB na execução das atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos? Então, após a coleta de dados e a análise das informações, concluiu-se que sim, existe discricionariedade na execução das respectivas atividades.

Embora essa pesquisa tenha permitido aprimorar a compreensão acerca da existência da discricionariedade nas ações citadas no parágrafo anterior, reconheceu-se que ela possui limitações inerentes. Por exemplo, a abrangência do questionário e o foco em um grupo específico de militares pode não ter captado a totalidade da complexidade do tema. Estas limitações, contudo, não diminuem a relevância dos resultados e apontam para áreas que poderiam ser exploradas em estudos futuros.

Portanto, este trabalho serve como ponto de partida para investigações mais aprofundadas acerca da discricionariedade do militar na gestão e fiscalização de contratos administrativos da MB. Pode-se pesquisar, por exemplo, como essa discricionariedade dos gestores e fiscais influencia na eficácia e eficiência do cumprimento da missão da MB. Outro exemplo de pesquisa seria a utilização de métodos estatísticos para investigar quais as influências da capacitação dos gestores e fiscais de contratos administrativos da MB na utilização da discricionariedade.

REFERÊNCIAS

BAESSO, Juliana Souza Ribeiro. **Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão e fiscalização de contratos administrativos do Hospital Militar de Área de Porto Alegre/RS**. 2021.

BINENBOJM, Gustavo. **A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais**. REVISTA ELETRÔNICA DA PGE-RJ, v. 3, n. 3, 2020.

BLANCHET, Luiz Alberto. **A importância da interpretação das normas disciplinadoras da administração pública para a devida identificação da discricionariedade**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, v. 6, n. 1, p. 61–75, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.246, de 31 de outubro de 2022**. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023**. Altera a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, para manter os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de Municípios com redução populacional aferida em censo demográfico, aplicando redutor financeiro sobre eventuais ganhos, na forma e no prazo que especifica; e altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

CANTARELLI, Luiz Guilherme Pessoa. **O fim da discricionariedade? Uma revisão crítica do giro democrático-constitucional do direito administrativo**. Revista do Programa de PósGraduação em Direito da UFBA – Journal of the Graduate Program in Law at UFBA, Salvador, v. 33, p. 1-26, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Atlas, 2022.

DA COSTA, Antônio França. **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos**. Revista do TCU, n. 127, p. 58-71, 2013.

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

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEAL, Diogo José et al. **Inexigibilidade de licitação e seus parâmetros normativos: limites para a discricionariedade do gestor público**. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MONTEIRO, André Luís et al. **Arbitragem e cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos**. Revista de Arbitragem e Mediação| vol, v. 66, n. 2020, p. 51-94, 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SADDY, André. **Visitando a definição de discricionariedade administrativa**. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 16, n. 64, p. 149-175, 2016.

SILVA, Ailton Alves da. **Fiscalização e gestão de contratos administrativos: uma análise no contexto dos serviços terceirizados de mão-de-obra na UFCA**. 2022. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1998.