

AGENTE DE CONTRATAÇÃO: alguns desafios, 4 anos após seu “nascimento”

Ronny Charles L. de Torres¹

1. Pregoeiro e sua inspiração para o agente de contratação.

Parece evidente que a função de pregoeiro inspirou a criação da função de agente de contratação. Se com o início da modalidade pregão, este agente público era visto apenas como o responsável pela condução da sessão da licitação, com o desenvolvimento da função ele passou a ganhar expertise e absorver outras atribuições, competências e responsabilidades, colaborando, inclusive, com atividades que eram praticadas por outros servidores e, em alguns órgãos, exercendo certa função de supervisor do procedimento licitatório como um todo.

O pregoeiro foi uma figura inovadora introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 10.520/2002, com o objetivo de profissionalizar e racionalizar os procedimentos licitatórios, especialmente na modalidade pregão.

Diferentemente das comissões de licitação, o pregoeiro atuava individualmente e possuía competências claramente delimitadas, o que favoreceu maior agilidade, padronização, responsabilidade funcional nos certames e, sobretudo, fortalecimento da expertise do agente e agilidade na tomada de decisões.

Sua atuação provou ser um avanço significativo na promoção da economicidade e da celeridade processual, o que inspirou uma reconfiguração mais ampla dos papéis dos agentes públicos responsáveis pelas licitações.

¹ Advogado. Consultor Jurídico. Parecerista. Doutor em Direito do Estado. Mestre em Direito Econômico. Pós-graduado em Direito tributário. Pós-graduado em Ciências Jurídicas. Coordenador da pós-graduação em Licitações e contratos, da Faculdade Baiana de Direito. Professor do Centro de Ensino Renato Saraiva (CERS). Já atuou, pela AGU, como Consultor Jurídico Adjunto da Consultoria Jurídica da União perante o Ministério do Trabalho e Emprego e Coordenador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos. Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: Leis de licitações públicas comentadas (16ª Edição. Ed. JusPodivm); Licitações e contratos nas empresas estatais (3ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Comentários à Lei de Improbidade administrativa (3ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Análise Econômica das licitações e contratos (2ª edição. Coautor. Ed. Fórum). E-marketplace e contratações públicas (Ed. Jus Podivm)

Com o tempo, a figura do pregoeiro consolidou-se como um símbolo de eficiência administrativa, despertando atenção para a necessidade de um modelo mais gerencial, prestigiando a formação de expertise para atuar no sempre dinâmico ambiente licitatório.

Essa experiência bem-sucedida serviu de base para a construção da figura do agente de contratação, previsto na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). O legislador extraiu o que havia de melhor na experiência com o pregoeiro e ampliou suas atribuições, conferindo-lhe um papel mais abrangente e inserido em uma lógica de governança, integridade e segregação de funções.

2. O agente de contratação e sua missão institucional

O agente de contratação, nos termos da Lei nº 14.133/2021, é o servidor designado pela autoridade competente para conduzir a fase de seleção do fornecedor nas licitações. Para muitos, sua atribuição pode envolver também a coordenação da fase preparatória.

Nessa linha, por exemplo, o Decreto federal n. 11.462/2022, no § 2º de seu artigo 3º, prevê que a autoridade competente poderá designar, em ato motivado, mais de um agente de contratação e deverá dispor sobre a forma de coordenação e de distribuição dos trabalhos entre eles.

Mais adiante, em seu artigo 14, o referido Decreto federal estabelece, entre as atribuições do agente de contratação, as de “tomar decisões em prol da boa condução da licitação, dar impulso ao procedimento, para fins de saneamento da fase preparatória, e acompanhar os trâmites da licitação e promover diligências, se for o caso, para que o calendário de contratação seja cumprido. Em todas essas atuações na fase preparatória, ele deverá se ater ao acompanhamento e às eventuais diligências para o fluxo regular da instrução processual, restando desobrigado da elaboração de estudos preliminares, de projetos e de anteprojetos, de termos de referência, de pesquisas de preço e, preferencialmente, de minutas de editais.

Essa participação do agente de contratação na fase preparatória certamente inspirou-se da atuação prática do pregoeiro, que pela expertise adquirida, acaba contribuindo sim na coordenação (e por vezes até prática) dos atos da fase preparatória.

De qualquer forma, o agentes de contratação ou o pregoeiro desempenha sua função de forma individual, embora com o auxílio de equipe de apoio, devendo atuar sempre em observância aos princípios pertinentes, como legalidade, eficiência e impessoalidade.

A função do agente de contratação não é apenas operacional: ele é um ator fundamental no esforço de racionalização e aprimoramento das contratações públicas, um personagem que tem muito a contribuir com as informações que apenas ele consegue captar, notadamente na aplicação prática dos mecanismos de seleção e relação com fornecedores, durante o certame.

Com a centralização da condução do processo em um agente com responsabilidade definida, buscou-se gerar expertise, trazer agilidade para a tomada de decisão, aumentar a transparência, reduzir a fragmentação de competências e prevenir falhas sistêmicas que possam comprometer a integridade da contratação.

Mais do que cumprir etapas formais, o agente de contratação assumiu um papel decisivo na garantia de que o interesse público seja atendido por meio de uma contratação vantajosa, segura e juridicamente sólida. Sua atuação deve estar inserida em um sistema de governança que compreenda planejamento adequado, estrutura de apoio institucional e mecanismos de controle.

3. Agente de contratação e os desafios da atualidade

Há diversos desafios para a atuação do agente de contratação ou do pregoeiro, no âmbito das contratações públicas.

Nada obstante, destacaremos alguns desafios que exigem uma compreensão realista e sensível dos problemas vivenciados por esses relevantes personagens do ambiente das contratações públicas.

3.1 Obrigatoriedade de ser servidor efetivo (art. 8º da Lei nº 14.133/2021).

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 8º, que o agente de contratação deve ser obrigatoriamente servidor público efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração. Essa exigência visa assegurar que a condução dos procedimentos licitatórios seja confiada a profissionais que detenham estabilidade funcional e compromisso institucional com a legalidade, a eficiência e a continuidade do serviço público.

Tal requisito confere maior segurança jurídica e institucional ao processo de contratação, na medida em que reduz o risco de pressões políticas e favorece o desenvolvimento de uma cultura de profissionalização. Ao restringir a função a integrantes do quadro permanente, a norma também favorece a capacitação contínua e a responsabilização técnica, pilares centrais da nova governança das contratações públicas.

Contudo, essa exigência impõe desafios enormes, especialmente aos entes federativos de menor porte, que nem sempre possuem em seus quadros servidores efetivos com perfil técnico adequado ou em número suficiente.

Como defendemos outrora², a regra descrita pelo artigo 8º caracteriza-se como norma especial, admitindo que estados, municípios e o DF aprovem leis próprias sobre o tema; contudo, também defendemos que o artigo 7º da mesma Lei, ao definir a preferência

² Para aprofundamento desta polêmica questão, vide comentários ao artigo 8 na edição 16 de nosso livro Leis de licitações públicas comentadas. Editora Jus Podivm.

por servidores efetivos, embora permita certa margem de adequação à realidade do órgão, indica a necessidade geral de profissionalização para exercício das funções essenciais ao ambiente licitatório, induzindo que este é o caminho necessariamente a ser respeitado por todos os órgãos e entidades públicas, em todas as esferas.

Essas funções essenciais envolvem não apenas o agente de contratação e o pregoeiro, mas também outras funções nas quais a existência de vínculo efetivo se demonstra também sensível, como fiscais de contratos, gestores, agentes de controle interno, assessoria jurídica, entre outros. Tal compreensão permite que os órgãos de controle imponham densidade normativa a esta preferência, respeitando as possibilidades reais de cada organização pública, sem apelar para uma solução normativa pouco técnica e casuística segunda a qual o artigo oitavo é norma geral, exigível integralmente a estados e municípios, mas que podem não cumpri-lo se houver justificativa!

Nada obstante as opiniões divergentes ou o argumento jurídico expostos para solucionar a questão, parece incontestável que pequenos órgãos municipais ou mesmo câmaras municipais (em cidades com, por exemplo, 30.000 habitantes) possuem enorme dificuldades para ter, desde janeiro de 2024, servidores efetivos preparados para o exercício das funções de pregoeiros ou agente de contratação. Por outro lado, indicar servidores inexperientes pode gerar risco de dano ao erário ou mesmo responsabilização da autoridade nomeante.

Defendemos a profissionalização da área, com o incentivo à designação de servidores efetivos para o exercício das funções essenciais ao ambiente licitatório; mas sem acreditar insensivelmente que tal imposição deva ser estabelecida de maneira única e imediata para estruturas federativas tão diferentes.

Como dito outrora, ignorar a realidade pode trazer resultados imprevistos e isto precisa ser ponderado pelo intérprete da norma, com um grande desafio.

3.2 Pressões por resultado, responsabilização e cultura do medo

A implementação da Nova Lei de Licitações, embora tenha trazido avanços em governança e profissionalização, gerou também um ambiente de elevada pressão por resultados para os agentes de contratação.

Estes profissionais se vêem constantemente cobrados por eficiência, celeridade e economia, ao mesmo tempo em que enfrentam exigências rigorosas quanto à legalidade e à formalidade dos atos praticados.

Essa dualidade, entre a busca por desempenho e o temor da responsabilização, tem alimentado uma cultura do medo que pode comprometer decisões técnicas e paralisar iniciativas legítimas de inovação.

A responsabilização do agente de contratação é um tema sensível e complexo. O atual cenário estimula comportamentos defensivos, com decisões pautadas mais pela autossalvaguarda do que pela busca do melhor interesse público.

Essa cultura do medo, se não enfrentada com clareza institucional, pode gerar graves efeitos colaterais: excesso de formalismo, morosidade desnecessária, rejeição a soluções inovadoras e até fuga de servidores das funções estratégicas³.

Apresenta-se como outro grande desafio, portanto, que a Administração Pública promova ambientes de apoio, capacitação e segurança institucional, reforçando a confiança nas estruturas de governança e na boa-fé do agente público como elementos centrais de um novo modelo de contratações.

3.3 A busca pelo melhor preço e a ineficiência do mecanismo da licitação

A busca pelo melhor preço sempre foi um dos motes centrais das licitações públicas, muitas vezes resumida na ideia de que o menor preço seria, por si só, a proposta mais vantajosa para a Administração.

Contudo, essa concepção reducionista esconde armadilhas graves, ao centrar o foco exclusivamente no preço. Sem considerar aspectos técnicos, riscos contratuais e desempenho passado, o procedimento licitatório pode conduzir a escolhas ineficientes, resultando em contratações mal executadas, aditivos recorrentes e, paradoxalmente, maiores custos públicos no longo prazo.

Embora o menor preço seja o critério mais objetivo (e seguro) de julgamento das propostas, a falha na modelagem da licitação e a inefetividade dos requisitos habilitatórios acabam premiando fornecedores que não têm condições reais de cumprir o contrato, mas que conseguem apresentar a proposta mais barata em um cenário de competição artificial.

A “eficiência de fachada” que essas licitações aparentam muitas vezes resulta em ineficiência concreta na entrega, ampliando problemas de frustrações contratuais, grande desafio a ser superado na licitação eletrônica.

A contratação pública eficiente deve ser pautada pela vantajosidade real. Para isso, é importante dar segurança institucional para que pregoeiros e agentes de contratação tenham ferramentas para modelar o mecanismo da licitação de forma mais eficiente.

Há ferramentas disponíveis na NLLCA, que permitem uma melhor modelagem do mecanismo da licitação e podem ser incrementadas com boa regulamentação.

3.4 Ilícitos na licitação e a apuração de responsabilidade

A Lei nº 14.133/2021 absorveu características interessantes das legislações anteriores, estabelecendo um regime jurídico sancionatório com relevantes avanços.

³. SANTOS, Rodrigo Valgas. Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thompson Reuters, 2020.

O artigo 155 define infrações administrativas que podem gerar a aplicação das sanções administrativas estabelecidas nesta Lei. Assim, o licitante ou o contratado poderá ser responsabilizado administrativamente por diversos atos, elencados pelo legislador.

A leitura atenta do dispositivo demonstra uma pluralidade de atos ilícitos indicados como passíveis de sancionamento e a ampliação do sujeito passivo, que passa a abranger não apenas o contratado, mas também o licitante.

Diferentemente do artigo 87 da Lei nº 8.666/93, que limitava a aplicação das sanções ao “contratado”, necessário destacar que o artigo 155 da Lei nº 14.133/2021 faz referência tanto ao contratado como ao licitante, como potencial sujeito passivo a ser responsabilizado administrativamente.

Assim, seja licitante ou contratado, seja pessoa jurídica ou pessoa física, caso pratique um dos atos “tipificados” pela lei, é passível sancionamento administrativo.

Entre os atos ilícitos passíveis de sancionamento, previsto nos artigo 155, podem ser citados: deixar de entregar a documentação exigida para o certame; não manter a proposta (salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado); não entregar a documentação exigida para a contratação (quando convocado dentro do prazo de validade da proposta); apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato.

Quem atua na prática das contratações públicas sabe que esse tipo de ilícito ocorre diariamente, e muitas vezes de maneira exagerada, em grande parte das licitações eletrônicas desse país, sem a abertura dos necessários processos para apuração dos ilícitos e eventual responsabilização.

Este é um outro grande desafio, pois, mesmo reconhecendo o alto custo de processamento, não se pode admitir uma omissão generalizada no exercício desse “dever-poder”, necessário para regular o ambiente licitatório, afastando maus licitantes.

Nessa linha, convém registrar que, de maneira correta, em Acórdão relatado pelo Ministro Augusto Scherman, do Tribunal de Contas da União, já em 2024, alertou que os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações devem autuar processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, na licitação, ato ilegal tipificado no art. 155 da Lei 14.133/2021, ainda que não tenha ocorrido prejuízo ao erário, “sob pena de responsabilização”⁴.

Diante deste dever-poder e do risco de responsabilização por eventual omissão, importante que o agente de contratação e o pregoeiro compreendam o desafio para sua atuação, propondo soluções institucionais eficientes.

⁴ TCU. ACÓRDÃO 316/2024 – TCU – Plenário. Rel. Ministro Augusto Sherman

4. Conclusão

Quatro anos após a introdução do agente de contratação pela Lei nº 14.133/2021, é inegável que essa figura se consolidou como um pilar fundamental da nova cultura das contratações públicas no Brasil.

Inspirado na experiência bem-sucedida do pregoeiro, o agente de contratação representa um avanço na profissionalização e racionalização dos processos licitatórios, assumindo um papel estratégico que transcende a mera condução operacional de certames. Sua atuação, inserida em uma lógica de governança, integridade e segregação de funções, é essencial para garantir contratações públicas mais eficientes, transparentes e alinhadas ao interesse público.

Contudo, os desafios enfrentados por esses profissionais demandam uma abordagem estruturada e institucional para que sua missão seja plenamente realizada.

A relevância do agente de contratação reside na sua capacidade de centralizar responsabilidades, promover agilidade na tomada de decisões e desenvolver expertise técnica em um ambiente licitatório dinâmico e complexo.

Diferentemente das antigas comissões de licitação, que muitas vezes diluíam responsabilidades e estimulavam comportamentos reativos, o agente de contratação atua como um ponto focal, captando informações práticas durante o certame e contribuindo para a construção de contratações mais vantajosas e juridicamente sólidas. Essa centralidade, no entanto, exige um ambiente institucional que ofereça suporte adequado, incluindo equipes de apoio bem preparadas e sistemas de governança que reforcem a confiança na atuação desses profissionais.

A segurança jurídica e institucional é um elemento crítico para o sucesso do agente de contratação. A exigência de que esses profissionais sejam servidores efetivos, conforme previsto no artigo 8º da Lei nº 14.133/2021, busca assegurar estabilidade e compromisso com a legalidade, mas também impõe desafios, especialmente em entes federativos de menor porte.

Para mitigar esses obstáculos, é imprescindível que a Administração Pública invista na construção de arcabouços normativos claros, que respeitem as particularidades regionais sem comprometer a profissionalização. Além disso, a criação de mecanismos de proteção contra pressões políticas e a clarificação dos limites de responsabilização são fundamentais para evitar a cultura do medo, que pode levar a decisões defensivas e à paralisia de iniciativas inovadoras.

A capacitação contínua emerge como um dos principais instrumentos para que o agente de contratação supere os desafios identificados. A complexidade das atribuições, que vão desde a coordenação da fase preparatória até a condução de certames e o acompanhamento de diligências, exige domínio técnico e atualização constante frente às inovações legislativas e tecnológicas.

Programas de formação que abordem não apenas aspectos jurídicos, mas também habilidades de gestão, análise de riscos contratuais e modelagem de licitações, são indispensáveis para preparar esses profissionais. A capacitação deve ser vista como um investimento estratégico, capaz de reduzir erros processuais, aumentar a eficiência das contratações e fortalecer a confiança institucional.

O agente de contratação desempenha um papel central na utilização das ferramentas previstas na Lei nº 14.133/2021, como critérios de julgamento mais sofisticados e requisitos habilitatórios robustos, para garantir contratações que considerem qualidade, desempenho passado e sustentabilidade contratual. Para isso, é necessário que esses profissionais tenham autonomia e suporte institucional para modelar licitações de forma eficiente, evitando a "eficiência de fachada" que resulta em contratos mal executados e custos elevados no longo prazo.

A apuração de ilícitos licitatórios, conforme previsto no artigo 155 da Lei nº 14.133/2021, representa um desafio adicional que reforça a importância do agente de contratação como agente de integridade. A omissão na abertura de processos administrativos para apurar irregularidades, como a apresentação de documentação falsa, compromete a credibilidade do sistema licitatório e perpetua a participação de maus licitantes. Nesse sentido, o agente de contratação deve ser apoiado por estruturas institucionais que facilitem a identificação e o processamento dessas infrações, equilibrando o dever-poder de sancionar com a necessidade de evitar a sobrecarga administrativa.

A construção de uma nova cultura de contratações públicas depende, portanto, de um esforço conjunto entre agentes de contratação, gestores públicos e órgãos de controle. A valorização desses profissionais, por meio de incentivos à profissionalização, segurança jurídica e ambientes de trabalho que promovam a confiança, é essencial para que eles desempenhem seu papel com eficiência e inovação.