

Da Figura do Pregoeiro ao Agente de Contratação: Mudança Terminológica ou Nova Lógica de Governança na Lei nº 14.133/2021?

Hugo Bernini^{a,†}

^aInstituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brazil • [†]Autor correspondente: hugobernini6@gmail.com

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Palavras-chave:

Licitações
Pregão
Pregoeiro
Agente de contratação
Governança

RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre a figura do pregoeiro e o agente de contratação no atual regime jurídico das contratações públicas, investigando se a disciplina introduzida pela nova legislação representa mera atualização terminológica ou efetivo redesenho institucional de governança. Parte-se de uma análise histórica do surgimento do pregão, enquanto modalidade licitatória, desde sua origem no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações e sua posterior consolidação como modalidade aplicável à Administração Pública, com destaque para a formação da figura do pregoeiro como agente singular responsável pela condução do certame.

Na sequência, procede-se à análise sistemática do agente de contratação no novo marco normativo, examinando suas atribuições e sua centralidade no processo de contratação pública. O estudo dedica especial atenção à redação legal que, ao tratar do pregão, refere-se ao “agente responsável pela condução do certame”, sem afirmar que este deva necessariamente ser um agente de contratação, o que suscita debate acerca da eventual distinção funcional entre as figuras. Adota-se metodologia qualitativa, com abordagem bibliográfica e análise normativa, com base na legislação, na doutrina e em precedentes dos tribunais de contas.

Conclui-se que o novo regime jurídico inaugura arquitetura institucional orientada por governança e segregação de funções, na qual não se mostra juridicamente adequado presumir, de forma automática, identidade plena entre as figuras do pregoeiro e do agente de contratação, evidenciando-se a existência de um redesenho institucional no modelo de condução das contratações públicas.

1. Introdução

O art. 193 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, disciplinou o processo de revogação das legislações anteriormente responsáveis por regulamentar as contratações públicas no Brasil. O dispositivo estabeleceu a revogação imediata, na data de sua publicação, dos arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que tratavam dos crimes e penas relacionados às licitações e contratos administrativos, em razão da instituição de novo regime sancionatório pela própria Lei nº 14.133/2021. Por outro lado, o legislador instituiu período de transição de dois anos para a revogação integral da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011. Durante esse intervalo, facultou-se à Administração Pública a opção entre a aplicação do novo regime ou a utilização das legislações anteriores.

O prazo de transição para aplicação integral da Lei nº 14.133/2021 foi inicialmente ampliado pela Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023, editada no contexto das demandas apresentadas por gestores municipais durante a 24ª Marcha em Defesa dos Municípios, em Brasília, diante das dificuldades práticas de adaptação ao novo regime, especialmente quanto à implementação de rotinas eletrônicas, à limitação de capacitação técnica e à insuficiência de estruturas administrativas adequadas. Referida medida prorrogou a possibilidade de utilização dos regimes licitatórios anteriores até 30 de dezembro de 2023. Posteriormente, com o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 51, de 3 de agosto de 2023, o Congresso Nacional reconheceu a perda de eficácia da Medida Provisória nº 1.167/2023 por decurso de prazo. Ainda assim, o marco temporal de transição foi preservado no ordenamento jurídico por meio da Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023, a qual, além de promover alterações na Lei Complementar nº 91/1997, também manteve a disciplina transitória relacionada à Lei nº 14.133/2021, assegurando a utilização dos regimes anteriores até 30 de dezembro de 2023.

Encerrado o período de transição, a Lei nº 14.133/2021 passou a constituir o principal marco normativo das licitações e contratos administrativos no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse novo cenário normativo, emergem discussões relevantes acerca da estrutura e dos agentes responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios. Entre os pontos que suscitam maior debate está a coexistência, no texto legal, das figuras do pregoeiro e do agente de contratação.

Essa dualidade suscita relevante problematização jurídica: saber se o legislador promoveu apenas uma atualização conceitual da figura tradicional do pregoeiro, preservando, em essência, a lógica funcional anteriormente consolidada,

ou se, ao instituir o agente de contratação, buscou estabelecer um novo redesenho institucional voltado à governança das contratações públicas. Nesse contexto, impõe-se investigar se se trata de mera reformulação terminológica ou, em realidade, da criação de uma nova figura administrativa dotada de competências e posicionamento distintos dentro da estrutura procedimental das licitações.

Para a adequada compreensão da problemática em exame, mostra-se imprescindível resgatar o percurso histórico de formação da figura do pregoeiro e do próprio pregão enquanto modalidade licitatória; cumpre destacar, contudo, ainda em caráter preliminar, que nem a Lei nº 8.666/1993, que sequer contemplava a existência desse agente, nem a Lei nº 14.133/2021 promoveram disciplina legal exaustiva acerca de suas competências.

Tal fato deve ser interpretado à luz da própria estrutura normativa da Lei nº 14.133/2021, que expressamente remete diversos temas à regulamentação específica dos demais entes federativos. Ao longo do diploma, a reiterada utilização da expressão “conforme regulamento”, mencionada dezenas de vezes, evidencia opção legislativa por modelo que combina diretrizes gerais com necessária complementação infralegal, permitindo que cada ente discipline a organização interna de suas contratações conforme sua estrutura administrativa.

Se, no regime anterior, o pregoeiro emergiu como resposta funcional à busca por eficiência e simplificação procedimental, no novo regime ele passa a coexistir com a figura do agente de contratação, inserido em modelo orientado por governança, segregação de funções e gestão de riscos.

A hipótese que orienta este estudo é a de que a Lei nº 14.133/2021 não se limitou a inovar em nomenclaturas, mas promoveu reconfiguração da condução das contratações públicas, deslocando o centro normativo para a figura do agente de contratação. O pregoeiro, nesse cenário, subsiste como designação específica na modalidade pregão.

2. A Emergência do Pregão no Direito Administrativo Brasileiro: Origem Regulatória e Consolidação Legislativa

Diferentemente das modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, que em seu art. 22 estabelecia como espécies licitatórias a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão, o pregão não nasceu como modalidade geral aplicável a toda a Administração Pública. Sua origem está diretamente vinculada à experiência regulatória inaugurada com a edição da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, diploma responsável por instituir a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e estruturar o novo modelo regulatório do setor de telecomunicações no Brasil.

Os arts. 54, parágrafo único, 55 e 56 desse diploma autorizaram a agência a adotar procedimentos próprios de contratação, inclusive nas modalidades consulta e pregão, desde que não envolvessem obras ou serviços de engenharia. Essa autorização representou importante flexibilização em relação ao regime estabelecido pela Lei nº 8.666/1993, cuja estrutura procedimental se caracterizava por forte formalismo. Ao conferir autonomia normativa à agência, o legislador permitiu a adoção de procedimento mais célere, competitivo e adequado às especificidades do setor regulado.

A partir dessa autorização legal, a ANATEL estruturou, em 1998, por meio da Resolução nº 5 (posteriormente revogada), a disciplina normativa do pregão em seu âmbito interno. O modelo então instituído rompeu com a lógica tradicional das licitações ao introduzir dinâmica procedimental em que a análise das propostas antecede a verificação da documentação de habilitação. Nesse formato, realiza-se inicialmente o julgamento das propostas e a fase de lances, examinando-se a habilitação apenas do licitante classificado em primeiro lugar.

Essa inversão procedimental representou inovação significativa em relação ao modelo consagrado pela Lei nº 8.666/1993, no qual a habilitação de todos os participantes precedia a abertura e o julgamento das propostas, conforme previsto em seu art. 43. Ao alterar essa lógica, o pregão passou a privilegiar a disputa de preços como elemento central do certame, deslocando a análise documental para momento posterior à definição da proposta mais vantajosa.

Os resultados práticos dessa experiência foram rapidamente evidenciados na medida em que a adoção de lances sucessivos ampliou a competitividade entre os licitantes, favorecendo a obtenção de propostas mais vantajosas e contribuindo para a redução dos custos das contratações públicas; ademais, a limitação da análise documental ao licitante vencedor simplificou o procedimento e reduziu significativamente o tempo necessário para a condução dos certames.

Paralelamente à experiência regulatória conduzida pela ANATEL, o Poder Executivo Federal passou a estruturar, no início dos anos 2000, um conjunto de medidas voltadas ao aperfeiçoamento das aquisições governamentais. Nesse contexto, destaca-se a edição da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, que introduziu o pregão no âmbito da União, posteriormente reeditada diversas vezes até sua conversão na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Arrisca-se afirmar que a instituição do pregão por meio da referida medida provisória integrou uma estratégia mais ampla de modernização da gestão pública, alinhada às diretrizes do Plano Plurianual 2000–2003, denominado “Avanço Brasil” e instituído pela Lei nº 9.989/2000, no qual se estabeleceu, em programa específico, a diretriz de redução de custos nas aquisições de bens, obras e serviços pela Administração Pública; nesse contexto, o pregão foi concebido como instrumento apto a viabilizar maior racionalidade e economicidade nas contratações estatais. Não obstante, advertimos que não se deve reduzir o pregão a um mero mecanismo de redução de custos, uma vez que sua finalidade transcende a simples economia, configurando-se como ferramenta voltada ao incremento da eficiência administrativa em sentido amplo, mediante a ampliação da competitividade, a simplificação procedimental e a obtenção de contratações mais vantajosas para o interesse público.

A efetividade do novo modelo foi assegurada pela edição de atos regulamentares que disciplinaram suas formas de operacionalização. O Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, regulamentou o pregão na forma presencial, ao passo que o Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, disciplinou sua realização por meio eletrônico, inaugurando uma nova etapa na evolução das contratações públicas brasileiras.

Merece destaque a realização das primeiras experiências práticas de pregão eletrônico no âmbito federal. Em 29 de dezembro de 2000, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão promoveu, por meio do sistema Comprasnet, a realização de seu primeiro pregão eletrônico, destinado à aquisição de três veículos, oportunidade em que se verificou significativa redução em relação aos valores estimados. Pouco tempo depois, em 29 de janeiro de 2001, o portal Licitações e foi utilizado para a realização de novo certame eletrônico, voltado à aquisição de equipamentos como impressoras e retroprojetores, consolidando o êxito inicial do modelo.

Essas experiências evidenciaram não apenas a viabilidade do pregão eletrônico, mas também seu potencial de ampliação da competitividade e de racionalização dos procedimentos administrativos, especialmente em razão da utilização de plataformas digitais capazes de ampliar o acesso de fornecedores e conferir maior transparência às contratações públicas.

Posteriormente, o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, promoveu o aprimoramento da disciplina do pregão eletrônico no âmbito da União, revogando expressamente o Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, e estabelecendo diretrizes mais detalhadas para sua operacionalização, o que contribuiu significativamente para o fortalecimento de sua utilização; nesse movimento de evolução normativa, aliado ao avanço das tecnologias da informação, o pregão eletrônico consolidou-se progressivamente como forma preferencial de realização de certames voltados à aquisição de bens e serviços comuns, ampliando os níveis de eficiência, transparência e competitividade nas contratações públicas, processo que veio a ser posteriormente aprofundado com a edição do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, responsável por atualizar e detalhar, em bases mais modernas, a disciplina do pregão em sua forma eletrônica.

Ainda nos primeiros anos da década de 2000, à medida que o modelo evidenciava, na prática, resultados consistentes em termos de eficiência e competitividade, a experiência inicialmente restrita ao âmbito da ANATEL e, posteriormente, expandida no Poder Executivo Federal evoluiu até culminar em sua incorporação definitiva ao ordenamento jurídico nacional por meio da Lei nº 10.520/2002, a qual instituiu o pregão como modalidade de licitação aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A partir desse marco normativo, instaurou-se um tensionamento jurídico, uma vez que, de um lado, a Agência Nacional de Telecomunicações já dispunha de regulamentação própria sobre o pregão e, de outro, passou a vigorar norma geral de observância obrigatória para toda a Administração Pública. A controvérsia evidenciou uma tensão relevante entre autonomia regulatória e uniformidade normativa.

Submetida à análise da Advocacia-Geral da União, a questão foi solucionada com a consolidação do entendimento de que o poder normativo das agências reguladoras possui natureza eminentemente regulamentar, encontrando-se limitado ao âmbito do setor regulado, não se confundindo com função legislativa nem autorizando a criação de regimes jurídicos autônomos em matérias de caráter geral, como as licitações públicas. Ademais, a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1668 reforçou a necessidade de observância das normas gerais pelos entes da administração pública.

Como consequência desse processo, a ANATEL passou a adotar integralmente o regime estabelecido na Lei nº 10.520/2002, promovendo, posteriormente, a revogação de sua regulamentação originária por meio da Resolução nº 708, de 26 de março de 2019, o que não apenas consolidou sua adequação ao regime jurídico nacional das contratações públicas, mas também configurou importante marco na consolidação do pregão no Brasil, ao reafirmar sua aplicabilidade ampla e delimitar, com maior precisão, os contornos do poder normativo das entidades administrativas.

Ao longo desse percurso, o pregão consolidou-se como uma das modalidades mais utilizadas pela Administração Pública, sobretudo em razão de sua celeridade, da ampliação da competitividade e da obtenção de resultados mais vantajosos para o interesse público.

Esse desenvolvimento histórico demonstra que o pregão não surgiu como simples inovação legislativa abstrata, mas como resultado de um processo evolutivo que conjugou experimentação administrativa, aprimoramento normativo e incorporação tecnológica, culminando na formação de um modelo procedimental mais eficiente, competitivo e alinhado às demandas contemporâneas da gestão pública.

3. A Institucionalização da Figura do Pregoeiro e a Centralização Decisória na Fase Externa das Licitações

A implantação do pregão como modalidade de licitação trouxe consigo a institucionalização de uma figura até então inexistente no regime licitatório tradicional: o pregoeiro, cuja relevância foi sendo progressivamente reconhecida à medida que se evidenciavam os resultados práticos desse novo modelo licitatório.

A doutrina assinala que a Lei nº 10.520/2002 promoveu verdadeira ruptura com o modelo colegiado anteriormente vigente, ao concentrar no pregoeiro atribuições que, sob a égide da Lei nº 8.666/1993, eram desempenhadas pelas comissões de licitação. Com isso, não apenas se redefiniu a dinâmica procedimental das contratações públicas, como também se evidenciou, de forma mais nítida, a importância estratégica desse agente na garantia da legalidade, da competitividade e da eficiência dos certames.

Apesar das diferenças estruturais, ambos os modelos exercem a condução da fase externa da licitação, distinguindo-se, essencialmente, quanto à forma de atuação: enquanto no regime da Lei nº 8.666/1993 essa função era desempenhada por um colegiado, no pregão ela se concentra na figura de um único agente público (Niebuhr, 2023). Nesse sentido, até o advento da Lei nº 14.133/2021, a condução das licitações oscilava entre esses dois paradigmas: ora atribuída a um grupo de servidores, ora concentrada na figura de um único agente.

Embora tenha instituído formalmente o pregão no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Lei nº 10.520/2002 não se deteve na delimitação pormenorizada das atribuições do pregoeiro, restringindo-se a traçar,

em linhas gerais, o seu papel no processo licitatório. Em razão dessa abertura normativa, coube à regulamentação específica o desenvolvimento mais detalhado de suas competências, notadamente o Decreto nº 3.555/2000, e do Decreto nº 5.450/2005, diplomas que contribuíram, de forma progressiva, para o delineamento de suas funções. Esse processo evolutivo alcançou maior grau de precisão com a edição do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, o qual sistematizou as competências operacionais do pregoeiro, especialmente no ambiente eletrônico, abrangendo, dentre outras atribuições, a análise preliminar das propostas, a condução da fase competitiva de lances, a avaliação da aceitabilidade da proposta vencedora, a verificação da habilitação do licitante melhor classificado e o encaminhamento do processo para adjudicação, em caso de interposição de recurso, e posterior homologação pela autoridade competente.

A despeito desse avanço normativo, a prática administrativa passou a revelar um fenômeno interessante: a ampliação informal do espaço de atuação do pregoeiro no âmbito das contratações públicas. Em diversos órgãos, esse agente passou a extrapolar os limites estritamente formais da fase externa, participando, de maneira não institucionalizada, de etapas relacionadas à fase interna, inclusive com contribuições à instrução processual. Tal dinâmica, embora tensione o princípio da segregação de funções e os contornos normativos que delimitam suas atribuições, pode encontrar explicação no elevado grau de especialização técnica que esses profissionais passaram a adquirir ao longo do tempo, o que, na prática, os posicionou como figuras centrais na condução eficiente do processo licitatório.

4. O Novo Marco das Contratações Públicas e a Construção da Figura do Agente de Contratação

A Lei nº 14.133/2021 não se limitou a substituir diplomas anteriores, promovendo, na realidade, uma reestruturação mais ampla do sistema licitatório, com a incorporação de mecanismos relacionados à governança, ao planejamento e à gestão de riscos na atuação administrativa. Não por acaso, alguns agentes públicos, em tom bem-humorado, passaram a se referir ao novo diploma como um verdadeiro “monstrinho”, em alusão à criatura de Frankenstein, formada pela reunião de diferentes partes preexistentes. A metáfora, embora carregue certo viés crítico, revela a percepção de que a lei consolidou, em um único corpo normativo, regras antes dispersas em múltiplas legislações. Ainda assim, sob uma perspectiva analítica, tal característica deve ser compreendida como avanço relevante, na medida em que a sistematização reduz a fragmentação normativa, reforça a segurança jurídica e confere maior unidade e inteligibilidade ao regime das contratações públicas.

Nesse movimento de reorganização normativa, emerge uma das mais relevantes inovações do novo regime: a figura do agente de contratação, concebida como elemento central na condução das contratações públicas. Nos termos do art. 6º, inciso LX, trata-se de agente designado pela autoridade competente para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, impulsionar o procedimento e praticar os atos necessários ao seu regular desenvolvimento até a homologação.

A disciplina dessa figura, contudo, não se esgota em sua definição legal, a Lei nº 14.133/2021 adota um modelo que combina normas gerais com complementação infralegal, atribuindo à regulamentação administrativa a função de densificar os contornos operacionais da atuação do agente de contratação.

Nesse sentido, o art. 8º estabelece que a licitação será conduzida por agente designado pela autoridade competente, dentre servidores efetivos ou empregados públicos, incumbindo-lhe não apenas a condução do certame, mas também o impulso procedimental e a prática dos atos necessários ao seu regular desenvolvimento. O próprio dispositivo remete à regulamentação a definição mais detalhada das regras de atuação, inclusive quanto ao funcionamento da equipe de apoio e à possibilidade de assessoramento por órgãos jurídicos e de controle interno.

Tal diretriz pode ser observada, por exemplo, na disciplina da fase de negociação posterior ao julgamento, prevista no art. 61, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que admite que essa atividade seja conduzida pelo agente de contratação, ou comissão de contratação, na forma de regulamento.

A centralidade conferida ao agente de contratação, todavia, não se traduz em atuação uniforme em todas as modalidades licitatórias. De forma semelhante ao pregoeiro, cuja atuação permanece vinculada ao pregão, nos termos do art. 8º, § 5º, o agente de contratação assume papel predominante na condução da concorrência, mas convive com arranjos distintos nas demais hipóteses previstas na lei. No leilão, por exemplo, a condução do certame é atribuída a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente, nos termos do art. 31, admitindo-se, em tese, a atuação do próprio agente de contratação, desde que possua a qualificação necessária; no concurso, a Lei nº 14.133/2021 não define expressamente o responsável pela condução, sendo usual, em razão de sua natureza, a constituição de comissão especial para julgamento; já no diálogo competitivo, a condução é expressamente atribuída a comissão de contratação, conforme dispõe o art. 32, inciso XI. Ademais, nas contratações que envolvam bens ou serviços especiais, a lei admite a substituição do agente de contratação por comissão composta por, no mínimo, três membros, nos termos do art. 7º, § 2º.

Ao distribuir competências entre diferentes agentes e estruturas administrativas, o modelo instituído pela Lei nº 14.133/2021 busca não apenas fortalecer os mecanismos de controle interno, mas também estruturar um ambiente decisório mais seguro e tecnicamente orientado, apto a mitigar os riscos inerentes à condução dos processos licitatórios, especialmente diante da crescente complexidade das contratações públicas.

O protagonismo atribuído ao agente de contratação não implica a exclusão de outras figuras, mas revela a adoção de um modelo organizacional pautado na atuação coordenada e complementar entre os diversos agentes envolvidos, afastando-se de uma lógica de centralização decisória e aproximando-se de uma estrutura baseada na distribuição funcional de competências.

5. Entre Convergências e Tensões: A Relação Jurídica e Funcional entre Pregoeiro e Agente de Contratação

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 inaugurou problemática própria decorrente da reconfiguração do modelo de condução das licitações públicas. A coexistência das figuras do pregoeiro e do agente de contratação no novo regime suscita relevantes questionamentos interpretativos acerca da posição institucional ocupada por esses servidores no atual sistema normativo. Tal questão ganha especial relevo diante da redação do art. 8º, § 5º, que estabelece que, na modalidade pregão, o “agente” responsável pela condução do certame será designado pregoeiro. Diante desse quadro, impõe-se a seguinte indagação: seria o agente de contratação um gênero do qual o pregoeiro constitui espécie, de modo a inseri-lo obrigatoriamente nessa categoria, ou se trataria de figura autônoma, preservada pelo legislador mesmo após a criação do novo modelo institucional das contratações públicas?

A solução desse questionamento deve passar, necessariamente, pelo entendimento do texto da Lei nº 14.133/2021, que não suprimiu a figura do pregoeiro; ao contrário, preservou sua atuação no âmbito da modalidade pregão, situando-a, contudo, em uma arquitetura normativa mais ampla em que se destaca, com relevo, a figura do agente de contratação.

A doutrina ressalta que essa manutenção não se deu de forma plenamente orgânica, uma vez que o novo regime foi estruturado com o agente de contratação como figura central na condução do certame. Desse modo, a permanência do pregoeiro não decorre propriamente de uma exigência estrutural do novo modelo, mas de uma opção legislativa orientada à preservação de uma prática consolidada no ordenamento anterior, o que explica sua disciplina pontual e a ausência de maior detalhamento quanto à sua atuação na Lei nº 14.133/2021 (Niebuhr, 2023).

Assim, embora a permanência do pregoeiro no novo regime não decorra de uma exigência estrutural propriamente dita, mas de opção legislativa voltada à preservação de prática consolidada, verifica-se que a Lei nº 14.133/2021 também não impõe identidade entre as figuras do pregoeiro e do agente de contratação, admitindo, portanto, que um mesmo agente público exerça ambas as funções, sem, contudo, estabelecer essa coincidência como obrigatória.

Diante desse panorama, a análise da relação entre pregoeiro e agente de contratação revela que a NLL admite, ao menos em tese, duas possibilidades:

- a designação do mesmo agente público como agente de contratação e também como pregoeiro;
- a designação específica de um agente público para exercer exclusivamente a função de pregoeiro e outro o papel de agente de contratação.

Ao admitir diferentes arranjos organizacionais, evidenciado pelas diversas passagens em que a lei remete aspectos operacionais à disciplina “conforme regulamento”, o legislador reconhece a diversidade administrativa existente entre os entes federativos. Com isso, abre-se espaço para que cada ente da Administração Pública estabeleça, por meio de regulamentação própria, a melhor forma de organização e atuação desses agentes, ajustando o modelo institucional às suas necessidades administrativas e à sua capacidade operacional.

5.1. A Designação do Agente de Contratação e do Pregoeiro: Cargos Efetivos, Cargos Comissionados e a Repartição Constitucional de Competências

Antes de adentrar propriamente na análise da Lei nº 14.133/2021, impõe-se examinar o fundamento constitucional que orienta a repartição de competências legislativas em matéria de licitações. A Constituição Federal da República de 1988, em seu art. 22, inciso XXVII, atribui à União competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação aplicáveis às Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais dos entes federativos.

A doutrina compreende normas gerais como aquelas que, em razão do interesse público, devem ser uniformemente observadas por todas as esferas governamentais, assegurando a adequada instrumentalização dos princípios constitucionais a que se vinculam. Conforme leciona Alice González Borges, normas gerais são “aquelas que, por alguma razão, convém ao interesse público que sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que têm pertinência”. Trata-se, portanto, de comandos destinados a garantir homogeneidade ao sistema normativo sem inviabilizar a adaptação às peculiaridades administrativas de cada ente federado.

A partir dessa diretriz, consolida-se um modelo normativo dual: à União incumbe a edição de normas gerais, enquanto aos demais entes federativos compete disciplinar aspectos específicos relacionados à sua organização administrativa e à execução prática dos procedimentos licitatórios, preservando-se, assim, a autonomia administrativa no âmbito local.

A atual lei de licitações, logo em seu art. 1º, reafirma sua natureza de norma geral aplicável a todos os entes federativos, entretanto, a leitura de determinados dispositivos revela tensões interpretativas quanto aos limites dessa competência legislativa, especialmente no que se refere à definição do perfil funcional dos agentes responsáveis pela condução das licitações.

Destacam-se, nesse ponto, os arts. 7º e 8º da lei, que atribuem à autoridade competente a responsabilidade pela designação dos agentes envolvidos na execução das funções essenciais à contratação pública, estabelecendo, como diretriz, que tais agentes sejam, preferencialmente, ou, em certos casos, necessariamente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração. Essa orientação é reforçada no plano conceitual pelo art. 6º, inciso LX, ao definir o agente de contratação como pessoa vinculada aos quadros permanentes, incumbida de conduzir o procedimento até sua homologação.

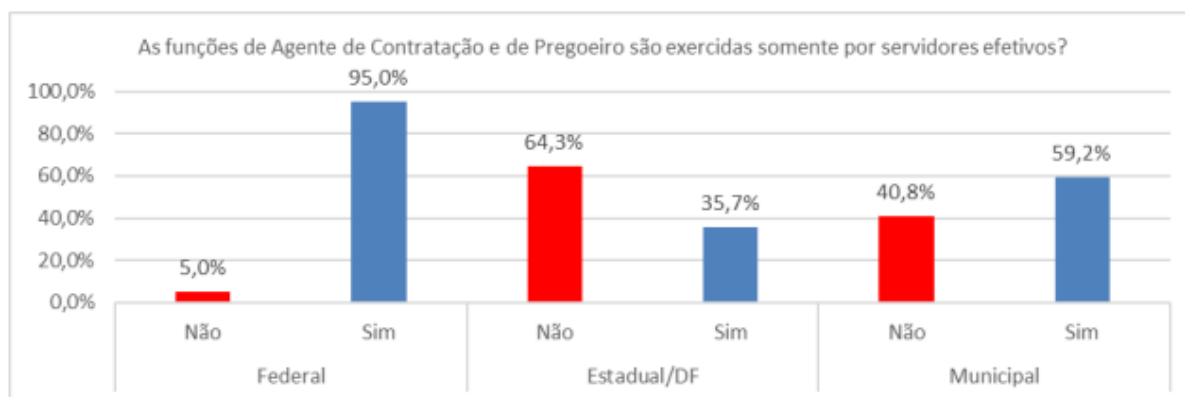
A exigência de agentes vinculados aos quadros permanentes encontra fundamento na necessidade de assegurar maior estabilidade institucional, continuidade administrativa e especialização técnica. A experiência prática demonstra que a substituição frequente dos responsáveis pela condução dos certames dificulta a responsabilização por decisões adotadas ao longo do procedimento e implica perda do investimento público realizado na capacitação desses servidores.

Entretanto, a vasta heterogeneidade administrativa no Brasil evidencia que muitos não dispõem de quadro funcional suficiente ou especializado para assumir atribuições complexas relacionadas à condução dos certames, portanto, a definição do vínculo funcional dos agentes responsáveis pelo acompanhamento das licitações ultrapassa o âmbito das normas gerais, ingressando em matéria que afeta à organização administrativa interna dos entes federativos, a qual deve ser disciplinada conforme as especificidades institucionais de cada realidade local.

O debate ultrapassou o campo teórico e foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.917/2024, que avaliou o grau de implementação da Lei nº 14.133/2021 por meio do Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL). O levantamento, realizado com base em respostas autodeclaratórias de 1.713 entes federativos, revelou importantes assimetrias na estrutura administrativa e na capacidade de implementação das diretrizes legais.

Os dados apurados indicam que, enquanto na esfera federal a ocupação das funções de agente de contratação e pregoeiro por servidores efetivos apresenta níveis satisfatórios, nos Estados esse percentual é significativamente inferior, alcançando cerca de 35,7%, ao passo que, nos municípios, o índice se aproxima de 59,2%.

Figura 1. Ocupação das Funções de Agente de Contratação e de Pregoeiro por Esfera de Governo.



Fonte: elaboração própria.

Em sede de proposta de encaminhamento, a unidade técnica responsável pela instrução do processo sugeriu a adoção de entendimento no sentido de que as funções de agente de contratação e de pregoeiro fossem exercidas exclusivamente por servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, como forma de assegurar maior aderência às diretrizes estabelecidas na Lei nº 14.133/2021 e fortalecer a profissionalização das contratações públicas.

Em sentido diverso à proposta da unidade técnica, o voto do Tribunal afastou a adoção de entendimento integralmente restritivo, determinando à Secretaria-Geral de Controle Externo que oriente as unidades técnicas a, nos processos de fiscalização envolvendo licitações regidas pela Lei nº 14.133/2021, verificarem se os agentes de contratação e pregoeiros responsáveis pela condução do certame são servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, bem como se há situações excepcionais, devidamente motivadas pela autoridade competente, que justifiquem eventual afastamento dessa diretriz. Consolidou-se, assim, a orientação de que a análise deve ser realizada caso a caso, à luz das circunstâncias concretas e da motivação formal apresentada, afastando-se a imposição de obrigatoriedade absoluta quanto ao vínculo efetivo desses agentes.

De forma complementar, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no Parecer em Consulta nº 16/2023-1 (Processo nº 879/2023-4), reafirmou a competência suplementar dos entes locais, reconhecendo que os municípios podem regulamentar a nomeação de agentes de contratação e pregoeiros, desde que priorizem servidores efetivos e comprovem que os nomeados possuem qualificação suficiente e adequada ao exercício das funções. Em linha semelhante, o Acórdão nº 3.561/2023, do TCE-Paraná, e o Parecer em Consulta nº 11/2023, do TCM-Goiás, também reconheceram a necessidade de compatibilização entre as diretrizes gerais da Lei nº 14.133/2021 e as particularidades administrativas de cada ente federativo.

A análise do IMIL, aliada às orientações dos Tribunais de Contas, evidencia que a correta designação do agente de contratação e do pregoeiro constitui fator central para a efetividade da Lei nº 14.133/2021, impactando diretamente a governança.

Revela-se imprescindível a existência de regulamentação interna específica, alinhada à estrutura administrativa e ao quadro funcional de cada ente, capaz de disciplinar, de forma clara, os critérios de nomeação e as atribuições desses agentes. A ausência de regulamentação adequada, ou a designação de agentes sem a devida qualificação técnica ou justificativa plausível, pode configurar falha administrativa relevante, inclusive sob a perspectiva de responsabilização da autoridade nomeante, notadamente em hipóteses de culpa *in eligendo*.

Sob essa perspectiva, a edição de normas locais que admitam a designação de agentes ocupantes de cargos comissionados não configura, por si só, afronta à legislação federal, mas representa exercício legítimo da autonomia administrativa dos entes federativos.

6. Mudança Terminológica ou Redesign Institucional? A Reconfiguração da Governança Licitatória

A análise sistemática da nova lei de licitações evidencia que não estamos diante de simples substituição de nomenclaturas, mas de reconfiguração estrutural da forma como o processo licitatório é concebido, conduzido e controlado no âmbito da Administração Pública.

O novo regime jurídico desloca a condução procedimental para uma lógica orientada pela governança e pela segregação de funções, conferindo maior racionalidade e previsibilidade às contratações públicas. Nesse arranjo, o agente de contratação assume papel de destaque na condução do certame, sendo responsável por impulsionar o procedimento e garantir seu regular desenvolvimento até a homologação, inserindo-se em um modelo mais amplo de profissionalização da função administrativa, ainda que sua atuação não se projete de forma homogênea sobre todas as modalidades licitatórias, nos termos já examinados no tópico 2.

Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021 preserva a figura do pregoeiro ao estabelecer que ele é o responsável pela condução do certame na modalidade pregão. A opção legislativa pela utilização da expressão “agente responsável”, sem vinculá-la de forma categórica ao agente de contratação, assume especial relevância, pois evidencia a intenção de manter autonomia funcional dessa figura no âmbito específico do pregão, mesmo diante da centralidade atribuída ao agente de contratação no novo regime.

Essa escolha normativa permite compreender que o pregoeiro pode ser qualquer agente público designado para conduzir o pregão, desde que possua capacitação técnica adequada, não havendo imposição legal de identidade entre essa função e a do agente de contratação. Sua permanência no novo regime não decorre de uma exigência estrutural, mas de opção legislativa orientada à preservação de prática consolidada no ordenamento anterior, o que justifica seu tratamento pontual no diploma.

A criação do agente de contratação, portanto, não implicou a eliminação do pregoeiro, mas a conformação de um modelo mais abrangente, no qual diferentes agentes exercem funções específicas no âmbito das contratações públicas. A confusão ainda observada na prática administrativa decorre da equivocada compreensão de que ambas as figuras constituiriam uma mesma função, interpretação que não encontra respaldo no desenho normativo estabelecido no texto legal.

A Lei nº 14.133/2021 não se limitou a promover inovação terminológica, mas operou verdadeiro redesenho institucional da governança licitatória. A introdução do agente de contratação, aliada à manutenção do pregoeiro em contornos específicos, revela a adoção de modelo estruturado na distribuição funcional de competências.

7. Conclusão

A investigação desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a Lei nº 14.133/2021 promove alteração mais profunda do que uma simples mudança terminológica no regime licitatório, refletindo uma reconfiguração da própria governança das contratações públicas. A redefinição dos papéis atribuídos aos agentes envolvidos no processo revela a preocupação do legislador com a construção de um modelo mais estruturado, apto a conferir maior consistência à atuação administrativa.

Essa transformação, contudo, não se esgota na dimensão normativa, pois sua efetividade depende, em larga medida, da capacidade dos entes federativos de internalizar as diretrizes do novo regime, especialmente no que se refere à profissionalização dos agentes públicos e à adequada delimitação de suas competências.

Sob essa perspectiva, a correta compreensão das funções do pregoeiro e do agente de contratação, notadamente quanto à distinção entre seus papéis e à definição de suas atribuições, revela-se essencial para evitar distorções interpretativas e assegurar a coerência do modelo instituído. A persistência de leituras que equiparam indevidamente tais funções tende a comprometer a racionalidade do sistema.

Dessa forma, mais do que uma inovação pontual, a Lei nº 14.133/2021 representa etapa relevante no processo de amadurecimento das contratações públicas no Brasil, ao propor não apenas novos instrumentos, mas uma nova forma de organizar e compreender a atuação administrativa nesse campo.

Referências

- Agência Nacional de Telecomunicações (1998). Resolução n.º 5, de 1998. Dispõe sobre procedimentos de contratação no âmbito da Anatel.
- Agência Nacional de Telecomunicações (2019). Resolução n.º 708, de 26 de março de 2019. Declara a revogação das resoluções expedidas pela Agência que foram implicitamente revogadas e das que perderam sua eficácia.
- Borges, A. G. (1991). *Normas gerais no estatuto de licitações e contratos administrativos*. Revista dos Tribunais, São Paulo. p. 22.
- Brasil (1988). Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.
- Brasil (1997). Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1997.
- Brasil (2000a). Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 ago. 2000.
- Brasil (2000b). Decreto n.º 3.697, de 21 de dezembro de 2000. Regulamenta o parágrafo único do art. 2.º da Medida Provisória n.º

- 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 2000.
- Brasil (2000c). Lei n.º 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 2000.
- Brasil (2000d). Medida Provisória n.º 2.026, de 4 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.
- Brasil (2005). Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jun. 2005.
- Brasil (2019). Decreto n.º 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 set. 2019.
- Brasil (2023). Medida Provisória n.º 1.167, de 31 de março de 2023. Altera a Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos arts. 1.º a 47-A da Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mar. 2023.
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2024). Acórdão n.º 1.917/2024 – Plenário. Acesso em: 9 abr. 2026.
- Niebuhr, J. d. M. (2023). *Licitação pública e contrato administrativo*. Fórum, Belo Horizonte, 8 edition.
- Nova Lei Licitação (2023). Até dezembro de 2023, medida provisória prorroga Lei n.º 8.666/93. Acesso em: 10 abr. 2026.
- Paz, I. C. (s.d.). Apontamentos a respeito do pregão instituído pela Lei n.º 10.520/2002. Acesso em: 8 ago. 2025.
- Santana, J. E. (2009). Pregão: 10 anos: retrospectiva, essencialidades e perspectivas. *Revista do TCU*, (115). maio/ago. 2009.
- Santos, D. H. M. d. (s.d.). Pregão: a regulamentação própria pela Anatel e o enfrentamento do tema pela Advocacia-Geral da União. Acesso em: 19 jun. 2012.