

O pregoeiro e o agente de contratação na lei nº 14.133/2021: função decisória, limites de atuação e responsabilidade pessoal na condução das licitações públicas

The bidding officer and the procurement agent under law no. 14,133/2021: decision-making role, scope of authority, and personal liability in the conduct of public procurement procedures

Anderson Nascimento Azevedo Viana¹
Rafael Felipe Gomes do Nascimento²

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021 reposicionou os agentes encarregados da condução das licitações públicas ao instituir a figura geral do agente de contratação e reservar a designação de pregoeiro ao responsável pela condução do certame na modalidade pregão. A mudança não se limita à nomenclatura: ela integra um modelo de governança fundado em gestão por competências, segregação de funções, motivação, profissionalização e responsabilização individualizada. Este artigo investiga a natureza jurídica, as atribuições, os limites funcionais e o regime de responsabilidade do pregoeiro e do agente de contratação, com ênfase na fase externa da licitação. A pesquisa é qualitativa e jurídico-dogmática, baseada na Lei nº 14.133/2021, no Decreto nº 11.246/2022, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, no Decreto nº 9.830/2019, na doutrina especializada e em precedentes do Tribunal de Contas da União. São examinados, entre outros temas, a designação dos agentes, a relação entre pregoeiro e agente de contratação, o exame de impugnações, o julgamento das propostas, a aferição de exequibilidade, a habilitação, o saneamento de falhas, as diligências, a negociação, os recursos administrativos, a interação com a equipe de apoio e com as áreas técnicas e jurídicas, a segregação de funções e os critérios para responsabilização pessoal. A análise jurisprudencial abrange os Acórdãos 1.917/2024-Plenário, 2.326/2022-Plenário, 988/2022-Plenário, 1.083/2025-Primeira Câmara, 2.291/2025-Plenário e 1.278/2020-Primeira Câmara. Conclui-se que pregoeiro e agente de contratação exercem função administrativa decisória e juridicamente qualificada, mas não constituem responsáveis universais por todas as etapas do processo de contratação. A responsabilização deve ser individualizada e vinculada a dolo ou erro grosseiro, sem prejuízo do dever de diligência, da observância do edital e da busca pela proposta mais vantajosa.

Palavras-chave: pregoeiro; agente de contratação; licitação; Lei nº 14.133/2021; responsabilidade; Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

Brazilian Law No. 14,133/2021 repositioned the public officials responsible for conducting

¹ Pós-Graduado em Licitações e Contratações Públicas pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva. Advogado, OAB-RJ 180.838.

² Pós-Graduado em Direito Público Licitatório pela Faculdade Focus. Administrador, CRA-RJ 20- 105752.

procurement procedures by establishing the general figure of the contracting agent and reserving the designation auctioneer for the official who conducts procurement under the auction modality. This change is not merely terminological: it is part of a governance model based on competency management, segregation of duties, reasoned decision making, professionalization and individualized accountability. This article examines the legal nature, powers, functional limits and liability regime applicable to contracting agents and auctioneers, with emphasis on the external phase of procurement. The research adopts a qualitative legal-dogmatic approach based on Law No. 14,133/2021, Decree No. 11,246/2022, the Brazilian Introduction to the Rules of Law Act, Decree No. 9,830/2019, specialized scholarship and precedents of the Brazilian Federal Court of Accounts. The study addresses appointment requirements, the relationship between auctioneers and contracting agents, challenges to procurement documents, bid evaluation, feasibility analysis, bidder qualification, correction of defects, investigative measures, negotiation, administrative appeals, interaction with the support team and technical and legal units, segregation of duties and standards for personal liability. The case-law analysis includes Decisions 1,917/2024-Plenary, 2,326/2022-Plenary, 988/2022-Plenary, 1,083/2025-First Chamber, 2,291/2025-Plenary and 1,278/2020-First Chamber. The article concludes that auctioneers and contracting agents perform a legally qualified decision-making function but are not universal guarantors of every stage of the procurement process. Personal liability must be individualized and linked to intent or gross error, while preserving duties of diligence, compliance with procurement documents and pursuit of the most advantageous proposal.

Keywords: auctioneer; contracting agent; public procurement; Law No. 14,133/2021; liability; Federal Court of Accounts.

1 - INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, promoveu alteração estrutural no regime brasileiro de licitações e contratos ao abandonar uma visão excessivamente centrada em ritos isolados e incorporar, com maior intensidade, conceitos de governança, gestão por competências, segregação de funções, gerenciamento de riscos e responsabilização individualizada. Dentro dessa arquitetura, a definição de quem conduz a licitação adquire relevância que ultrapassa a dimensão operacional do procedimento. A legislação atribui ao agente de contratação o dever de tomar decisões, acompanhar o trâmite, impulsionar o processo e executar as atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (BRASIL, 2021).

A inovação convive com uma figura já conhecida do direito licitatório brasileiro: o pregoeiro. O § 5º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021 dispõe que, em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro. A norma sugere, portanto, que a relação entre as duas figuras deve ser compreendida a partir de um núcleo funcional comum. O agente de contratação é a categoria geral de condução; o pregoeiro é a designação específica do agente quando a modalidade utilizada é o pregão.

Essa compreensão é particularmente importante porque o cotidiano administrativo ainda revela duas distorções opostas. A primeira consiste em reduzir o pregoeiro à condição de operador do sistema eletrônico, como se sua atividade se limitasse a abrir a sessão, registrar mensagens, clicar em comandos de aceitação ou recusa e encaminhar o resultado. A segunda consiste em tratá-lo como responsável universal por qualquer deficiência do processo de contratação, inclusive por falhas originadas em estudos técnicos, especificações, pesquisas de preços, pareceres especializados ou decisões de autoridades que não integram sua esfera de competência.

Nenhuma dessas posições é compatível com a Lei nº 14.133/2021. O pregoeiro e o agente de contratação exercem função decisória própria e, por isso, não podem ser compreendidos como auxiliares burocráticos. Ao mesmo tempo, a nova Lei distribui competências entre agentes, áreas técnicas, assessoramento jurídico, equipe de apoio, autoridade superior, gestores e fiscais, de modo que a responsabilidade deve acompanhar a efetiva esfera de atuação de cada sujeito. A adequada interpretação dessas fronteiras constitui questão central para a segurança jurídica dos agentes públicos e para a qualidade das decisões licitatórias.

O problema de pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: qual é a função jurídico-administrativa do pregoeiro e do agente de contratação sob a Lei nº 14.133/2021, quais são os limites de sua competência decisória e em que condições podem ser pessoalmente responsabilizados por irregularidades ocorridas durante o certame? A hipótese defendida é a de que esses agentes exercem uma função de autoridade procedimental da fase externa, caracterizada por decisões próprias e deveres de condução, mas inserida em uma rede de apoio técnico e jurídico que impede a construção de um modelo de responsabilidade objetiva ou universal.

O objetivo geral do artigo é delimitar a posição jurídica do pregoeiro e do agente de contratação no novo regime. Como objetivos específicos, pretende-se: examinar os requisitos para designação; diferenciar agente de contratação, pregoeiro e comissão de contratação; identificar as competências decisórias da fase externa; analisar diligência, saneamento, habilitação, negociação e recursos; compreender a relação com a equipe de apoio, áreas técnicas e assessoramento jurídico; e sistematizar parâmetros jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União para a responsabilização desses agentes.

A relevância prática do tema é evidente. Em licitações eletrônicas, as decisões do pregoeiro podem definir a permanência ou exclusão de licitantes, a aceitação de propostas de grande valor, o saneamento de falhas, a realização de diligências e o encaminhamento do

procedimento para adjudicação e homologação. São decisões que afetam competição, economicidade, isonomia, eficiência e segurança jurídica. A densidade dessas atribuições exige profissionalização e, simultaneamente, critérios de responsabilização que diferenciem erro escusável, interpretação razoável, deficiência institucional e erro grosseiro.

No plano teórico, a discussão contribui para uma leitura funcional da Lei nº 14.133/2021. A nova legislação não deve ser interpretada apenas como catálogo de atos. Sua lógica pressupõe divisão de trabalho, linhas de defesa, controles e decisões motivadas. A identificação do titular de cada competência é, assim, condição para que se possa avaliar tanto a validade do ato quanto a eventual responsabilidade de quem o praticou.

2 - METODOLOGIA, REFERENCIAL NORMATIVO E RECORTE DA PESQUISA

O estudo utiliza abordagem qualitativa e método jurídico-dogmático, com pesquisa bibliográfica, normativa e jurisprudencial. A análise normativa concentra-se na Lei nº 14.133/2021, especialmente nos arts. 5º a 8º, 17, 59 a 64, 71, 164 e 165; no Decreto nº 11.246/2022, que regulamenta a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio e da comissão de contratação no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional; na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB; e no Decreto nº 9.830/2019.

No campo doutrinário, são adotadas como referências principais as obras de Marçal Justen Filho, Ronny Charles Lopes de Torres e Joel de Menezes Niebuhr. Embora possuam abordagens próprias, esses autores convergem na importância de compreender a Lei nº 14.133/2021 como sistema de competências e controles, e não apenas como sucessão de atos procedimentais. A literatura é utilizada de forma analítica, especialmente para discutir profissionalização, vinculação ao edital, saneamento, eficiência e responsabilização.

O recorte jurisprudencial concentra-se no Tribunal de Contas da União, em razão da importância de seus precedentes para a Administração Pública federal e de seu papel na consolidação de padrões de diligência aplicáveis a pregoeiros e agentes de contratação. Foram selecionados precedentes que tratam de seis núcleos temáticos: requisitos de designação; dever de negociar; formalismo moderado; vinculação ao edital e exequibilidade; atuação na fase recursal; e segregação de funções.

O trabalho adota interpretação sistemática. As atribuições do agente de contratação não são extraídas apenas do art. 8º da Lei, mas também das regras de julgamento, habilitação, negociação, recursos e encerramento do certame. O Decreto nº 11.246/2022 é utilizado como parâmetro específico para o âmbito federal e, ao mesmo tempo, como importante referência

interpretativa para a compreensão da função, sem que se pretenda convertê-lo automaticamente em norma vinculante para os demais entes federativos.

Quanto à normalização acadêmica, a estrutura do artigo observa, em termos gerais, os padrões da ABNT aplicáveis a artigos científicos, resumos, citações e referências. O sistema de chamada utilizado é autor-data, com referências legislativas e jurisprudenciais organizadas ao final.

3 - A ARQUITETURA DE AGENTES NA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 dedica tratamento expresso aos agentes públicos que exercem funções essenciais no processo de contratação. O art. 7º atribui à autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, o dever de promover gestão por competências e designar agentes que possuam atribuições relacionadas a licitações e contratos, formação compatível ou qualificação certificada, além de observar requisitos de imparcialidade e segregação de funções (BRASIL, 2021).

O modelo evidencia que a designação não deve ser aleatória. A função de conduzir uma licitação exige conhecimento jurídico-procedimental, capacidade de organizar informações, domínio do edital, familiaridade com a plataforma utilizada, aptidão para comunicação com licitantes e setores internos e discernimento para identificar quando determinada questão demanda apoio técnico ou jurídico. A profissionalização, portanto, é componente do próprio desenho de governança.

Justen Filho (2023) chama atenção para a necessidade de individualização das competências no novo regime. A distribuição de funções não possui apenas finalidade organizacional; ela permite identificar quem detinha capacidade jurídica para praticar determinado ato e, em momento posterior, quem pode ser chamado a responder por eventual irregularidade. Torres (2025) associa essa estrutura à gestão por competências e à necessidade de evitar designações meramente formais. Niebuhr (2025), por sua vez, enfatiza a importância da adequada separação entre planejamento, condução da disputa e fiscalização contratual.

O art. 6º, LX, define agente de contratação como a pessoa designada, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes, para tomar decisões, acompanhar a tramitação, dar impulso ao procedimento e executar outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. O art. 8º repete esse núcleo de competência e acrescenta a equipe de apoio e hipóteses de substituição por comissão. A repetição legislativa não é irrelevante: ela reforça o caráter decisório e de condução atribuído ao agente.

A comissão de contratação ocupa posição distinta. De acordo com o art. 6º, L, ela é o conjunto de agentes indicado pela Administração com função de receber, examinar e julgar documentos relativos a licitações e procedimentos auxiliares. Em determinados objetos especiais, o agente individual pode ser substituído pela comissão, que adota lógica colegiada de responsabilização. Essa diferença demonstra que o legislador conscientemente optou, como regra, por um centro individual de condução, sem afastar o suporte de outros agentes.

4 - AGENTE DE CONTRATAÇÃO E PREGOEIRO: GÊNERO FUNCIONAL E DESIGNAÇÃO ESPECÍFICA

O § 5º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, na modalidade pregão, o agente responsável pela condução será designado pregoeiro. A literalidade conduz a uma conclusão relevante: a palavra pregoeiro identifica, no novo regime, o agente de condução quando a modalidade utilizada é o pregão. Não se trata de figura alheia ao sistema do agente de contratação, mas de designação funcional específica vinculada à modalidade.

Essa leitura evita dois equívocos. O primeiro seria imaginar que o agente de contratação substituiu o pregoeiro em todos os casos. A Lei preservou expressamente a denominação. O segundo seria sustentar que o pregoeiro continua submetido a um modelo inteiramente separado, como se a nova estrutura de agentes não lhe fosse aplicável. O Acórdão 1.917/2024-Plenário do TCU reforça a aproximação ao tratar conjuntamente pregoeiros e agentes de contratação quando examina a exigência de vínculo com os quadros permanentes da Administração (BRASIL, 2024).

A distinção prática, portanto, decorre do procedimento. O pregão é modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns e adota critérios de menor preço ou maior desconto. Nessas contratações, o agente que conduz a sessão recebe o nome de pregoeiro. Em outras modalidades nas quais haja agente individual de condução, utiliza-se a denominação agente de contratação, ressalvadas as hipóteses de atuação de comissão ou regras específicas.

No plano da teoria das competências, pode-se afirmar que existe um núcleo comum formado por condução, julgamento, habilitação, saneamento, diligência, negociação, coordenação da equipe de apoio e encaminhamento do processo. A configuração concreta dessas atribuições depende da modalidade, do regulamento aplicável e das peculiaridades do objeto. Por isso, mais útil do que buscar diferenças artificiais de status é identificar quais atos a legislação atribui a cada sujeito em cada procedimento.

Elemento	Agente de contratação	Pregoeiro	Comissão de contratação
Posição no sistema	Figura geral de condução individual da licitação.	Designação do agente responsável quando a modalidade é pregão.	Órgão colegiado que pode atuar nas hipóteses legais e regulamentares.
Base central	Arts. 6º, LX, e 8º da Lei nº 14.133/2021.	Art. 8º, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.	Arts. 6º, L, e 8º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.
Responsabilidade	Em regra, individual pelos atos praticados, ressalvada indução a erro pela equipe.	Segue a lógica funcional aplicável ao agente de condução.	Regra de responsabilidade solidária pelos atos colegiados, ressalvada divergência fundamentada e registrada.
Característica central	Condução e decisão.	Condução e decisão no pregão.	Deliberação colegiada.

Fonte: elaboração dos autores com base na Lei nº 14.133/2021.

5 - REQUISITOS PARA DESIGNAÇÃO E O DEVER DE PROFISSIONALIZAÇÃO

A designação do agente de contratação e do pregoeiro é ato de governança. O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 estabelece critérios de qualificação e o art. 8º exige, para o agente de contratação, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes. O tema recebeu tratamento direto no Acórdão 1.917/2024-Plenário, no qual o TCU registrou que, nas licitações regidas pela nova Lei e submetidas à sua jurisdição, pregoeiros e agentes de contratação devem atender a esse requisito, ressaltando situações extraordinárias devidamente justificadas e apontando risco de culpa in eligendo da autoridade responsável pela designação inadequada (BRASIL, 2024).

A decisão é importante porque desloca parte da análise de responsabilidade para o momento anterior ao certame. Não basta examinar se o pregoeiro errou; é necessário verificar se a Administração criou condições razoáveis para que a função fosse exercida corretamente. Designar pessoa sem experiência, sem formação compatível, sem treinamento e sem apoio institucional para conduzir contratação complexa pode representar falha de governança que não deve ser artificialmente transferida ao agente designado.

O Decreto nº 11.246/2022 reforça essa perspectiva ao exigir qualificação e ao prever que o agente que identifique deficiência ou limitação técnica capaz de comprometer o exercício diligente da função comunique a situação à autoridade. A solução adequada pode envolver capacitação, substituição, apoio especializado ou redistribuição de tarefas. Esse mecanismo é coerente com o art. 28 da LINDB: a avaliação da culpabilidade deve considerar as circunstâncias concretas, inclusive a complexidade da matéria e as condições institucionais de atuação.

A profissionalização não significa exigir do pregoeiro conhecimento ilimitado. O agente deve possuir domínio consistente do regime licitatório e da documentação que aplica,

mas não pode ser transformado simultaneamente em contador, engenheiro, farmacêutico, médico, especialista em tecnologia da informação e advogado. A boa governança exige saber decidir e, também, saber quando a decisão depende de subsídio especializado.

Daí decorre um padrão de atuação: o agente deve conhecer as regras procedimentais, o edital e os critérios de julgamento e habilitação; identificar os pontos tecnicamente especializados; requisitar manifestação competente quando necessário; avaliar criticamente os subsídios recebidos; e motivar a decisão final dentro de sua esfera de atribuição.

6 - A FASE PREPARATÓRIA E A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A Lei nº 14.133/2021 consagra expressamente a segregação de funções no art. 5º e impõe à autoridade responsável pelas designações o dever de evitar atuação simultânea do mesmo agente em funções mais suscetíveis a riscos. No âmbito federal, o Decreto nº 11.246/2022 determina que a participação do agente de contratação na fase preparatória se concentre no acompanhamento do fluxo e em diligências necessárias ao regular processamento, deixando claro que ele está desobrigado de elaborar estudos técnicos preliminares, projetos, anteprojetos, termos de referência, pesquisas de preços e, preferencialmente, minutas de edital (BRASIL, 2022).

A regra concretiza uma separação relevante entre quem define a necessidade e modela o objeto e quem, posteriormente, julgará propostas e habilitação. O objetivo não é afastar toda interação entre as fases. O agente pode identificar falhas de instrução antes da publicação e demandar saneamento. O que se pretende evitar é a concentração integral de funções sensíveis em uma mesma pessoa, especialmente quando isso elimina controles internos cruzados.

O Acórdão 1.278/2020-Primeira Câmara, ainda sob o regime anterior, estabeleceu entendimento segundo o qual a participação do mesmo servidor na fase interna como integrante da equipe de planejamento e na condução do pregão como pregoeiro ou membro da equipe de apoio viola moralidade e segregação de funções (BRASIL, 2020). A nova Lei fortaleceu normativamente essa preocupação.

A aplicação da segregação, contudo, deve ser racional. Estruturas pequenas podem enfrentar limitações de pessoal, e o próprio regulamento federal admite avaliação da situação fática e consideração de características do caso concreto. Isso não elimina o princípio; exige que a Administração documente a avaliação de riscos e estabeleça controles compensatórios quando não puder promover separação ideal.

Em termos de responsabilidade, a segregação também impede imputações indevidas. Se a especificação

unidade especializada e o pregoeiro, sem sinais de irregularidade, aplica o edital tal como aprovado, não se pode presumir automaticamente que ele responde por vício técnico originário da fase preparatória. O nexo deve ser construído a partir da competência e da possibilidade concreta de percepção do problema.

7 - O NÚCLEO DECISÓRIO DA FASE EXTERNA

O Decreto nº 11.246/2022 oferece a descrição mais completa das atividades do agente de contratação no âmbito federal. O art. 14 atribui-lhe decisões voltadas à boa condução da licitação, acompanhamento dos trâmites, diligências, condução e coordenação da sessão pública, exame de impugnações e esclarecimentos, verificação da conformidade da proposta mais bem classificada, julgamento das condições de habilitação, saneamento de falhas, negociação, indicação do vencedor, condução da equipe de apoio e encaminhamento do processo à autoridade superior para adjudicação e homologação (BRASIL, 2022).

O conjunto revela que a função possui natureza decisória. O agente não apenas movimenta o processo; ele realiza subsunções entre fatos e regras editalícias, aprecia documentação, interpreta o alcance de exigências, decide se determinada desconformidade é sanável ou insanável e determina providências instrutórias. Mesmo quando atua apoiado por áreas técnicas, a decisão procedimental pertence a quem detém a competência.

A expressão autoridade procedimental é útil para descrever esse papel, desde que não seja confundida com autoridade máxima do órgão. O pregoeiro detém poder de decisão dentro da esfera definida pela Lei, pelo regulamento e pelo edital, mas suas decisões são submetidas a controles, recursos e à atuação final da autoridade superior. O sistema combina autonomia funcional e controle hierárquico.

Essa natureza também explica por que a motivação é central. A decisão de inhabilitar empresa, desclassificar proposta, não realizar diligência ou rejeitar impugnação precisa ser compreensível e verificável. O art. 2º do Decreto nº 9.830/2019 determina que decisões administrativas sejam motivadas com contextualização dos fatos e indicação de fundamentos jurídicos e de mérito. A motivação pode incorporar notas técnicas e pareceres, mas deve permitir identificar a razão do ato.

Ato da fase externa	Papel do pregoeiro/agente	Apoio possível	Risco jurídico predominante
Impugnação e esclarecimento	Receber, examinar e decidir, requisitando subsídios quando necessário.	Área demandante, equipe técnica, jurídico.	Decisão sem enfrentamento dos argumentos ou tecnicamente desinformada.
Julgamento da proposta	Verificar conformidade com edital e decidir aceitação/desclassificação.	Equipe de apoio e área técnica.	Formalismo excessivo, critério estranho ao edital ou aceitação de desconformidade substancial.
Habilitação	Verificar e julgar as condições de habilitação.	Equipe de apoio, contabilidade, engenharia, área técnica, cadastros.	Inabilitação indevida ou habilitação sem suporte documental.
Diligência e saneamento	Determinar e avaliar providências cabíveis.	Equipe de apoio e setores especializados.	Omissão diante de dúvida sanável ou inovação indevida de requisito inexistente.
Negociação	Conduzir busca por condições mais vantajosas.	Equipe de apoio, referências de preços.	Negociação meramente formal ou ausência de diligência diante de discrepâncias relevantes.
Fase recursal	Reexaminar a própria decisão e, se mantida, instruir encaminhamento.	Equipe técnica e jurídico quando necessário.	Não conhecimento indevido do recurso ou manutenção irrefletida de erro.

Fonte: elaboração dos autores com base na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 11.246/2022.

8 - IMPUGNAÇÕES E PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 assegura a qualquer pessoa legitimidade para impugnar o edital por irregularidade na aplicação da Lei ou solicitar esclarecimento. No regulamento federal, o agente de contratação recebe a competência de examinar e decidir essas manifestações e, quando necessário, requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital e de seus anexos.

A repartição de funções é particularmente relevante em objetos tecnicamente complexos. Uma impugnação pode alegar que determinada especificação restringe indevidamente a competição, que uma exigência sanitária é desnecessária ou que um requisito de desempenho é incompatível com o mercado. O pregoeiro pode não possuir formação para resolver autonomamente o conteúdo técnico. Nesses casos, a decisão adequada depende de instrução pela unidade que formulou a exigência.

Isso não significa que o agente deva apenas reproduzir a resposta técnica. Ele precisa verificar se a manifestação enfrenta efetivamente a impugnação, se é coerente com o edital e se oferece base suficiente para a decisão. Quando a questão for predominantemente jurídica, o apoio do órgão de assessoramento jurídico pode ser necessário. A articulação entre decisão e subsídio especializado é característica do modelo da nova Lei.

Em matéria de responsabilidade, a distinção é igualmente importante. O agente pode responder por ignorar questão clara e inserida em sua esfera de competência, mas não deve

ser automaticamente responsabilizado por erro técnico oculto em manifestação especializada que não apresentava sinais objetivos de inconsistência. O Decreto nº 9.830/2019 dispõe que a responsabilização pela opinião técnica não se transfere automaticamente ao decisor que a adotou, salvo quando existirem elementos suficientes para reconhecer dolo ou erro grosseiro da opinião ou conluio (BRASIL, 2019).

9 - JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, EXEQUIBILIDADE E VINCULAÇÃO AO EDITAL

O julgamento das propostas situa-se entre as atribuições mais sensíveis do pregoeiro e do agente de contratação. O art. 59 da Lei nº 14.133/2021 estabelece hipóteses de desclassificação, incluindo vícios insanáveis, desatendimento a especificações técnicas, preços inexequíveis ou superiores ao orçamento máximo e outras desconformidades insanáveis. A lei também autoriza diligências para aferir exequibilidade e permite que a conformidade seja verificada exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada (BRASIL, 2021).

A interpretação desses dispositivos exige equilíbrio entre vinculação ao edital e busca pela proposta mais vantajosa. O agente não possui liberdade para criar critérios novos, alterar parâmetros durante o certame ou afastar exigências materiais legitimamente estabelecidas. Ao mesmo tempo, não deve transformar formalidades instrumentais em barreiras autônomas de participação quando a substância do requisito está demonstrada e o saneamento é juridicamente possível.

O Acórdão 1.083/2025-Primeira Câmara constitui exemplo expressivo de responsabilização por violação direta ao edital. O TCU examinou pregão em que a pregoeira adotou base de cálculo de exequibilidade diversa da prevista no instrumento convocatório, o que levou à desclassificação indevida da proposta mais vantajosa. O Tribunal considerou que conhecer e aplicar regra editalícia clara integra o padrão mínimo de diligência esperado do pregoeiro e qualificou a conduta como erro grosseiro, aplicando multa (BRASIL, 2025a). O precedente permite construir um parâmetro: quanto mais objetiva, clara e diretamente aplicável for a regra ignorada, menor tende a ser o espaço para erro escusável. O pregoeiro não precisa antecipar todas as controvérsias jurídicas possíveis, mas precisa dominar o edital que aplica. Se o próprio instrumento contém fórmula ou critério específico e o agente utiliza outro sem fundamento jurídico, a distância em relação ao comportamento esperado aumenta substancialmente.

A exequibilidade exige cuidado adicional porque não deve ser presumida ou afastada de maneira arbitrária. A Lei admite diligências para sua aferição. Em objetos nos quais o

preço depende de composição complexa de custos, o agente pode necessitar de apoio técnico. A decisão final deve considerar os elementos apresentados pelo licitante e os parâmetros do edital e da legislação, evitando juízos intuitivos ou exclusivamente baseados em impressões subjetivas.

Justen Filho (2023) enfatiza que o julgamento deve preservar a objetividade e a finalidade da licitação. Torres (2025) chama atenção para o caráter instrumental das formas e para a necessidade de compatibilizar vinculação ao instrumento convocatório com razoabilidade. Niebuhr (2025) destaca que a proposta mais vantajosa não pode ser sacrificada por exigências formais que não protejam interesse material relevante. Essas premissas doutrinárias convergem com a evolução jurisprudencial do TCU.

10 - DILIGÊNCIA, SANEAMENTO E FORMALISMO MODERADO

O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, após a entrega dos documentos de habilitação, não se admite substituição ou apresentação de novos documentos, salvo em diligência destinada a complementar informações sobre documentos já apresentados e fatos existentes à época da abertura do certame ou a atualizar documentos cuja validade tenha expirado posteriormente. A norma também permite o saneamento de erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica (BRASIL, 2021). A diligência funciona como instrumento de esclarecimento da verdade administrativa. Seu uso adequado impede decisões precipitadas e reduz o risco de excluir licitante que efetivamente preenchia condição material, mas apresentou documentação com defeito sanável. Em sentido inverso, a diligência não pode servir para permitir constituição tardia de requisito material inexistente no momento devido ou para oferecer tratamento privilegiado incompatível com a isonomia.

O Acórdão 988/2022-Plenário consolidou entendimento relevante ao afirmar que, diante da ausência de documento de habilitação consistente em mera declaração sobre fato preexistente ou compromisso do licitante, o pregoeiro deve conceder prazo razoável para saneamento, em respeito à razoabilidade e ao formalismo moderado (BRASIL, 2022b). Embora o precedente tenha sido formado sob disciplina anterior, seu fundamento é compatível com a Lei nº 14.133/2021, que expressamente reforça mecanismos de saneamento e diligência.

Para o pregoeiro, o desafio está em distinguir quatro situações: requisito material inexistente; documento que comprova fato material preexistente; erro formal sem repercussão substancial; e dúvida que exige esclarecimento técnico. Cada hipótese demanda solução diferente. O automatismo - inabilitar sempre ou sanear sempre - é juridicamente inadequado.

Uma matriz decisória prudente deve considerar: a existência do requisito na data juridicamente relevante; a possibilidade de comprovação por fonte pública ou documento já existente; o impacto da falha sobre a igualdade entre os licitantes; a possibilidade de saneamento sem alteração da proposta; e a necessidade de registro transparente da diligência. A motivação é o elemento que transforma essa avaliação em decisão controlável.

O formalismo moderado não é leniência. Ele representa a compreensão de que a forma está a serviço da proteção de interesses jurídicos. Quando a formalidade protege autenticidade, capacidade, comparação objetiva ou isonomia, sua observância é necessária. Quando a falha não afeta esses valores e pode ser corrigida sem vantagem indevida, a exclusão automática pode contrariar a finalidade competitiva e econômica da licitação.

11 - HABILITAÇÃO: DECISÃO DO AGENTE E APOIO ESPECIALIZADO

A habilitação é definida pelo art. 62 da Lei nº 14.133/2021 como a fase destinada a verificar informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de executar o objeto. Abrange habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira. No regulamento federal, cabe ao agente de contratação verificar e julgar as condições de habilitação (BRASIL, 2022).

A palavra julgar é significativa. A equipe de apoio pode realizar conferências, consultas, cálculos e organização documental, mas a decisão de habilitar ou inhabilitar pertence ao agente competente. A distinção preserva a cadeia de responsabilidade e impede que decisões relevantes sejam informalmente transferidas para servidores sem competência decisória.

Isso não torna o pregoeiro especialista em todas as dimensões da habilitação. Uma qualificação técnico-operacional em engenharia, uma demonstração econômico-financeira complexa ou uma exigência sanitária podem requerer análise da unidade especializada. Nesses casos, a melhor prática é documentar a manifestação técnica, delimitar seu objeto e utilizá-la como fundamento da decisão procedimental.

A motivação pode adotar técnica de fundamentação por referência, desde que o conteúdo incorporado seja identificável e suficiente. O Decreto nº 9.830/2019 admite que a motivação seja constituída por concordância com notas técnicas, pareceres, informações ou decisões precedentes. A adoção de subsídio, contudo, não autoriza o agente a ignorar contradições evidentes ou a utilizar parecer manifestamente incompatível com o edital.

A relação entre agente e equipe de apoio é particularmente importante. O § 1º do art. 8º da Lei estabelece responsabilidade individual do agente por seus atos, ressalvando a hipótese em que seja induzido a erro pela atuação da equipe. A regra reconhece que os subsídios produzidos por auxiliares podem ter relevância causal e que a responsabilização deve alcançar a conduta efetivamente determinante para o equívoco.

Em termos práticos, a habilitação deve ser rastreável. Quando a equipe de apoio calcula índices contábeis, consulta cadastro ou confere certidão, é recomendável que o resultado seja registrado de forma que se possa identificar a informação utilizada pelo pregoeiro. A documentação protege a Administração e os próprios agentes, permitindo reconstruir o processo decisório.

12 - NEGOCIAÇÃO E O DEVER DE BUSCAR CONDIÇÕES MAIS VANTAJOSAS

O art. 61 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração, definido o resultado do julgamento, a negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado e determina que a negociação seja conduzida pelo agente de contratação ou comissão, na forma regulamentar. No plano federal, o art. 14 do Decreto nº 11.246/2022 inclui expressamente a negociação entre as atribuições do agente.

A interpretação da negociação não pode reduzi-la a mensagem ritual no chat do sistema. Em determinadas situações, a existência de referências de mercado, propostas concorrentes próximas, discrepâncias entre itens ou margem evidente pode exigir atuação efetiva. O agente deve buscar melhoria possível, registrar a tentativa e avaliar a resposta do licitante.

O Acórdão 2.326/2022-Plenário fornece parâmetro relevante. O TCU examinou situação em que o pregoeiro conduziu a negociação tomando como referência apenas valores orçados pelo órgão e não buscou adequadamente condições mais vantajosas diante de diferenças expressivas verificadas entre itens semelhantes. A Corte considerou a conduta incompatível com o dever de cuidado e reconheceu erro grosseiro no caso concreto (BRASIL, 2022a).

O precedente não transforma a redução de preço em resultado obrigatório. O licitante pode recusar a negociação e manter proposta dentro dos limites admissíveis. O dever do agente é de meio: promover negociação real quando cabível, com base em informações disponíveis e em busca da vantajosidade. A responsabilidade não decorre da ausência de desconto, mas da ausência de diligência compatível com circunstâncias que indicavam

possibilidade relevante de obtenção de melhor condição.

Essa distinção é importante para evitar dois extremos. A negociação meramente protocolar enfraquece a economicidade. Já a insistência irrazoável, que pressiona licitantes a preços potencialmente inexequíveis, também é inadequada. O pregoeiro deve equilibrar economicidade e segurança da execução, lembrando que preço nominalmente menor não é necessariamente proposta mais vantajosa se comprometer a execução contratual.

13 - A FASE RECURSAL E O DEVER DE REEXAME

O art. 165 da Lei nº 14.133/2021 disciplina recursos administrativos contra julgamento das propostas, habilitação ou inabilitação e outros atos. O recurso é dirigido inicialmente à autoridade que praticou o ato ou proferiu a decisão, a qual pode reconsiderá-la; se mantiver o entendimento, encaminha o recurso motivadamente à autoridade superior (BRASIL, 2021).

Esse desenho confirma que a fase recursal não é mero encaminhamento mecânico. Existe um juízo de retratação. O pregoeiro deve ler as razões apresentadas, confrontá-las com o edital, com os documentos e com a legislação e verificar se a decisão anterior precisa ser corrigida. A manutenção automática da decisão, sem efetivo reexame, enfraquece a função garantidora do recurso.

O Acórdão 2.291/2025-Plenário analisou responsabilização de pregoeiro por não reconhecer recurso administrativo, com fundamento equivocado a respeito da situação da empresa beneficiária de tratamento favorecido. O TCU manteve a compreensão de que a conduta se afastou do comportamento esperado de um gestor diligente e caracterizou erro grosseiro no contexto examinado (BRASIL, 2025b).

O caso demonstra que a fase recursal pode, inclusive, agravar ou reduzir o juízo de reprovabilidade da conduta. Um erro inicial pode ser corrigido quando a parte apresenta fundamentos claros. Se o agente é formalmente alertado e, ainda assim, persiste em decisão incompatível com regra objetiva sem justificativa plausível, a possibilidade de reconhecer erro grosseiro aumenta.

Por outro lado, o recurso pode envolver controvérsia jurídica genuína. Nessas hipóteses, é prudente buscar assessoramento jurídico quando a estrutura do órgão assim recomendar. O fato de a interpretação ser posteriormente afastada pelo controle não basta, por si só, para concluir pela responsabilidade pessoal. É necessário examinar se havia base razoável, complexidade, divergência interpretativa e diligência na formação da decisão.

14 - RELAÇÃO COM A EQUIPE DE APOIO, ÁREAS TÉCNICAS E ASSESSORAMENTO JURÍDICO

A condução individual da licitação não significa atuação solitária. O agente de contratação é auxiliado por equipe de apoio e pode demandar manifestações das áreas técnicas, unidades requisitantes, contabilidade, engenharia, tecnologia da informação, setores de pesquisa de preços e assessoramento jurídico. O desafio institucional é combinar especialização e unidade decisória.

A equipe de apoio possui função instrumental qualificada: pode conferir documentos, organizar dados, consultar sistemas, calcular índices, verificar certidões, produzir informações e auxiliar na operação da sessão. Contudo, no modelo federal, não substitui o agente nas decisões de julgamento e habilitação. A distinção entre instruir e decidir deve ser preservada, inclusive para fins de responsabilização.

As áreas técnicas possuem papel ainda mais específico. Quando a aceitabilidade da proposta depende de especificação farmacêutica, ensaio, certificação, compatibilidade técnica ou análise de desempenho, o pregoeiro deve obter informação de quem detém conhecimento especializado. A decisão procedimental pode incorporar essa manifestação, mas é recomendável que o processo registre claramente qual unidade analisou o conteúdo técnico.

O assessoramento jurídico também não deve ser utilizado como mecanismo de transferência de decisão. Pareceres e orientações fornecem segurança, especialmente em questões controvertidas. O agente deve considerá-los seriamente, mas continua responsável por sua esfera funcional. O Decreto nº 9.830/2019 é relevante ao impedir que a responsabilização da opinião técnica se estenda automaticamente ao decisor e, ao mesmo tempo, ao exigir diligência diante de elementos que revelem erro grosseiro da opinião.

O modelo adequado é cooperativo. Cada agente responde pela qualidade de sua contribuição, e a decisão final deve ser tomada por quem possui competência. Essa arquitetura reduz tanto a concentração indevida quanto a dispersão de responsabilidade, em que todos participam, mas ninguém assume a autoria da decisão.

15 - ADJUDICAÇÃO, HOMOLOGAÇÃO E O LIMITE FINAL DA COMPETÊNCIA

Uma diferença relevante no desenho da Lei nº 14.133/2021 está no encerramento da licitação. O art. 71 estabelece que, encerradas as fases de julgamento e habilitação e exauridos os recursos, o processo será encaminhado à autoridade superior, que poderá determinar

saneamento, revogar, anular, adjudicar o objeto e homologar a licitação (BRASIL, 2021). O Decreto nº 11.246/2022, coerentemente, determina que o agente de contratação indique o vencedor e encaminhe o processo instruído à autoridade superior para adjudicação e homologação. A competência do pregoeiro é ampla durante a fase externa, mas encontra limite institucional claro no encerramento.

A autoridade superior não deve atuar como mera homologadora automática. O art. 71 confere competências próprias de controle, inclusive retorno para saneamento e anulação diante de ilegalidade insanável. Ao mesmo tempo, a existência dessa instância não exonera o pregoeiro pelos atos praticados em sua competência. O sistema combina responsabilidades sucessivas e distintas.

A identificação desse limite é útil para afastar práticas herdadas de regimes anteriores ou de procedimentos eletrônicos que atribuíam ao pregoeiro determinados comandos finais. Sob a Lei nº 14.133/2021, deve-se observar a repartição legal e regulamentar vigente para o órgão e a modalidade.

16 - RESPONSABILIDADE PESSOAL: DOLO, ERRO GROSSEIRO E INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA

A responsabilização é o ponto em que a delimitação de competências revela maior importância. O art. 28 da LINDB estabelece que o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. O Decreto nº 9.830/2019 define erro grosseiro como aquele manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, caracterizada por elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia (BRASIL, 1942; BRASIL, 2019).

O regulamento também contém salvaguardas analíticas relevantes: o mero nexo causal não basta; a complexidade da matéria e das atribuições deve ser considerada; o montante do dano não caracteriza, por si só, erro grosseiro; a opinião técnica não contamina automaticamente o decisor; e o regime não afasta o dever de atuação diligente e eficiente. Esses elementos formam uma estrutura de responsabilidade subjetiva qualificada.

Para o pregoeiro, isso significa que erro de decisão e responsabilidade sancionatória não são conceitos equivalentes. Uma decisão pode ser anulada porque o órgão de controle adotou interpretação diferente e, ainda assim, não existir erro grosseiro. A responsabilização exige avaliar o grau de afastamento em relação ao comportamento esperado, a clareza da regra violada, a existência de alerta prévio, a possibilidade de obter apoio, a urgência, a complexidade e as informações disponíveis no momento.

Em contraste, a jurisprudência demonstra que ignorar regra editalícia objetiva, deixar de realizar providência elementar diante de discrepância evidente ou não reconhecer recurso por fundamento manifestamente incompatível com os fatos pode superar o limiar do erro comum. O padrão não é a perfeição, mas a diligência mínima profissionalmente exigível.

A individualização também impede responsabilidade por posição hierárquica ou pela simples participação no processo. É preciso demonstrar qual ato foi praticado, qual dever funcional existia, qual informação estava disponível, qual contribuição causal ocorreu e qual elemento subjetivo foi identificado. A responsabilidade do pregoeiro decorre do que ele decidiu ou deixou de decidir dentro de sua competência, e não da mera circunstância de seu nome constar na ata da sessão.

Essa abordagem é particularmente necessária em contratações complexas. A fase externa recebe informações produzidas por diversos setores. Imputar ao pregoeiro toda falha técnica prévia produziria um agente defensivo, inclinado a solicitar parecer para qualquer questão ou a excluir licitantes diante de qualquer dúvida. O resultado seria menos eficiência, menos competição e maior custo de transação para a Administração.

17 - JURISPRUDÊNCIA DO TCU: SEIS PARÂMETROS PARA A ATUAÇÃO DO PREGOEIRO

A jurisprudência selecionada permite identificar padrões recorrentes de controle. Embora alguns precedentes tenham origem em certames regidos por normas anteriores, sua utilização neste estudo decorre da continuidade de princípios como diligência, vinculação ao edital, formalismo moderado, segregação de funções e responsabilização por erro grosseiro. Nos casos mais recentes, o TCU já aplica diretamente a Lei nº 14.133/2021 ou a LINDB em ambiente compatível com o novo regime.

O primeiro parâmetro é a qualificação da designação. O Acórdão 1.917/2024-Plenário associa a regularidade da escolha de pregoeiros e agentes de contratação ao requisito de pertencimento aos quadros permanentes e alerta para a culpa in eligendo da autoridade que, sem justificativa extraordinária, designa agente em desacordo com a Lei.

O segundo parâmetro é a negociação diligente. No Acórdão 2.326/2022-Plenário, a Corte considerou insuficiente a atuação do pregoeiro que, diante de discrepâncias relevantes, não buscou adequadamente condições mais vantajosas. A decisão aproxima economicidade e dever de cuidado.

O terceiro parâmetro é o formalismo moderado. O Acórdão 988/2022-Plenário reafirma que a ausência de declaração relacionada a fato preexistente pode ser saneada, em vez de gerar exclusão automática. O agente deve avaliar substância e finalidade da exigência.

O quarto parâmetro é a vinculação ao edital. O Acórdão 1.083/2025-Primeira Câmara responsabilizou pregoeira que utilizou critério de exequibilidade divergente da regra editalícia clara. A decisão associa o conhecimento do edital ao padrão mínimo de diligência.

O quinto parâmetro é o dever de reexaminar recursos de forma efetiva. O Acórdão 2.291/2025-Plenário manteve responsabilização relacionada ao não reconhecimento de recurso por fundamento equivocado, reforçando que a fase recursal exige análise juridicamente adequada.

O sexto parâmetro é a segregação de funções. O Acórdão 1.278/2020-Primeira Câmara considerou irregular a acumulação de atuação na fase de planejamento e na condução do pregão, orientação posteriormente reforçada pela positividade expressa do princípio na Lei nº 14.133/2021.

Precedente	Tema	Conduta/questão examinada	Parâmetro extraído para o novo regime
Acórdão 1.917/2024 - Plenário	Designação	Perfil de ocupação das funções de pregoeiro e agente de contratação.	Designação deve observar art. 8º e qualificação; falha da autoridade pode configurar culpa in eligendo.
Acórdão 2.326/2022 - Plenário	Negociação	Ausência de busca adequada por condições mais vantajosas diante de discrepâncias relevantes.	Negociação não deve ser ritual; circunstâncias concretas podem exigir atuação diligente.
Acórdão 988/2022 - Plenário	Formalismo moderado	Ausência de declaração relacionada a fato preexistente.	Falha sanável não deve gerar exclusão automática quando o requisito material pode ser comprovado sem violar isonomia.
Acórdão 1.083/2025 - 1ª Câmara	Exequibilidade e edital	Uso de critério de cálculo divergente do edital e desclassificação da melhor proposta.	Regra editalícia clara integra o núcleo mínimo de conhecimento do pregoeiro; desvio evidente pode caracterizar erro grosseiro.
Acórdão 2.291/2025 - Plenário	Recurso	Não reconhecimento de recurso com fundamento fático equivocado.	Juízo recursal exige reexame efetivo e motivado; erro manifesto pode ensejar responsabilização.
Acórdão 1.278/2020 - 1ª Câmara	Segregação de funções	Participação do mesmo servidor no planejamento e na condução do pregão.	Separação de funções sensíveis reduz risco e reforça controle interno.

Fonte: elaboração dos autores com base na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

18 - O RISCO DO PREGOEIRO DEFENSIVO E A NECESSIDADE DE SEGURANÇA DECISÓRIA

Um sistema de responsabilização mal calibrado pode produzir comportamento administrativo defensivo. Diante da percepção de que qualquer decisão controversa pode gerar sanção pessoal, o agente tende a privilegiar a alternativa que parece reduzir seu risco

individual, ainda que não seja a melhor solução para a Administração. Na licitação, esse fenômeno pode assumir a forma de inabilitações automáticas, recusa a saneamentos, encaminhamento indiscriminado de dúvidas ao jurídico e ausência de negociação substancial.

A LINDB busca reduzir esse problema ao exigir dolo ou erro grosseiro para responsabilidade pessoal por decisões ou opiniões técnicas e ao determinar que sejam consideradas dificuldades reais e complexidade. A regra não elimina a fiscalização; qualifica a. O objetivo é separar má gestão grave de divergência interpretativa razoável e impedir que o controle substitua retrospectivamente a decisão sem considerar o contexto em que ela foi tomada.

O pregoeiro diligente não deve ser um agente temerário nem um agente paralisado. Sua atuação exige capacidade de administrar incerteza com base em evidências, normas e apoio institucional. Em caso de dúvida técnica relevante, deve demandar especialista. Em caso de dúvida jurídica relevante, pode buscar assessoramento. Em caso de falha documental potencialmente sanável, deve avaliar diligência. Em caso de regra editalícia clara, deve aplicá-la. Em todos os casos, deve registrar a motivação.

A segurança decisória também depende da Administração. Capacitação periódica, manuais internos, checklists, fluxos de consulta, modelos de decisão e documentação das competências reduzem erros e evitam que cada pregoeiro reinvente procedimentos. O Manual de Licitações e Contratos do TCU recomenda estruturação de governança e oferece orientações preventivas e pedagógicas para aplicação da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2023).

A profissionalização, portanto, deve ser lida como política institucional e não apenas como obrigação individual. A qualidade do pregoeiro é função de sua formação, mas também da qualidade do edital, do planejamento, do suporte recebido, do desenho dos processos de trabalho e da existência de canais claros para resolução de dúvidas.

19 - MATRIZ PRÁTICA DE DECISÃO E RESPONSABILIDADE

A sistematização das normas e precedentes permite construir uma matriz prática capaz de auxiliar a análise de situações recorrentes. Ela não substitui o exame do caso concreto, mas permite visualizar quando a atuação do agente tende a permanecer dentro de uma zona de decisão razoável e quando o risco de responsabilização aumenta.

O primeiro eixo é a clareza normativa. Quando a Lei ou o edital contém regra objetiva e diretamente aplicável, espera-se aderência elevada. O segundo é a complexidade técnica: quanto maior a especialização necessária, maior a relevância de consulta à área competente. O

terceiro é a possibilidade de saneamento: falhas meramente formais demandam exame de diligência antes da exclusão. O quarto é a existência de alerta: recursos, impugnações, manifestações técnicas e mensagens de licitantes podem tornar mais grave a manutenção de erro já identificado. O quinto é a documentação da motivação, essencial para demonstrar racionalidade e boa-fé.

Em termos de controle, a pergunta adequada não é apenas se a decisão estava certa em retrospecto, mas se o agente atuou como profissional minimamente diligente diante das informações que possuía. A reconstrução do processo decisório deve preceder a conclusão sobre culpa grave.

Situação	Conduta recomendada	Sinal de diligência	Fator que eleva risco de responsabilização
Regra editalícia objetiva	Aplicar o critério previsto ou justificar juridicamente eventual impossibilidade.	Registro do item do edital e da análise.	Criar ou aplicar critério diverso sem base normativa.
Dúvida técnica especializada	Solicitar manifestação à área competente.	Parecer/nota técnica identificada e coerente.	Decidir matéria técnica complexa por mera intuição.
Falha documental aparentemente sanável	Avaliar art. 64 e realizar diligência quando cabível.	Despacho fundamentado e tratamento isonômico.	Inabilitar automaticamente sem examinar natureza da falha.
Preço com indício de inexequibilidade	Aplicar critério legal/editalício e oportunizar comprovação quando cabível.	Diligência e análise objetiva dos dados.	Presumir inexequibilidade por critério não previsto.
Possibilidade e de redução do preço	Negociar de forma efetiva e documentada.	Mensagem clara, referência de preço e registro do resultado.	Negociação meramente formal diante de discrepância evidente.
Recurso apontando erro objetivo	Reexaminar decisão e corrigir se necessário.	Juízo de reconsideração fundamentado.	Ignorar argumento claro ou negar conhecimento por fundamento incompatível com os autos.

Fonte: elaboração dos autores.

20 - DISCUSSÃO: O PREGOEIRO COMO AUTORIDADE PROCEDIMENTAL, NÃO COMO GARANTIDOR UNIVERSAL

A análise desenvolvida permite rejeitar a concepção do pregoeiro como mero operador do Compras.gov.br ou de qualquer outra plataforma eletrônica. O sistema é instrumento; a decisão é administrativa. Comandos eletrônicos como aceitar, recusar, habilitar, inabilitar, negociar ou registrar intenção de recurso materializam decisões que devem possuir fundamento jurídico e fático.

Também deve ser rejeitada a figura do garantidor universal. A Lei nº 14.133/2021 distribui tarefas entre setores e agentes precisamente para reduzir concentração e permitir especialização. O pregoeiro não elabora necessariamente o estudo técnico preliminar, o termo

de referência, a pesquisa de preços ou as especificações. Não substitui o profissional técnico nem a assessoria jurídica. Não adjudica e homologa no modelo geral do art. 71. Sua responsabilidade acompanha sua competência e seu comportamento concreto.

Essa conclusão não diminui a relevância do cargo. Ao contrário, torna mais nítida sua função: conduzir a competição, garantir aplicação das regras do edital, formar decisões com suporte adequado, preservar isonomia e competitividade, buscar vantagem para a Administração e encaminhar o procedimento regularmente instruído à autoridade superior.

A doutrina especializada converge para a importância da profissionalização e da interpretação finalística. Justen Filho (2023) oferece leitura sistemática que valoriza competência e direitos fundamentais no processo de contratação. Torres (2025) enfatiza os desafios práticos e a necessidade de aplicar a Lei com racionalidade, evitando tanto formalismo excessivo quanto flexibilização incompatível com isonomia. Niebuhr (2025) aborda a nova Lei de modo sistemático e ressalta a necessidade de compatibilizar eficiência, segurança jurídica e controle.

A jurisprudência do TCU complementa essas premissas por meio de casos concretos. Ela sinaliza que o agente pode ser sancionado quando se distancia de padrão mínimo de diligência, mas os próprios fundamentos utilizados pela Corte remetem ao erro grosseiro e à análise contextual. O desafio institucional é manter esse equilíbrio: responsabilizar condutas graves sem criar ambiente em que decisões razoáveis sejam punidas apenas porque posteriormente prevaleceu outra interpretação.

Em síntese, a Lei nº 14.133/2021 transforma a condução da licitação em atividade profissional qualificada. A capacidade de decidir deve ser acompanhada de competência técnica, apoio institucional, motivação e responsabilidade. Essa combinação é mais compatível com a governança pública moderna do que os modelos extremos de burocratização ou personalização absoluta da contratação.

21 - CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu o agente de contratação como figura central da condução individual das licitações e preservou a denominação pregoeiro para o agente responsável quando a modalidade adotada é o pregão. A relação entre essas figuras é, portanto, de especialização funcional: o pregoeiro integra o mesmo núcleo de condução e decisão, aplicado à modalidade pregão.

A análise normativa demonstra que a função possui conteúdo decisório inequívoco. No âmbito federal, o agente recebe atribuições de examinar impugnações, verificar proposta, julgar habilitação, sanear falhas, determinar diligências, negociar condições mais vantajosas, indicar o vencedor, conduzir a equipe de apoio e encaminhar o processo à autoridade superior. Não é correto reduzi-lo a operador de sistema eletrônico.

Essa competência, entretanto, encontra limites. A fase preparatória é estruturada segundo segregação de funções; matérias técnicas podem exigir manifestação de especialistas; questões jurídicas podem demandar assessoramento; a equipe de apoio auxilia, mas não substitui o titular da decisão; e adjudicação e homologação pertencem, no modelo geral do art. 71, à autoridade superior.

O julgamento das propostas e a habilitação devem combinar vinculação ao edital, objetividade e formalismo moderado. O pregoeiro deve distinguir vício substancial de defeito sanável, utilizar diligência quando juridicamente cabível e evitar tanto exclusões automáticas quanto flexibilizações que criem vantagem indevida. A jurisprudência do TCU demonstra que a omissão em sanear falhas formais pode ser irregular, assim como a adoção de critério diverso do edital.

A negociação também integra a função. O agente deve buscar condições mais vantajosas quando as circunstâncias permitirem, sem confundir negociação efetiva com simples formalidade e sem pressionar o fornecedor a preço inexecutável. Na fase recursal, existe dever de reexame: o agente pode reconsiderar a decisão e deve encaminhar o recurso motivadamente quando a mantiver.

Quanto à responsabilidade, o art. 28 da LINDB e o Decreto nº 9.830/2019 impedem a construção de responsabilidade objetiva. A sanção pessoal exige dolo ou erro grosseiro, individualização da conduta e avaliação do contexto. A clareza da regra violada, a existência de alerta, a complexidade, o apoio disponível e o grau de afastamento do padrão de diligência são elementos relevantes.

Os precedentes analisados permitem formular seis mensagens práticas: designações devem ser qualificadas; negociação exige diligência; formalismo deve ser moderado; regras editalícias claras devem ser observadas; recursos demandam reexame efetivo; e funções sensíveis devem ser segregadas. Juntas, essas diretrizes desenharam o padrão esperado de um pregoeiro profissional.

Conclui-se, assim, que o pregoeiro e o agente de contratação podem ser definidos como autoridades procedimentais responsáveis pela condução juridicamente qualificada da

fase externa, dotadas de competência decisória própria e submetidas a deveres de motivação, diligência, isonomia e busca da proposta mais vantajosa. Não são meros operadores nem garantidores universais. A qualidade das licitações depende justamente do equilíbrio entre autonomia decisória, apoio especializado, controles institucionais e responsabilização subjetiva proporcional à gravidade da conduta.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021, para dispor sobre 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.278/2020 - Primeira Câmara. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 18 fev. 2020. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1278/2020/Primeira%20C%C3%A2mara>. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.326/2022 - Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 19 out. 2022. Brasília, DF: TCU, 2022a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2326/2022/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 988/2022 - Plenário. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Sessão de 4 maio 2022. Brasília, DF: TCU, 2022b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia/selecionada/formalismo/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/6/sinonimos%253Dtrue>. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência

do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/publicacoes institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/licitacoes-e](https://portal.tcu.gov.br/publicacoes/institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/licitacoes-e). Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.917/2024 - Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 set. 2024. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1917/2024/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.083/2025 - Primeira Câmara. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus. Sessão de 18 fev. 2025. Brasília, DF: TCU, 2025a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1083/2025/Primeira%20C%C3%A2mara>. Acesso em: 29 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.291/2025 - Plenário. Brasília, DF: TCU, 2025b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2291/2025/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 29 ago. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 16. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.