



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

PROCESSO: 020.00004197/2024-67

INTERESSADO: CACC

PARECER: CJ/SEMIL n.º 148/2024

EMENTA: **LICITAÇÃO. ORIENTAÇÕES.** A autoridade competente deve indicar os agentes de contratação do DSAGC entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública (Decreto 68.220/2023, artigo 3º, §2º). O pregoeiro, sendo o agente de contratação do pregão, deve ser designado entre os servidores públicos efetivos ou empregados públicos do quadro permanente. Servidor cedido ao órgão ou entidade contratante, em exercício e com vínculo permanente com outro órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual ou municipal, pode ser designado como agente de contratação, exceto nos casos de diálogo competitivo. Pessoas que não ocupam um cargo efetivo ou emprego permanente na Administração Pública podem ser designadas nos casos de contratação direta (dispensa e inexigibilidade), desde que haja uma justificativa detalhada. Nos casos de dúvida sobre a categorização da figura do agente de contratação, é necessária a submissão à consulta jurídica específica. A aplicação do princípio da segregação de funções deve ser verificada por meio de uma avaliação baseada na realidade de cada processo (análise casuística). A sistemática dos Pareceres Referenciais (Resolução PGE 29/2015) não pode ser aplicada ao presente caso.

SENHOR(A) PROCURADOR(A) DO ESTADO CHEFE,

1. Trata-se de consulta em relação aos agentes de contratação e à segregação de funções, a fim de atender aos dispositivos da [Lei federal 14.133, de 1º de abril de 2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos \(NLLCA\)](#) e do [Decreto estadual 68.220, de 15 de dezembro de 2023](#).

2. A questão jurídica levantada pela consulente deve ser examinada à luz do contexto apresentado na [Nota Informativa CACC \(SEI 0020634115\)](#). Para facilitar a compreensão do panorama, elenca-se abaixo as principais informações fornecidas na nota informativa, em forma de perguntas e respostas:



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

- a. **Qual é a função do Departamento de Suprimentos e Apoio à Gestão de Contratos (DSAGC)?** O DSAGC, parte da Coordenadoria de Administração, Contratos e Convênios (CACC), é responsável por todos os procedimentos licitatórios e de contratação direta para todas as Unidades da Pasta, conforme o artigo 35 do [Decreto estadual 64.132, de 11 de março de 2019](#).
- b. **Quantas Unidades da Pasta demandam contratações para o DSAGC?** Atualmente, a Pasta conta com 15 Unidades que demandam contratações para o DSAGC.
- c. **Como o DSAGC realiza os procedimentos licitatórios?** O DSAGC realiza os procedimentos licitatórios através do Centro de Licitações e Contratos (CLC); as dispensas e inexigibilidades de licitação por meio do Centro de Compras (CC); e as licitações para registro de preços por intermédio do Centro de Programação e Controle de Estoque (CPCE).
- d. **Quantas atividades foram realizadas em 2023?** No ano de 2023, foram realizadas 162 licitações, 69 dispensas de licitação, 19 inexigibilidades de licitação, 52 pregões para registro de preços e 98 contratações advindas de atas de registro de preços.
- e. **Como é composto o CLC?** É composto de um único servidor efetivo com certificado de pregoeiro e uma funcionária em cargo de comissão, igualmente capacitada como pregoeira.
- f. **Como é composto o CC?** O Centro de Compras é composto apenas por funcionárias comissionadas.
- g. **Como é composto o CPCE?** Este centro divide-se, internamente, entre a equipe que gerencia o Almoxarifado da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL) e outra que atua nas licitações para registro de preços. Uma única funcionária efetiva, devidamente habilitada como pregoeira, atua no sistema de registro de preços.
- h. **Qual é a justificativa para a impossibilidade de o único servidor efetivo realizar todos os procedimentos licitatórios da SEMIL?** Segundo a consultante, considerando o quadro de funcionários aptos a conduzir as licitações e a não existência de funcionários efetivos no CC, frente ao quantitativo de Unidades demandantes e do volume de procedimentos de contratação, justifica-se a impossibilidade de o único servidor efetivo realizar todos os procedimentos licitatórios da SEMIL.
- i. **É possível que a mesma (e única) funcionária do CPCE possa elaborar os termos de referência, pesquisa de preços e conduzir o procedimento licitatório?** Segundo a consultante, como as licitações para registro de preços não envolvem objetos de alta complexidade, é possível que a mesma (e única) funcionária do CPCE possa elaborar os termos de referência, pesquisa de preços e conduzir o procedimento licitatório sem ferir o disposto no artigo 4º do [Decreto 68.220/2023](#).

3. A proposta da consultante é que esta Consultoria Jurídica analise o caso e emita parecer referencial.



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

4. Por fim, vale lembrar que, na forma do [Decreto 68.220/2023](#), “para o desempenho de suas atribuições, o agente de contratação, a equipe de apoio, a comissão de contratação e o fiscal do contrato contarão com o auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade”. Sendo assim, justifica-se plenamente o envio dos autos a esta Consultoria Jurídica.

É o relatório. Passo a opinar.

I. A ESCOLHA DOS AGENTES DE CONTRATAÇÃO

5. A melhoria do processo de contratação pública depende do apoio e do investimento nos profissionais que estão nas principais posições de contratação. Isso é necessário para garantir que as decisões dos servidores públicos sejam baseadas em integridade, conhecimento, habilidade, competência e ética. A isso podemos dar o nome de boa governança nas contratações públicas. O texto dos artigos 7º e 8º da [NLLCA](#) destaca pontos importantes que a liderança administrativa deve considerar em seu papel.¹

6. Sobre o tema, alguns dispositivos da [NLLCA](#) trazem informações importantes. O primeiro deles, especificamente para os propósitos deste parecer, é o inciso LX do artigo 6º da [NLLCA](#), que define o *agente de contratação*. Segundo a lei, agente de contratação é pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

O que é o “agente de contratação”?	Em suma, é o titular de cargo público efetivo ou emprego público permanente (agentes concursados) designado por uma autoridade competente para gerenciar o processo de licitação dentro da Administração Pública.
Quais são as suas responsabilidades?	• Tomar decisões. O agente de contratação tem a responsabilidade de tomar decisões importantes durante o processo de licitação. • Acompanhar o trâmite da licitação. Ele deve acompanhar todo o processo de licitação, garantindo que tudo esteja sendo feito corretamente.

¹ “Esses dispositivos espelham o conjunto de práticas que asseguram as condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho” (ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonardo Guimarães. *Governança: uma nova diretriz na Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020. p. 263).



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

- **Impulsionar o procedimento licitatório.** É dever do agente de contratação dar impulso ao procedimento licitatório, ou seja, garantir que o processo esteja avançando.
- **Executar atividades necessárias.** O agente de contratação deve executar quaisquer outras atividades necessárias para o bom andamento do certame.

7. Já o artigo 8º da [NLLCA](#), ao estabelecer que a licitação “será conduzida por agente de contratação”, prevê que ele contará com o auxílio de uma equipe de apoio, sendo individualmente responsável pelos atos que praticar, exceto se for induzido a erro pela equipe.

8. Em licitações que envolvam bens ou serviços especiais, a [NLLCA](#) possibilita substituir o agente de contratação por uma comissão formada por pelo menos três membros. Esses membros são coletivamente responsáveis pelos atos da comissão, a não ser que um deles discorde, fundamentando sua posição de forma individual e registrada em ata (§2º do artigo 8º da [NLLCA](#)).

9. As diretrizes para a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação, e dos fiscais e gestores de contratos são detalhadas em um regulamento, conforme o §3º do artigo 8º da [NLLCA](#). No Estado de São Paulo, o [Decreto 68.220/2023](#) é o diploma incumbido de fazer essa regulamentação.

10. Seguindo o mesmo caminho da [NLLCA](#), o [Decreto 68.220/2023](#) estabelece que os agentes de contratação, seus substitutos e o presidente da comissão de contratação serão designados dentre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública (§2º do artigo 3º do [Decreto 68.220/2023](#)).²

11. Além desses pontos, o [Decreto 68.220/2023](#), em seção dedicada à atuação e às atribuições do agente de contratação (artigos 6º a 9º), estipula:

- **Agente de contratação no pregão** – Em licitações do tipo pregão, o agente de contratação é nomeado como pregoeiro.
- **Comissão de Contratação** – Para licitações de bens ou serviços especiais, pode-se formar uma comissão de contratação com pelo menos três integrantes.
- **Contratação de Assessoria Especializada** – Serviços de assessoria especializada podem ser contratados temporariamente para auxiliar os agentes públicos em licitações não rotineiras que envolvam bens ou serviços especiais.
- **Responsabilidades do Agente de Contratação:**

² Sem levar a exceção para os agentes de contratação, o Decreto afirmar que, se for impossível da designação dos membros da comissão de contratação, da equipe de apoio ou do gestor e dos fiscais de contrato entre servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes ao quadro permanente do órgão ou da entidade contratante, a situação deverá ser previamente justificada nos autos do processo da contratação (§2º e 4º do artigo 3º).



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

- Acompanhar e gerir a licitação até sua conclusão.
- Decidir sobre a condução da licitação e impulsionar o processo,³ solicitando informações adicionais se necessário.
- Observar o calendário estabelecido e promover diligências para garantir a execução conforme a prioridade da contratação.
- Gerenciar a sessão pública da licitação e:
 - Avaliar e decidir sobre contestações e pedidos de esclarecimento.
 - Conferir se a melhor proposta atende aos critérios do edital.
 - Avaliar as condições de habilitação dos proponentes.
 - Corrigir erros nas propostas e documentos, exceto quando a comissão de contratação assume essa função.
 - Encaminhar documentos para procedimentos auxiliares à comissão de contratação, se aplicável.
 - Negociar condições mais favoráveis com o proponente mais bem colocado, quando viável.
 - Anunciar o vencedor da licitação.
 - Coordenar a equipe de apoio.
 - Enviar o processo finalizado para a autoridade superior para adjudicação e conclusão.
- **Pregoeiro em Registro de Preços:** No pregão para registro de preços, o pregoeiro também avalia e julga documentos para procedimentos auxiliares da licitação.

12. A qualificação do pregoeiro como agente de contratação, a meu ver, merece destaque. A rigor, o §5º do artigo 8º da [NLLCA](#) chama o pregoeiro de “agente responsável” pela condução do pregão. Isso poderia levar a crer que o pregoeiro não seria propriamente um agente de contratação, mas outro tipo de agente importante às licitações. Tal conclusão afastaria do pregoeiro as exigências específicas impostas aos

³ A expressão “dar impulso ao procedimento licitatório” levantou questões sobre se o agente de contratação deveria estar envolvido em todas as etapas do processo de licitação, atuando como um gerente de projetos ou coordenador. Nesse sentido, VICTOR AMORIM defende que o artigo 8º não dá ao agente de contratação o *poder geral de supervisão* de todas as etapas do processo de licitação. Para o jurista, a ideia de que um agente público possa atuar em várias funções ao mesmo tempo vai contra a regra de separação de tarefas para evitar erros e fraudes. Assim, para VICTOR AMORIM (apud FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Fórum: Belo Horizonte, 2021. v.1. p. 300-301), a expressão “dar impulso ao procedimento licitatório” não significa que o agente de contratação tenha o poder de supervisionar todas as etapas da fase preparatória, como planejamento, pesquisa de preços e criação de editais. Além disso, alerta o autor, a lei diz que o papel do agente de contratação termina com a homologação, não incluindo a fase de execução do contrato.

Segundo penso, a [NLLCA](#) é clara ao afirmar que o agente de contratação deve conduzir o licitatório do início ao fim. Ainda que se aceite o argumento lançado por VICTOR AMORIM, há de se reconhecer, com TATIANA CAMARÃO, que o agente de contratação pode, sim, contribuir durante todo o certame, seja no planejamento, seja para esclarecer dúvidas, ou mesmo para evitar que os mesmos erros de outras licitações se repitam (in: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Fórum: Belo Horizonte, 2021. v.1. p. 301).



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

agentes de contratação (como, por exemplo, a necessidade de ser designado entre agentes concursados).⁴

13. Por outro lado, a interpretação mais afinada com os conceitos e topologias dispostas na [NLLCA](#) sugere que: a uma, a função de pregoeiro encaixa-se plenamente na definição de agente de contratação disposta no inciso LX do artigo 6º da [NLLCA](#) (argumento conceitual e sistemático); a duas, a menção ao pregoeiro como agente responsável pelo pregão, na [NLLCA](#), se encontra, justamente, no artigo dedicado a disciplinar a figura do agente de contratação, sendo um parágrafo complementar de esclarecimento (argumento topológico); a três, no Estado de São Paulo, o [Decreto 68.220/2023](#) é expresso em afirmar que o agente de contratação, nos processos de licitação na modalidade pregão, é o pregoeiro, de modo que os requisitos dispostos no §2º do artigo 3º do [Decreto](#) se aplicam também ao pregoeiro (argumento literal).

14. De fato, inexistente, na [NLLCA](#), qualquer indicio normativo que faça crer que a figura do pregoeiro mereça tratamento distinto da dos agentes de contratação. Eles, assim como os agentes responsáveis por concorrências (que, aliás, na [NLLCA](#) seguirá o mesmo tronco procedimental do pregão), encarregam-se de acompanhar e gerir o pregão até sua conclusão; decidir sobre a condução do pregão; e impulsionar o processo de pregão.

15. Por isso, filio-me a corrente que equipara legalmente o pregoeiro ao agente de contratação. É dizer: no pregão, o agente de contratação é o pregoeiro. Por isso, para ser designado pregoeiro, torna-se crucial (i) ato da autoridade competente e (ii) que a escolha recaia sobre servidor público efetivo ou empregado público do quadro permanente. Esse também o entendimento institucional cristalizado na [e-orientação SubG-Cons. nº 07/2024](#).

16. Como se vê, tanto a [NLLCA](#), quanto o [Decreto 68.220/2023](#), estabelecem requisitos muito claros e específicos aos agentes de contratação. A começar, para ser agente de contratação **deve** haver designação formal pela autoridade competente. A escolha, por sua vez, **deve** recair sobre servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente. A lei e o regulamento, no ponto, não abrem exceção, sendo impositivos.

Agente de contratação (requisitos específicos)	↗	Designação pela autoridade competente
	↘	Ser servidor público efetivo ou empregado público do quadro permanente

⁴ Filia-se a essa posição, TATIANA CAMARÃO, que, apesar de considerar o pregoeiro um agente de contratação, defende que ele pode ser designado entre agentes comissionados: “O pregoeiro é um agente de contratação que ficará responsável pela condução do procedimento denominado pregão. [...] Vale alertar que [...] é possível que essa função seja desempenhada por servidores comissionados” (in: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Fórum: Belo Horizonte, 2021. v.1. p. 307).



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

17. Ademais, cabe ressaltar que, ao analisar a admissibilidade da atuação como agente de contratação de servidor cedido ao órgão ou entidade contratante, e que nele esteja em exercício, cujo vínculo de natureza permanente seja com outro órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual ou municipal, a Procuradoria-Geral do Estado, por meio do [Parecer CJ/ARSESP 61/2023](#), aprovado superiormente, esclareceu que:

[...] não há impedimento jurídico a que os agentes de contratação sejam indicados, pela ARSESP, entre empregados servidores/empregados públicos cedidos dos quadros permanentes de outros órgãos ou entidades Administração Pública, e que na Agência, na qualidade de cessionária, tenham o seu exercício, desde que não haja impedimento no instrumento jurídico responsável por viabilizar a própria cessão.

18. Assim, o mesmo entendimento pode ser aplicado à SEMIL, franqueando-se a atuação, como agente de contratação de que trata o artigo 8º da NLLC, de servidor cedido ao órgão ou entidade contratante, e que nele esteja em exercício, cujo vínculo de natureza permanente seja com outro órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual ou municipal. Esses servidores cedidos com vínculo permanente junto ao cedente também poderão ser membros e presidentes de comissão de contratação. Todavia, essa interpretação não se aplica na hipótese de diálogo competitivo ([e-orientação SubG-Cons. nº 07/2024](#)).

19. Com base no exposto acima, compreendo que os agentes de contratação no âmbito do DSAGC devem, necessariamente, ser indicados pela autoridade competente dentre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. O entendimento aplica-se ao pregoeiro, que, na forma da legislação, é agente de contratação. É possível, ademais, que essa designação recaia sobre servidor cedido ao órgão ou entidade contratante, e que nele esteja em exercício, cujo vínculo de natureza permanente seja com outro órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual ou municipal.

II. OS DEMAIS AGENTES COM FUNÇÕES ESSENCIAIS À LICITAÇÃO

20. O artigo 7º da [NLLCA](#) estabelece as diretrizes para a definição de outros atores envolvidos no processo de licitação e contratação pública. Obviamente, além dos agentes de contratação (e seus substitutos) e do presidente da comissão de contratação – que devem ter vínculo efetivo e permanente com a Administração (§2º do artigo 3º do [Decreto 68.220/2023](#)) –, outras pessoas também exercem funções relevantes nas licitações e contratos administrativos. Por isso, o artigo 7º da [NLLCA](#) (e o artigo 3º, *caput* e §1º, do [Decreto](#)) estabelece requisitos gerais para a designação de agentes para a licitação.

Requisitos	Agentes de contratação e presidente da comissão de contratação	Demaís agentes que exercem funções na licitação
------------	--	---



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

Gerais	<i>Experiência ou Formação em Licitações.</i> Devem ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação ou qualificação comprovada por certificação profissional. <i>Imparcialidade familiar e comercial.</i> Não podem ter relações familiares ou comerciais com licitantes ou contratados frequentes, até o terceiro grau de parentesco. <i>Designação pela autoridade competente.</i>	<i>Preferência por servidores efetivos e empregados públicos permanentes.</i> Os agentes devem ser, idealmente, servidores efetivos ou empregados dos quadros permanentes da administração. <i>Experiência ou formação em licitações.</i> Devem ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação ou qualificação comprovada por certificação profissional. <i>Imparcialidade familiar e comercial.</i> Não podem ter relações familiares ou comerciais com licitantes ou contratados frequentes, até o terceiro grau de parentesco. <i>Designação pela autoridade competente.</i>
Específicos	<i>Ser servidor público efetivo ou empregado público do quadro permanente.</i> Esse requisito específico anula o requisito geral disposto no inciso I do artigo 7º da NLLCA e no inciso I do artigo 3º do Decreto 68.220/2023, eis que norma especial em relação a estas últimas, gerais. Assim, diferentemente dos demais agentes envolvidos em licitações, no caso dos agentes de contratação, não há menção à “preferencialmente”, sendo a redação impositiva no sentido de que os servidores têm de ser efetivos ou empregados públicos permanentes.	-



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

21. Nesse sentido, o artigo 7º da [NLLCA](#) estabelece que autoridade máxima do órgão (por exemplo, a Secretária) ou da entidade administrativa (por exemplo, o Superintendente de uma autarquia) deve designar agentes para exercer funções essenciais na licitação (*caput*). Segundo dito artigo, é *recomendado* (ou preferencial, na linguagem da lei) que os agentes sejam servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes do órgão ou entidade pública e tenham formação compatível ou qualificação voltadas à área de contratações.

22. No ponto, vale um realce: o inciso I do artigo 7º da [NLLCA](#) utiliza a expressão “preferencialmente”, o que pode levar a uma interpretação equivocada por parte do gestor público, fazendo-o pensar que é possível atribuir as funções na licitação a prestadores de serviços terceirizados. Contudo, a correta interpretação é a de que se deve dar prioridade à designação de servidores efetivos para essas funções licitatórias. Caso não seja viável seguir essa diretriz, pode-se, excepcionalmente e por um período temporário, nomear servidores comissionados, mas apenas se houver um interesse público excepcional que justifique essa escolha.⁵

23. De toda sorte, é salutar que a designação para funções essenciais à licitação, de fato, recaia sobre servidores efetivos ou empregados do quadro permanente. Isso porque a diretriz da [NLLCA](#) reflete a preocupação em ter uma equipe qualificada, na qual os profissionais selecionados já tenham um compromisso de longo prazo com a organização, o que ajudará a evitar que muitas pessoas passem pelo cargo devido a mudanças na política. Além disso, essa regra garante (ao menos em tese) que os agentes escolhidos para essas posições sejam selecionados com base em seu conhecimento técnico, comportamento e habilidades adequadas ao cargo.⁶

24. É inegável, porém, que o artigo 7º da [NLLCA](#) também suscita riscos na prática administrativa. Isso porque depois de definir as principais funções, pode-se descobrir que faltam agentes públicos com as habilidades necessárias para desempenhar as funções. Para resolver isso, será preciso investir em treinamento ou buscar novos funcionários, ambas tarefas custosas e, muitas vezes, demoradas.

25. Na verdade, a política de priorizar a designação de servidores efetivos ou empregados permanentes altamente qualificados e com profundo conhecimento especializado pode não corresponder à realidade de certas instituições públicas, que enfrentam desafios relacionados à insuficiência de qualificação e ao número reduzido de agentes públicos concursados.

⁵ Defendendo, inclusive, a designação de contratados por tempo determinado para desempenhar tal papel, ver: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Fórum: Belo Horizonte, 2021. v.1. p. p. 287.

⁶ “[...] a Nova Lei prestigia o profissionalismo e carreiras específicas. Com efeito, é importante registrar que a consolidação dessa orientação depende de uma política de pessoal que envolve a estruturação da área de contratações; o mapeamento das competências essenciais às funções da área; a promoção de processo de seleção com critérios objetivados para escolha dos ocupantes de funções-chave; o estabelecimento das competências, atribuições e da matriz de responsabilidades dos atores das contratações, bem como a regulamentação dos fluxos dos processos de trabalho” (FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Fórum: Belo Horizonte, 2021. v.1. p. p. 289).



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

26. Diante dessa discrepância, pode-se recorrer à nomeação de agentes comissionados, que, apesar de sua elevada taxa de substituição, têm o potencial de atenuar essa deficiência crítica. No entanto, é imperativo que o administrador encarregado da nomeação elucide os motivos que fundamentam tal escolha, assegurando a transparência e a adequação da decisão ao contexto específico.⁷

27. É curial, no entanto, que a análise da caracterização de um agente como (i) agente de contratação (a exigir designação entre concursados) ou (ii) demais agentes essenciais à licitação (sendo recomendável a indicação de agentes concursados, mas possível, desde que justificada, a designação de comissionados) deverá ser casuística. Portanto, sempre que houver dúvida jurídica concreta sobre a categorização dos agentes, o caso deverá ser submetido a esta Consultoria Jurídica.

28. De toda forma, esta Procuradoria Geral do Estado já firmou alguns posicionamentos que podem ser aplicados como precedentes a novos casos ([e-orientação SubG-Cons. nº 07/2024](#)). Veja-se:

ORIENTAÇÃO	FUNDAMENTO	CONCLUSÃO
Os agentes públicos designados para atuar em contratação direta por dispensa de licitação com fundamento na NLLCA não são considerados agentes de contratação	A NLLCA (artigo 6º, LX, e 8º) e sua regulamentação no Estado de São Paulo (especialmente os Decretos 68.220/2023 e 68.304/2024) não estabeleceram que a disciplina de agente de contratação seja aplicável à atuação em contratação direta por dispensa de licitação com fundamento na NLLCA	Portanto, nos casos de contratação direta por dispensa, a designação poderá recair sobre agentes comissionados, ainda que haja preferência por servidores públicos efetivos e empregados públicos do quadro permanente
Os agentes públicos designados para atuar em contratação direta por inexigibilidade de licitação com	A NLLCA (artigo 6º, LX, e 8º) e sua regulamentação no Estado de São Paulo (especialmente os Decretos	Portanto, nos casos de contratação direta por inexigibilidade, a designação poderá recair sobre agentes comissionados, ainda

⁷ Nesse sentido: “Expeça orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público” (TCU, Acórdão no 1520/2015 – Plenário).



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

ORIENTAÇÃO	FUNDAMENTO	CONCLUSÃO
fundamento na <u>NLLCA</u> não são considerados agentes de contratação	68.220/2023 e 68.304/2024) não estabeleceram que a disciplina de agente de contratação seja aplicável à atuação em contratação direta por inexigibilidade de licitação com fundamento na NLLCA	que haja preferência por servidores públicos efetivos e empregados públicos do quadro permanente
No caso de licitação na modalidade pregão com fundamento na <u>NLLCA</u>, o agente responsável pela condução do certame designado pregoeiro é agente de contratação	Nos termos do §5º do artigo 8º da NLLCA e do artigo 6º do Decreto 68.220/2023	Portanto, os pregoeiros, seus substitutos e presidentes de comissão de contratação devem ser designados entre servidores públicos efetivos ou empregados públicos permanentes
O servidor cedido ao órgão ou entidade contratante, e que nele esteja em exercício, cujo vínculo de natureza permanente seja com outro órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual ou municipal, pode ser designado como agente de contratação	Nos termos da conclusão do despacho do Senhor Procurador Geral do Estado Adjunto ao aprovar com acréscimos o Parecer CJ/ARSESP 61/2023	Porém, essa interpretação não se aplica na hipótese de diálogo competitivo

29. Nesse panorama, com base no que foi afirmado acima, no âmbito do DSAGC, é possível que nos casos de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) sejam designados agentes para desempenhar funções essenciais à licitação, ainda que estes não sejam titulares de cargo público efetivo ou de emprego público no quadro permanente da Administração, contanto que haja justificativa



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

pormenorizada para tanto. O mesmo não se aplica à designação do pregoeiro, seus substitutos ou presidente da comissão de licitação, conforme visto acima. Demais casos não abarcados nessas conclusões deverão ser submetidos à consulta jurídica específica.

III. O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

30. A [NLLCA](#) destaca a necessidade de integridade, transparência e controle no processo de contratação pública. Um dos mecanismos eleitos pelo diploma para viabilizar essa boa governança é o chamado *princípio da segregação de funções*, previsto nos §1º do artigo 7º da [NLLCA](#) (e no artigo 4º do [Decreto 68.220/2023](#)).

Artigo 7º, §1º, da [NLLCA](#). A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Artigo 4º do [Decreto 68.220/2023](#) - O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único - A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o "caput" deste artigo:

1. será avaliada na situação fática processual;
2. poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:
 - a) da consolidação das linhas de defesa;
 - b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

31. Nesse sentido, a lei proíbe a nomeação de um único agente público para múltiplas funções que apresentem riscos elevados. O objetivo é diminuir a chance de erros e fraudes ao separar responsabilidades. A divisão clara de tarefas e responsabilidades individuais aumenta a transparência. A segregação de funções também melhora o controle sobre o processo de contratação.

32. Relevante frisar, no entanto, que o foco da vedação imposta pelo princípio da segregação de funções são as decisões importantes. Em outros termos, a exigência de segregação é crucial para cargos e funções que envolvem decisões significativas. Isso permite um controle e revisão mais eficazes dos atos realizados. Desse modo, a aplicação da regra deve ser limitada a funções com poder decisório.

33. O acima afirmado faz ainda mais sentido se tivermos em conta que muitos órgãos públicos enfrentam escassez de pessoal qualificado devido a desafios econômicos e fiscais. A crise econômica, a crise fiscal e a reforma da previdência afetaram a contratação e os concursos públicos. Desta forma, a segregação de



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

funções não pode ser manejada de forma nociva, isto é, agravando o já crítico quadro de insuficiência de pessoal na Administração Pública.⁸

34. No Estado de São Paulo, o [Decreto 68.220/2023](#), no artigo 4º, já traz a solução para os casos em que o princípio da segregação de funções precise ser relativizado. O item 1 do parágrafo único do aludido artigo dispõe que o princípio terá sua aplicação avaliada na situação fática processual. Em outros termos, em cada processo de licitação deverá ocorrer a análise fundamentada a respeito da aplicação, ou não, da segregação de funções.

35. Ademais, o item 2 do parágrafo único do artigo 4º do [Decreto 68.220/2023](#) estabelece que a aplicação do princípio da segregação de funções também poderá ser previamente ajustada, no caso concreto. A meu ver, trata-se de norma que autoriza a dispensa prévia e geral da aplicação do mencionado princípio a alguns tipos de processo de licitação. Para tanto, dispõe o Decreto, deve existir (i) consolidação das linhas de defesa; ou (ii) se tratar de casos previamente definidos como de baixo valor e complexidade na contratação.

36. Voltando os olhos aos autos, vê-se que não é possível adotar o modelo de Parecer Referencial ([Resolução PGE 29, de dezembro de 2015](#)) para tratar do princípio da segregação de funções, eis que ele demanda uma análise casuística. Isso, pois, o próprio regulamento determina que a aplicação do princípio será verificada caso a caso. Outrossim, ainda não é possível falar em consolidação das linhas de defesa, tampouco já há o estabelecimento do que seriam as contratações de baixo valor e complexidade para fins de dispensa do princípio da segregação.

37. Desse modo, julgo impossível responder à questão jurídica levantada pela consulente, senão de forma abstrata e em tese (nesse sentido: [e-orientação SubG-Cons. nº 07/2024](#)). Assim, entendo que, para se verificar a aplicação ou não do princípio da segregação de funções, é necessária uma avaliação com base na realidade de cada processo, sendo inviável, por enquanto, o uso da sistemática do Parecer Referencial ([Resolução PGE 29/2015](#)).

IV. CONCLUSÕES

38. Com base no afirmado no curso deste Parecer, opino:

a) pela necessidade de os agentes de contratação no âmbito do DSAGC serem indicados pela autoridade competente dentre servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente (§2º do artigo 3º do [Decreto 68.220/2023](#));

⁸ Nesse sentido, ver: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Fórum: Belo Horizonte, 2021. v.1. p. p. 292.



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

b) pela consideração de que o pregoeiro é o agente de contratação do pregão e, portanto, deverá ser designado entre os servidores públicos efetivos ou empregados públicos do quadro permanente;

c) pela possibilidade de que a designação para agente de contratação recaia sobre servidor cedido ao órgão ou entidade contratante, e que nele esteja em exercício, cujo vínculo de natureza permanente seja com outro órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual ou municipal (exceto nos casos de diálogo competitivo);

d) pela possibilidade de que, no âmbito do DSAGC, sejam designadas pessoas que não ocupam um cargo efetivo ou emprego permanente na Administração Pública nos casos de contratação direta (dispensa e inexigibilidade), desde que haja uma justificativa detalhada;

e) pela necessidade de submissão à consulta jurídica específica nos demais casos em que haja dúvida sobre a categorização ou não da figura do agente de contratação em caso concreto;

f) pela necessidade de verificar a aplicação ou não do princípio da segregação de funções a partir de uma avaliação com base na realidade de cada processo (análise casuística); e

g) pela impossibilidade de aplicação da sistemática dos Pareceres Referenciais ([Resolução PGE 29/2015](#)) ao presente caso.

É o parecer. Encaminhem-se os autos à Chefia des Consultoria Jurídica.

São Paulo, 21/03/2024.

LUCAS SOARES DE OLIVEIRA
Procurador do Estado



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

PROCESSO: 020.00004197/2024-67

INTERESSADO: CACC

ASSUNTO: Consulta referente à designação de agente de contratação sob o regime da Lei federal nº 14.133/2021

Aprovo o Parecer CJ/SEMIL nº 148/2024 por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Encaminhe-se o presente à D. Chefia de Gabinete para as providências de sua alçada.

São Paulo, 21 de março de 2024.

Pedro Monnerat Heidenfelder
Procurador do Estado
Chefe da CJ/SEMIL