



Um novo personagem na contratação pública: o agente de contratação como gerente de projeto

Publicado em 14 de maio de 2021



Jakson Alves

Especialista em Licitações e Contratos e Governança

1 artigo

✓ Seguindo

1. Introdução

A nova lei de licitações (NLL), Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, criou um papel ou personagem nas contratações públicas: o agente de contratação.

Após mais de um mês de vigência da nova lei e ainda não temos um consenso, entre doutrinadores e agentes públicos, de quais serão exatamente as atribuições desse nosso personagem.

Alguns acreditam que ele só pode atuar na fase de seleção do fornecedor, para, principalmente, conduzir a sessão pública da licitação, atuando, inclusive como Pregoeiro, no caso de licitação realizada na modalidade Pregão, conforme dispõe o § 5º do art. 8º da nova lei.

Outra corrente tem defendido que, na verdade, o agente da contratação é o responsável por supervisionar todo o processo de contratação, desde o planejamento até a



Mensagens





procedimento licitatório (gestão do contrato está fora).

Diante disso, as seguintes questões surgem:

- A licitação pode ser considerada um projeto?
- O que a lei diz (e não diz) sobre a atuação do agente da contratação?
- O que faz um gerente de projetos?
- O agente de contratação participar da fase de planejamento e de seleção interfere o princípio da segregação de funções?
- Como seria a atuação do agente de contratação como uma espécie de g

1. O que é projeto?

Segundo o guia PMBOK® (*Project Management Body of Knowledge* e Conhecimento em Gerenciamento de Projetos), “**projeto**” é um “esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou **resultado único**”.

Não confundir com “**processo**”, que, novamente segundo o guia PMBOK, são “atividades sistemáticas direcionadas para alcançar um resultado final”.

Em resumo, projeto tem início, meio e fim e se preocupa em entregar um resultado único (exclusivo, inédito).

Já um processo é algo rotineiro, repetitivo, que produz um resultado padrão ou cotidiano. Um processo pode, inclusive, estar dentro de projeto.

Para não restar dúvidas, vamos exemplificar.

- Exemplo de processo: Recebimento de bens. Segue um rito que é, em geral, sempre o

Gostei Comentar Compartilhar

8 · 2 comentários

Exemplo de projeto: contratação de construção de um prédio. O objeto da contratação para contratação da construção é temporário, pois após contratação e entrega da obra, não se contratará novamente o mesmo objeto contratual.

- Exemplo de projeto: contratação do serviço de limpeza. O objetivo é temporário, pois não se faz continuamente a contratação desse serviço sempre, embora, em geral, seja um serviço contínuo (de necessidade constante). Uma vez contratado, só se contrata novamente quando existir nova necessidade (ex.: extinção do contrato).

Dessa forma, fica claro que, pelo conceito do guia PMBOK, uma contratação pública pode ser considerada um projeto.





3

:ão possu

Início

Minha rede

Vagas

Mens

Levando em conta o guia PBMOK, bem como o fato de que a licitação não é a mesma, mas faz parte de algum objetivo maior, o mais correto seria afirmar que a contratação é um subprojeto de um projeto maior.

Novamente, é bom exemplificar:

- Projeto: Fortalecimento da segurança institucional
- Subprojetos:
 - Treinamento dos servidores da área de segurança
 - Confeção de plano de segurança orgânica
 - Monitoramento eletrônico com Circuito Fechado de TV
 - Instalação de Alarmes

Veja que no escopo do projeto “Fortalecimento da segurança institucional” que, para serem realizadas, serão necessárias algumas contratações. Por exemplo, a instalação de alarmes e CFTV será necessária aquisição de equipamentos. Essas contratações fazem parte de um objetivo (projeto) maior, que é o fortalecimento da segurança do órgão.

Diante desses argumentos expostos, podemos concluir que a licitação pode ser considerada uma espécie de projeto e o plano anual de contratações um portfólio de projetos pré-aprovados.

2. O Agente de Contratação

As atribuições e limites de atuação do Agente de Contratação devem ser estabelecidas em regulamento interno do órgão contratante, conforme dispõe o § 3º do art. 8º da nova lei de licitações.

Porém, a nova lei já prescreve algumas atribuições e qualificações desse agente:

- Deve ser um agente de licitação que pertença ao quadro permanente da Administração Pública (art. 8º, *caput*). Pode ser servidor ou empregado público;
- Como todo agente público que atue na aplicação da nova lei, ele deve ter atribuições relacionadas a licitações e contratos **ou** possuir formação compatível **ou** qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público (art. 7º, inciso II);
- Em licitação na modalidade Pregão o agente de contratação será designado Pregoeiro (art. 8º, § 5º);



Mensagens





- Dá impulso ao procedimento licitatório (art. 8º, *caput*);
- Executa quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do **homologação** (art. 8º, *caput*).
- É auxiliado por uma equipe de apoio (art. 8º, § 1º);
- Conta com apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle de desempenho de suas funções (art. 8º, § 1º);

É bom reforçar que a nova lei estabelece normas gerais sobre o agente de contratação cabendo ao órgão contratante regulamentar os limites da sua atuação. Dito isto, vemos que a NLL, de modo geral, limitou a atuação do agente de contratação usando os termos “acompanhar o trâmite da **licitação**” e “dar impulso ao **procedimento licitatório**”.

De pronto, observamos que o agente de contratação não atua na fase de gerenciamento. Após a homologação da licitação ele sai de cena e “passa a bola” para o gestor do projeto.

Mas que etapas envolvem a licitação? Qual a diferença entre processo e procedimento? Licitação, nos termos na nova lei, é processo ou procedimento?

3. Processo de licitação versus procedimento licitatório

Processo é o método escolhido para chegar a um objetivo. Procedimento é o modo (modo) durante o processo.

Método indica O QUE FAZER. Procedimento indica COMO FAZER.

Uma contratação pública pode ser realizada por dois tipos de métodos (processos):

• Processo licitatório, cujos procedimentos (técnica ou modo de fazer) estão descritos no Título II, Capítulo I a Capítulo VII e Capítulo X da NLL, e

• Processo de contratação direta, cujo procedimento está descrito no Título II, Capítulo VIII da NLL.

Dessa forma, seguindo a linha de entendimento de que a contratação pública pode ser considerada um projeto (ou subprojeto), podemos concluir que no projeto da contratação pública buscamos um resultado único para solucionar determinado problema e podemos usar dois métodos (ou tipos de processos): processo de licitação ou processo de contratação direta. Cada um desses possui técnicas ou procedimentos diferenciados.

Em resumo: um projeto (busca um resultado ou objetivo único) segue um processo (método, o que fazer) que possui procedimentos (técnicas, o como fazer) próprios.

Por exemplo, um projeto pode seguir um método ou framework ágil (ex.: SCRUM) ou prescritivo (ex.: PMBOK®). Cada um desses métodos possui um conjunto de procedimentos diferenciados.





procedimentos (como fazer) descritos no Título II, Capítulo I a Capítulo V da NLL.

Para clarear ainda mais, analisemos um exemplo prático.

Um médico está diante de um paciente com problemas sérios no coração. Existem, no mínimo, dois métodos (processos) para solucionar esse problema: prescrever medicamentos ou realizar cirurgia. O médico vai optar pelo método que for mais adequado para obter o resultado que ele quer e o mesmo: a cura do paciente. Cada método possui procedimentos específicos. Uma cirurgia contém procedimentos (técnicas) de tratamento não invasivo e só por medicamentos contém outros procedimentos (como a administração de uma cápsula por dia toda manhã após as refeições por 90 dias).

Esclarecidos esses conceitos, voltemos a analisar o âmbito da atuação do agente de contratação no processo de licitação.

4. Atuação do agente de contratação no processo de licitação

Apenas três dispositivos da nova lei referem-se às licitações como procedimentos: o art. 6º; caput do art. 8º; caput do art. 147).

Concordo com o entendimento de Claudio Madureira de que todas essas referências referem, claramente, ao **procedimento do processo licitatório**, ou seja, aos atos praticados no curso daquele processo”. [1]

O art. 17 da NLL dispõe o **processo de licitação** vai da **fase preparatória** até a **homologação**.

A **fase preparatória** é caracterizada pelo **planejamento da contratação** (art. 18), onde são elaborados o estudo preliminar, o termo de referência ou projeto básico, o edital da licitação e a minuta do contrato.

Portanto, podemos concluir que o agente de contratação pode atuar **nos procedimentos do processo licitatório**, sendo que, esse último, abrange a **fase preparatória até a homologação do certame**.

Dessa forma, um processo de licitação possui procedimentos (conjunto de atos) nos quais o agente de contratação poderá atuar. Cabe ao regulamento interno do órgão contratante discriminar as atividades e âmbito de atuação desse agente, conforme dispõe o § 3º do art. 8º da NLL, podendo ele participar das fases de planejamento da contratação e seleção do fornecedor, pois ambas fazem parte do processo de licitação.

Vale dizer que a atuação do agente de contratação é regra apenas em processos de licitação (licitatório). Nos processos de contratação direta não existe essa obrigatoriedade legal, embora não seja proibido. Entendo ser recomendável que um agente de contratação, bem qualificado, também acompanhe e dê impulso ao processo de contratação direta.



Segundo o Guia de Conhecimento em Gerenciamento de Projetos, Guia PMBOK® gerente de projeto é a “pessoa designada para liderar a equipe responsável pelos objetivos do projeto às expectativas das partes interessadas”. [2]

O PMBOK® estabelece o seguinte triângulo de talentos necessários para um gerente de projetos:

1. **Liderança:** Capacidade de orientar, motivar e dirigir uma equipe.
2. **Gerenciamento de Projetos Técnico:** Gerenciar os elementos do projeto, mas não limitado a, cronograma, custos, recursos e riscos.
3. **Gerenciamento estratégico e de negócios:** Visão geral de alto nível de negócios. Negociar e implementar decisões e ações que apoiam o alinhamento entre o projeto e a inovação. Trabalhar constantemente com o patrocinador para manter as atividades de negócios e do projeto alinhadas.

Um gerente de projetos lidera a equipe para alcançar os objetivos do projeto em benefício das partes interessadas.

Ele é o responsável pelas atividades de planejamento e acompanhamento do projeto desde o início ao fim.

O PMBOK® destaca que um bom gerente de projetos gasta 90% do seu tempo comunicando-se (escuta ativa, feedbacks). Ele é o elo na comunicação entre o patrocinador do projeto (ordenador da despesa?), os membros da equipe do projeto e as partes interessadas.

Um bom gerente de projetos atua como um facilitador para a equipe no que diz respeito a escopo, tempo, custo, qualidade, riscos e impedimentos. Uma espécie de líder-servidor, ou seja, aquele que dá todo apoio necessário para a equipe trabalhar no seu maior potencial.

Ele é como um grande maestro de uma orquestra: não se espera que o maestro não toque os instrumentos da orquestra, mas ele deve ter conhecimento, compreensão e experiência na área para conduzir um grupo heterogêneo de músicos durante um concerto. Ele lidera, planeja e dá ritmo e o tom das notas musicais, para que exista sintonia durante a execução da melodia.

Dessa forma, em regra, o gerente de projeto não "põe a mão na massa", quem faz isso é a equipe de projeto. Mas ele é quem coordena a equipe de tal forma a extrair o maior potencial dela para que os objetivos do projeto sejam atingidos.

O agente de contratação, como uma espécie de gerente de projetos, seria aquele servidor público que reúne as competências acima listadas (liderança, gerenciamento de projetos, de estratégia e de negócio) e ainda tem experiência técnica na área de licitações e contratos. Um verdadeiro maestro, que fornece à equipe a liderança, a coordenação e apoio técnico necessários para o sucesso da contratação. Um líder-servidor.





A NLL estabelece que é “vedada a designação do mesmo agente público p
simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a po
ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação” (a
o princípio da **segregação de funções**.

O que seria, na prática, essas funções mais suscetíveis a riscos? Não há
estabeleça isso de modo definitivo e sem restar dúvidas. Novamente, cabe
entidade regulamentar.

Entretanto, o Tribunal de Contas da União tem firmado entendimento de q
da segregação de funções o Pregoeiro atuar como integrante da equipe de p
contratação, ou seja, na elaboração dos artefatos dessa fase (Estudo Prelim
Referência, Pesquisa de Preços e Edital) (Acórdãos TCU nº 686/2011 – Pl
1094/2013-Plenário; 1375/2015–Plenário; 1278/2020-Primeira Câmara).

Como já dito no início deste artigo, o agente de contratação é responsável
fase externa da licitação, atuando, por exemplo, como Pregoeiro quando a
licitação for Pregão.

**Mas o que dizer de o Pregoeiro dar o apoio técnico necessário para au
membros da equipe de planejamento da contratação? É vedado?**

Não é vedado. Na vida real, isso ocorre e muito, principalmente em órgãos
menor porte.

Raciocinemos: se a NLL dispôs que o jurídico e o controle interno (segund
de gestão de riscos) podem assessorar a comissão de contratação e os fiscais e gestores de
contratos (art. 8º, §3º), **porque um agente de contratação/pregoeiro (primeira linha de
defesa), competente, com vasta experiência na área, não poderia dar suporte e
acompanhar os trabalhos dos membros da equipe de planejamento (primeira linha de
defesa)?**

Outro ponto: não há dúvidas de que a equipe de planejamento apoia tecnicamente o
pregoeiro na resposta aos questionamentos ou às impugnações e na análise e julgamento das
propostas. Ora, por que o Agente de Contratação/Pregoeiro não poderia apoiar, também, a
equipe de planejamento durante a fase preparatória? É claro que pode.

Em regra, o Agente de Contratação/Pregoeiro não seria o responsável por “pegar a mão na
massa” e elaborar os artefatos do planejamento (ETP, TR, Edital, Pesquisa de preços), mas
orientaria o demandante ou a equipe de planejamento no que fosse necessário. Seria uma
espécie de mentoria dada por um líder-servidor. Não é chefe-servidor é líder-servidor, aquele
que serve à equipe.

Os conselhos e acompanhamentos de um verdadeiro especialista e líder-servidor são
apreciados e desejados por qualquer pessoa que atue na área em que aquele líder se destaca.
Quem não gostaria da mentoria de um especialista quando da elaboração de um termo de
referência?





Com a digitalização dos atos e das modalidades, cada vez será menor o contato da equipe de planejamento com os potenciais fornecedores, mitigando o risco de conluio, corrupção ou conflito de interesses entre os membros da equipe de planejamento e esses fornecedores. Nesses casos, talvez, o agente de contratação poderia participar diretamente da elaboração dos artefatos de planejamento, pois a atuação não estaria, em tese, exposta diretamente aos riscos anteriormente citados.

Um bom exemplo para a situação anteriormente exposta é quando a pesquisa de preços é feita exclusivamente pela internet (painel de preços, etc.) e a modalidade de contratação é pregão eletrônico.

Para reforçar ainda mais, em relação ao risco de não revisão dos atos, não basta, ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguir para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de todo o processo.

Assim, em toda licitação que o agente de contratação participar da fase preparatória apenas como gerente do projeto da contratação e pregoeiro ou como membro da equipe de planejamento e pregoeiro, haverá a revisão do órgão de assessoramento jurídico da autoridade competente aprovadora, bem como, em determinados casos, a revisão interna da Administração.

A título de exemplo, no Ministério Público Federal (MPF), existe o cargo de Supervisor de Licitações. Compete a esse servidor, planejar, organizar, supervisionar e monitorar as licitações.

Em várias unidades do MPF no país esse Supervisor de Licitação também atua como Pregoeiro. Desconheço que essa prática tenha dado ensejo à ocorrência de algum tipo de fraude ou conflito de interesses, pelo contrário, os servidores que demandam bens e serviços e elaboram projeto básico/termo de referência se socorrem desses Supervisores/Pregoeiros para sanar dúvidas.

O Supervisor/Pregoeiro impulsiona os processos licitatórios para cumprimento do plano anual de contratações.

O que observo, algumas vezes, quando se fala em segregação de funções, é um preconceito do tipo: “*precisamos segregar as funções porque todos os agentes públicos são corruptos ou corruptíveis até que se prove o contrário*”. Daí tenta-se separar cada atividade para uma pessoa fazer, o que, em vários contextos, é praticamente impossível, devido o número reduzido de pessoas no órgão.

Acredito que devemos aproveitar a nova lei de licitações para desaprender esse “meme” ou pré-conceito e aprender que a grande maioria dos servidores públicos que atuam na área de licitações são honestos e muito dedicados no que fazem. Essa é a realidade que vejo nesses mais de 14 anos que trabalho nesta área.





Uma solução prática para dar segurança aos agentes e mitigar os riscos existentes possível não segregação de funções é a elaboração de uma Matriz RACI.

Nessa Matriz é feita a designação clara de papéis e responsabilidades de cada participante do processo de contratação.

O acrônimo RACI (em inglês) descreve quatro papéis:

1. **Responsável** (Responsible): quem põe a mão na massa, executa a tarefa/atividade e entregas. Exemplo: quem elabora o Termo (demandante, equipe de planejamento, etc.).
2. **Aprovador** (Accountable): quem tem autoridade para aprovar, aceitar e as entregas. Exemplo: O ordenador de despesas que aprova o Termo
3. **Consultado** (Consulted): geralmente um especialista que detém conhecimentos e informações valiosas que podem agregar valor ou são essenciais para o processo de contratação. Exemplo: Assessoria/Consultoria Jurídica, Área Técnica (TI), **Pregoeiro, Agente de Contratação**.
4. **Informado** (Informed): quaisquer pessoas que precisam ser informadas sobre o andamento da contratação e dos resultados ou ações tomadas. Essas não são envolvidas diretamente nas tomadas de decisão, mas devem ser notificadas. Exemplo: demandante ser informado da publicação do edital e da data da sessão

Veja um exemplo de Matriz RACI no processo de licitação:

 Não foi fornecido texto alternativo para esta imagem

A ideia da matriz RACI é basicamente fazer uma tabela que:

- Identifique as atividades/tarefas do processo de contratação
- Identifique os papéis ou funções de cada pessoa envolvida
- Atribua as atividades/tarefas e as funções

Importante seguir algumas regras básicas:

- Cada atividade deve ter, ao menos, um responsável e um aprovador.
- Pode haver nenhum ou vários consultados e informados para uma atividade.

A matriz RACI deve ser divulgada para todos os envolvidos no processo. Uma boa prática seria constar a matriz no documento de designação da equipe de planejamento da contratação ou em uma instrução de serviço.

8. Conclusão





orquestra da contratação.

Quando um agente de contratação se mostra, de fato, para a equipe de planejamento da contratação, um especialista e líder, ou seja, aquele que você escuta por suas orientações dele e não porque ele é seu superior hierárquico, a equipe não hesita, como, também, tomará a iniciativa de recorrer a ele quando tiver dificuldades ou impedimentos no decorrer do processo.

O agente de contratação, como uma espécie de gerente de projetos, deve reunir as competências de liderança, gerenciamento de projetos, de estratégia e de experiência técnica na área de licitações e contratos.

Portanto, é recomendável que a Administração do órgão ou entidade contratante confie nesse servidor, normatizando as atribuições desse agente de contratação, que ele atue como uma espécie de gerente de projeto, ou seja, um supervisor do processo de contratação.

Referências:

[1] MADUREIRA, Cláudio. Licitações, Contratos e Controle Administrativo. Horizonte: Fórum, 2021.

[2] PMI. Guia PMBOK®: Um Guia para o Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos, Sexta Edição, Pensilvânia EUA: PMI, 2017.

Denunciar

Publicado por



Jakson Alves

Especialista em Licitações e Contratos e Governança

Publicado • 1 d

1 artigo

✓ Seguindo

A nova lei de licitações (NLL), Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, criou um papel ou personagem nas contratações públicas: o agente de contratação.

Alguns defendem que esse agente da contratação é o responsável por supervisionar todo o processo de contratação, desde o planejamento até a homologação do certame, atuando como uma espécie de gerente de projetos. Diante disso, as seguintes questões surgem:

- A licitação pode ser considerada um projeto?
- O que a lei diz (e não diz) sobre a atuação do agente da contratação?
- O que faz um gerente de projetos?
- O agente da contratação participar da fase de planejamento e de seleção do fornecedor fere o princípio da segregação de funções?
- Como poderia ser a atuação do agente de contratação como uma espécie de gerente de projeto?

Confira neste artigo e fique à vontade para deixar seu comentário ou dúvida.

[#gerentede projetos](#)
[#licitação](#)
[#novaleidelicitacoes](#)
[#agentecontratacao](#)
[#lei14133](#)
[#planejamento](#)
[#contratos](#)



Mensagens





3

Início Minha rede Vagas Mensagens

Reações



2 comentários

Mais relevantes ▾



Adicione um comentário...

Drª Aldine Nascimento • 3º+
Advogada

Parabéns pelo artigo, muito bom! 🙌🙌🙌

Gostei · 👤 1 | Responder

Leonardo Mota • 2º
Pregoeiro/Presidente de CPL/Professor em Licitação e Contratos Administrativos



Gostei · 👤 1 | Responder



Jakson Alves

Especialista em Licitações e Contratos e Governança

✓ Seguindo



Mensagens

