



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito Federal

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 122/2024 - PGDF/PGCONS

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. AGENTE DE CONTRATAÇÃO. PREGOEIRO. DESIGNAÇÃO. SUBSTITUTO. LEI N. 14.133/21. DECRETO DISTRITAL N. 44.330/23. SUBSTITUIÇÃO. CARGO DE ASSESSORAMENTO. LEI COMPLEMENTAR N. 840/11. DECRETO DISTRITAL N. 39.002/2018. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA.

1. As alterações produzidas pela Lei n. 14.133/2021 não afetam o regime jurídico dos servidores distritais. Os entes federados ostentam autonomia constitucional para organizar o regime jurídico dos seus servidores.

2. A substituição de ocupante de cargo ou função de direção ou chefia é disciplinada pelos artigos 44 e 45 da Lei Complementar n. 840/2011, os quais foram regulamentados pelo Decreto n. 39.002/2018.

3. Na administração distrital é vedada a *“designação de substitutos para titulares de cargos em comissão de assessoramento e assistência, excetuados os cargos de Secretário-Executivo de órgãos colegiados”* (Decreto n. 39.002/2018, art. 6º).

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto do Consultivo,

Ilma. Senhora Procuradora-Chefe,

I. RELATÓRIO

A Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal encaminhou dúvida à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, atinente à

possibilidade de designação de substituto para o cargo de pregoeiro em seus afastamentos ou impedimentos legais.

Ao examinar a questão, a Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Consulente assim se manifestou (Despacho SEPLAD/SEGEA/SUGEP ([112387801](#)):

Assim, em estrita observância aos preceitos contidos nos artigos 44 e 45, da [Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011](#), regulamentado pelo [Decreto 39.002, de 24 de abril de 2018](#), c/c [Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos](#), regulamentado pelo [Decreto 44.330, de 16 de março de 2023](#), conclui-se que a existência de múltiplos pregoeiros, *a priori*, **não autoriza a designação de substituto(s), uma vez que as tarefas podem ser redistribuídas entre os titulares em exercício, de forma a manter o bom andamento do serviço, considerando que, em regra, tais afastamentos se dão em períodos alternados.**

Não obstante, pautando-se pelo delineado no [Decreto 44.330, de 16 de março de 2023](#), que dispõe acerca da previsibilidade de substituição do agente de contratação (art. 5º, *caput*) e, paralelamente, a ausência de previsão expressa quanto à possibilidade de substituição quando da existência de grupo de agentes de contratação (art. 5º, § 2º), sugere-se submeter o presente à Assessoria Jurídico-Legislativa desta Pasta, **a fim de elucidar se a legislação de regência autoriza a designação de substitutos no caso de múltiplos pregoeiros, em detrimento de eventual redistribuição de demandas entre os próprios titulares quando do afastamento de um deles.**

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal corroborou o *“entendimento adotado pela área técnica desta Pasta nas linhas do Despacho SEPLAD/SEGEA/SUGEP (112387801), que concluiu que “a existência de múltiplos pregoeiros, a priori, não autoriza a designação de substituto(s), uma vez que as tarefas podem ser redistribuídas entre os titulares em exercício, de forma a manter o bom andamento do serviço, considerando que, em regra, tais afastamentos se dão em períodos alternados.”* (Despacho – SEPLAD/GAB/AJL/UNOP, 131492361).

É o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Cuidam os autos de consulta acerca da possibilidade jurídica de *“designação de substitutos no caso de múltiplos pregoeiros, em detrimento de eventual redistribuição de demandas entre os próprios titulares quando do afastamento de um deles, bem como possibilidade de pagamento de substituição no caso em tela, que trata-se de cargo com símbolo CPE-07”* (Despacho – SEPLAD/GAB/AJL/UNOP, 131492361).

Considerando os elementos apresentados, o deslinde da questão requer o exame tanto dos dispositivos que regem as substituições de cargos em comissão, bem como as normas acerca da designação de pregoeiros previsto na nova lei de licitações.

Agente de contratação. Pregoeiro. Substituto legal. Decreto n. 44.330/2023.

O novo Estatuto Jurídico das Licitações criou a figura do agente de contratação, definido como *“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”* (art. 6º, Lei n. 14.133/2021) ^[i].

Nesse quadro, tendo como escopo a eficiência administrativa, a promoção da gestão de competências e a implementação de práticas de governança pública, a lei definiu os seguintes critérios:

(i) a indicação deve recair, preferencialmente, sobre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública ^[ii];

(ii) os servidores designados devem exercer 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; e

(iii) não podem ser cônjuges ou companheiros de licitantes ou contratados habituais da Administração, assim como não podem ter com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. (art. 12 do Decreto n. 44.330/23 e art. 7º da Lei n. 14.133/21). ^[iii]

Em se tratando de licitação na modalidade pregão, o agente de contratação será denominado pregoeiro (art. 8º, § 5º, da Lei n. 14.133/2021).

Essa estrutura normativa indica que a figura do agente de contratação foi objeto de tratamento diferenciado e específico em relação ao agente público (art. 6º, inciso V, Lei n. 14.133/2021), de modo que este deve ser considerado gênero daquele.

Todavia, as atividades de agente de contratação não se confundem com a criação/ocupação de cargo/função, nem pressupõe a existência de gratificação para o desempenho das atribuições ^[v].

O Distrito Federal determinou que a designação do agente de contratação ocorra em conjunto com a indicação do *“substituto”* (art. 5º, *caput*, Decreto n. 44.330/23), o qual também deverá atender aos requisitos do art. 12 do Decreto n. 44.330/23.

Nota-se que a preocupação com a designação de substitutos já era objeto de acórdãos do TCU, os quais apontavam a necessidade de se nomear um fiscal substituto, uma vez que *“uma mesma pessoa não consegue ser responsável pela atividade de fiscalização durante todo o período da execução contratual, pois goza férias, está sujeita a uma série de intercorrências (doenças, consultas médicas de rotina, treinamentos, convocações judiciais etc.), faz jus a licenças (capacitação etc.) entre outros afastamentos. É bastante improvável um único servidor fiscalizar a execução do objeto contratual, do início ao fim, sem se ausentar”* (TCU – Acórdão n. 2831/2011 – Plenário).

Com relação à possibilidade de designação de mais de uma agente de contratação (além do substituto), entendo que se trata de autorização legal conferida ao administrador para, em cada caso, definir a melhor forma de atendimento do interesse público e gerenciamento do serviço. Veja o que prevê o Decreto n. 44.330/23:

Art. 5º O agente de contratação e o respectivo substituto serão designados pela autoridade competente, em caráter permanente ou especial, conforme o disposto no art. 8º da Lei n. 14.133, de 2021.

(...)

§ 2º A autoridade competente poderá designar, em ato motivado, mais de um agente de contratação e deverá dispor sobre a forma de coordenação e de distribuição dos trabalhos entre eles. (...)

Desse modo, em linhas gerais, pode-se concluir que:

- (i) o exercício das atividades de pregoeiro não está vinculado necessariamente à ocupação de cargo;
- (ii) a designação do pregoeiro deve ser feita juntamente com a indicação do substituto^[vi]; e
- (iii) a designação de mais de uma agente de contratação para um procedimento licitatório é um mecanismo facultativo para melhor gestão do interesse público e do serviço, mas não interfere no regime jurídico dos servidores.

Nesse quadro, ainda que a disciplina sobre os agentes de contratação inove ao estatuir mecanismos que assegurem a concretude das regras de governança e demais princípios constitucionais e legais, é certo que o novo Estatuto Jurídico das Licitações em nada afetou o regime jurídico sobre ocupação de cargos.

Com efeito, nem o poderia. O Distrito Federal ostenta autonomia constitucional para organizar o regime jurídico dos seus servidores. Dentro dessa autonomia, compete ao ente público criar seus cargos em comissão e funções de confiança, bem como estipular as normas de substituição^[vii].

No âmbito local, a substituição de ocupante de cargo ou função é disciplinada pelos artigos 44 e 45 da Lei Complementar n. 840/2011. Eis o seu teor:

Art. 44. O ocupante de cargo ou função de direção ou chefia tem substituto indicado no regimento interno ou, no caso de omissão, previamente designado pela autoridade competente.

§ 1º O substituto deve assumir automaticamente o exercício do cargo ou função de direção ou chefia:

I – em licenças, afastamentos, férias e demais ausências ou impedimentos legais ou regulamentares do titular;

II – em caso de vacância do cargo.

§ 2º O substituto faz jus aos vencimentos ou subsídio pelo exercício do cargo de direção ou chefia, pagas na proporção dos dias de efetiva substituição.

Art. 45. O disposto no art. 44 aplica-se aos titulares de unidades administrativas organizadas em nível de assessoria.

Como se vê, o legislador previu apenas a substituição do titular do cargo ou função que tenha natureza de direção ou chefia^[viii], o que exclui os cargos de assessoramento, uma vez que não possuem tais atribuições.

Ao regulamentar essa Lei Complementar, o Distrito Federal, explicitou a regra, vedando a “*designação de substitutos para titulares de cargos em comissão de assessoramento e assistência, excetuados os cargos de Secretário-Executivo de órgãos colegiados*” (Decreto n. 39.002/2018, art. 6º).

Por conseguinte, entendo que não há possibilidade de designação de substitutos para os titulares de cargos de cargos em comissão de assessoramento e assistência relacionados às atribuições de pregoeiro.

Isso porque, nessa matéria, a Administração Pública é submetida ao princípio da legalidade estrita. E, consequentemente, apenas poderá atuar quando existir lei que a determine ou autorize. E, no caso, há vedação legal, o que afastada qualquer outra possibilidade de interpretação.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto opina-se que, s.m.j., à luz do atual arcabouço normativo, em especial o disposto no artigo 6º do Decreto n. 39.002/2018, não há possibilidade jurídica de designação de substitutos durante o afastamento de titulares de cargos de cargos em comissão de assessoramento e assistência relacionados às atribuições de pregoeiro.

É o parecer *sub examine*.

Brasília/DF, 1º de março de 2024.

Tatiana Muniz S. Alves

Procuradora do Distrito Federal

[i] Lei n. 14.133/21 - Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, 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.

[ii] Decreto nº 44.330/23 - Art. 12

§ 3º Os agentes de contratação, os seus substitutos e o presidente da comissão de contratação serão designados dentre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, podendo, excepcionalmente, mediante justificativa fundamentada da autoridade competente, serem servidores ocupantes exclusivamente de cargo comissionado, na hipótese em que não seja possível designar servidor público efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública com a qualificação necessária ao exercício das funções. (Parágrafo Alterado(a) pelo(a) Decreto 45422 de 16/01/2024)

[iii] AMADO, Marcela do Amaral B. de Jesus. Agente de Contratação como expoente de Governança na nova Lei de Licitações. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 81, p. 209-218, jul./set. 2021.

In: Agente de Contratação como expoente de Governança na nova Lei de Licitações (mprj.mp.br)

[iv] No caso de cargo em comissão, o servidor pode ser exonerado a pedido. Já a recusa **injustificada** do exercício de atribuição não possui fundamento legal.

[v] Nesse sentido foi o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo em julgamento da ação direta de inconstitucionalidade:

(...) a função de pregoeiro nada tem de confiança. É função técnico-operacional, como as de condução dos trabalhos de recebimento das propostas e dos lances; análise e aceitabilidade das propostas de acordo com o edital e sua classificação. ” (ADI 2045018-15.2020.8.26.0000).

[vi] “Para a correta instrução do procedimento de contratação, é recomendável a indicação clara dos atos de designação dos agentes de contratação e respectivas equipes de apoio, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências (do designante e do designado), de modo a

evidenciar que os atos processuais foram praticados por aqueles que efetivamente detinham as atribuições correspondentes. Não há um modelo propriamente dito para tal designação, bastando simples portaria de designação pela autoridade regimentalmente competente e publicada em boletim de serviço."

Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação – Brasília: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023

[instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos-de-contratacao.pdf \(www.gov.br\)](#)

[vii] [LEI Nº 6.525, DE 1º DE ABRIL DE 2020](#)

[viii] Sobre substituição: Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 1086/2018 - PGDF/GAB/PRCON e Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 730/2018 - PGDF/GAB/PRCON



Documento assinado eletronicamente por **TATIANA MUNIZ SILVA ALVES - Matr.0171626-3, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 05/03/2024, às 11:57, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **134836951** código CRC= **5BC3B54F**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF
Telefone(s):
Sítio - www.pg.df.gov.br



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Consultivo
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO N°: 00060-00448875/2019-93

MATÉRIA: Pessoal

APROVO O PARECER N° 122/2024 - PGCONS/PGDF, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Tatiana Muniz Silva Alves.

Procuradora-Chefe

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Chefe**, em 06/05/2024, às 19:24, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 19/06/2024, às 18:27, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=139482780 código CRC= **D5042121**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF
Telefone(s):
Sítio - www.pg.df.gov.br