ZÊNITE FÁCIL IA

INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA
INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas contratações públicas. Blog

PREGOEIRO E AGENTE DE CONTRATAÇÃO + IA: ALTA EFICIÊNCIA PELA PARCERIA, NÃO PELA SUBSTITUIÇÃO

Data	Novembro de 2026
Autores	Alcione Silva Quintas, Fabio Vilas Gonçalves Filho, Gustavo Tato

PREGOEIRO E AGENTE DE CONTRATAÇÃO + IA: ALTA EFICIÊNCIA PELA PARCERIA, NÃO PELA SUBSTITUIÇÃO

ALCIONE SILVA QUINTAS

Advogada. Pregoeira. Empregada Pública Federal. Especialista em licitações e contratos. Especialista em gestão pública. Especialista em compliance na gestão pública. Especialista em Direito do Estado e Administrativo. Especialista em gestão da saúde e administração hospitalar. Membro do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro - IDARJ. Integrante da Rede de Pregoeiros do Estado do Rio de Janeiro - REDEPREG. Palestrante e docente de cursos sobre direito administrativo, licitações e contratos.

FABIO VILAS GONÇALVES FILHO

Perito da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Saúde e Tecnologia no Espaço Hospitalar pela UNIRIO, possui MBA em Licitações e Contratos Administrativos, especializações nas áreas de Direito Público, Licitações e Gestão Pública, e é graduado em Direito e Tecnólogo em Gestão Ambiental. Palestrante, possui mais de 15 anos de experiência em contratações públicas. Foi Coordenador de Compras Centralizadas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG/RJ) e chefe da Unidade de Licitações e pregoeiro do Hospital Universitário Gaffrée e Guinle (HUGG/UNIRIO-Ebserh). É membro fundador da REPALC e membro do IDARJ e da REDEPREG. Autor de obras na área de licitações e contratações públicas, é vencedor do Prêmio 19 de Março de Melhor Obra Literária, concedido no Congresso Brasileiro de Pregoeiros. Perfis no Instagram: @fabiovilasgfilho e @falapregoeiro.

GUSTAVO TATO

Mestre em Administração. Servidor Público do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (MMA). Pós-graduado em Gestão da Biodiversidade. Graduado em Administração Pública e Ciências Biológicas. Professor e Palestrante no eixo de Licitações e Contratos, Tecnologia da Informação e Inteligência Artificial. Pregoeiro/Agente de Contratação, com mais de 15 anos de experiência em logística de contratações públicas.

Com o advento da Lei nº 14.133/2021 — Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) —, a digitalização das contratações públicas ganha destaque como instrumento de apoio à concretização dos princípios previstos em seu artigo 5º. A busca incessante por eficiência, transparência e planejamento nas contratações públicas, notadamente esbarra em ferramentas tecnológicas para a sua consecução. Este fenômeno se observa tanto nos sistemas tecnológicos onde se conduzem os atos digitais nos processos, quanto nas ferramentas de controle interno e externo que auditam estes processos. O surgimento de diferentes ferramentas de inteligência artificial, ampliando o poder da digitalização, é cada vez mais perceptível no ecossistema de contratações publicas em suas diferentes instâncias. No planejamento das contratações para produção dos artefatos relacionados a esta etapa, na fiscalização e gestão contratual em suas diversas atividades rotineiras e cadenciadas. Observamos ferramentas de IA até mesmo no controle e auditoria de processos, vide sistemas do próprio governo como o Alice do TCU e diversos correlatos de TCEs, utilizados na verificação de conformidade de processos.

No cerne do metaprocesso de seleção do fornecedor, a figura humana do agente público, notadamente o Agente de Contratação e o Pregoeiro, é o vetor essencial para garantir o sucesso e a integridade dos certames. Embora, a Inteligência Artificial (IA) e as tecnologias digitais se apresentem como poderosas ferramentas auxiliares, nos perguntamos, neste artigo, como estas inserções tecnológicas podem afetar a atividade dos humanos envolvidos neste processo. Avaliamos ainda a legislação e a doutrina que parecem convergir ao demonstrar a impossibilidade de substituição integral desses agentes por sistemas automatizados, dada a natureza intrínseca de suas funções: a tomada de decisão, o julgamento de mérito e a responsabilização pessoal.

1. A DEFINIÇÃO DO PAPEL HUMANO NA LLCA

A LLCA estabelece claramente o perfil e as responsabilidades dos condutores dos processos de contratações públicas. O Agente de Contratação/Pregoeiro é uma pessoa designada pela autoridade competente escolhida entre servidores efetivos ou empregados públicos, ressalvadas as hipóteses da designação para os comissionados. Sua missão é 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 sua homologação.

A lei promove a gestão por competências, exigindo que esses agentes possuam formação compatível ou qualificação atestada, com o objetivo de assegurar que o indivíduo designado tenha o perfil adequado, incluindo aspectos psicológicos,

funcionais e, principalmente, capacidade técnica. Tais exigências demonstram que a função transcende a mera execução operacional de tarefas; ela demanda características humanas como equilíbrio emocional, proatividade, conhecimento e cognição.

A eficiência na Administração Pública, afinal, está nas pessoas, e não apenas nas plataformas tecnológicas. Até porque são as pessoas que utilizarão estas plataformas e a sua aceitação a estas tecnologias depende, em sua maioria, das próprias pessoas e não da tecnologia em si. Everett M. Rogers (2003) descreve este fenômeno através da Teoria da Difusão da Inovação. Sua teoria define "o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social". Para o autor, a aceitação de determinada inovação (o uso de IA no contexto das contratações publicas, neste caso) esbarra em dois pontos fundamentais.

O primeiro deles é social. As pessoas precisam entender o valor que aquela tecnologia agregará em suas atividades. Para que usar ferramentas de IA nas contratações publicas e em que isso altera e melhora a minha rotina? É uma questão mais intrínseca do que relacionada a inovação propriamente dita. O segundo ponto de aceitação é econômico e, segundo o autor, supera o critério social. O robô Alice do TCU, em 2023, propiciou economia de R$2,08 bilhões e em 2024 R$1,5 bilhão, através do cancelamento ou suspensão de compras em andamento com fragilidades identificadas pelo sistema, segundo a CGU (BRASIL, 2024). Quando olhamos para estes números, por mais que possamos ser desafetos às inovações, reconhecemos que o impacto positivo sobre a integridade das contratações publicas é tão extenso, que nos recusamos a admitir o funcionamento da coisa publica sem estas ferramentas.

Retomando a discussão sobre a atuação do Pregoeiro e do Agente de Contratação, a sensibilização desses profissionais para as inovações tecnológicas deve ir além da apresentação de novos sistemas, processos ou ferramentas, destacando, sobretudo, os impactos sociais e econômicos decorrentes de sua adoção. E é na gestão por competência que mora esta chave. Os processos de capacitação não devem focar apenas no operacional, restrito as funcionalidades dos sistemas. Devem também focar nas entregas promovidas por estas inovações, nos impactos sociais destes novos arranjos produtivos, bem como na determinação da não substituição do capital intelectual humano pelas máquinas. O olhar crítico e a supervisão do agente público precisam ser o cerne desta etapa de seleção do fornecedor, sob pena de deixar para a automação e para sistemas atividades que deveriam ser exercidas por humanos.

2. A IA COMO EFICIENTE AUXÍLIO, NÃO COMO SUBSTITUTO

Os avanços em tecnologia, como os sistemas de Inteligência Artificial Generativa (IAG), são vistos como vetores estratégicos para o aprimoramento da atuação pública, com potencial para ampliar a inovação e a eficiência. A LLCA, inclusive, incentiva a adoção de recursos de tecnologia da informação para o controle

preventivo e gestão de riscos. Sistemas eletrônicos, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), já oferecem funcionalidades como catálogos eletrônicos e sistemas de planejamento.

Contudo, a utilização desses recursos exige a observância de limites legais e éticos: a inteligência artificial generativa (IAG) deve atuar como ferramenta auxiliar, sem substituir a análise crítica, a revisão e a supervisão humanas. Sua adoção responsável pode automatizar tarefas repetitivas, otimizar processos e ampliar o tempo disponível para atividades que exigem julgamento profissional e atendimento humanizado. Para alcançar esses benefícios, sua implementação deve ser acompanhada de capacitação dos servidores e de mecanismos de controle.

Nesse contexto, as atribuições do Agente de Contratação e do Pregoeiro, que envolvem a avaliação de conformidade, a aplicação de princípios e a tomada de decisões, exigem atuação humana responsável. O apoio tecnológico não transfere à ferramenta a competência decisória nem a responsabilidade pelos atos praticados.

A regulamentação do uso da IA na Administração Pública vem sendo desenvolvida por normas editadas em diferentes esferas e órgãos, a exemplo da Portaria MGI nº 3.485/2026 e da Portaria PGE-RJ nº 06/2025, observados seus respectivos âmbitos de aplicação. Esse movimento evidencia a necessidade de estabelecer diretrizes para o uso responsável dessas ferramentas, com atenção aos seguintes aspectos:

1. Tomada de decisões administrativas ou jurídicas;

2. Substituir a atuação humana em atividades que envolvam julgamento de mérito, discricionariedade ou responsabilização pessoal;

3. Formular posicionamentos jurídicos em questões sensíveis ou estratégicas;

4. Supervisão humana e a responsabilização.

A responsabilidade sobre o conteúdo final produzido, com ou sem apoio de IA, será sempre do agente público, sendo vedada a transferência de responsabilidade à ferramenta utilizada. O sistema pode ajudar a redigir, mas todo o conteúdo gerado deve ser revisado criticamente pelo ser humano, de modo a prevenir a inclusão de erros, distorções ou vieses.

Em suma, enquanto a IA pode automatizar tarefas burocráticas (como produção de documentos repetitivos ou armazenamento de dados), ela não pode ser o cerne do processo. A discricionariedade do gestor, a motivação de atos excepcionais (como a inversão de fases, por exemplo) e a capacidade de interpretar as complexidades do caso concreto permanecem inegociáveis.

3. A ANÁLISE PROCESSUAL, O CONTROLE DE RISCOS E A PRESERVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE E DO JULGAMENTO HUMANO

Um dos momentos mais críticos e menos automatizáveis do processo licitatório é a negociação. O Agente de Contratação/Pregoeiro atua como um "grande negociador". A negociação é fundamental para obter condições mais vantajosas para a Administração, indo além da simples redução de preço. Ela pode envolver prazos, condições de pagamento ou ampliação de garantias.

Essa atividade exige conhecimento especializado do Pregoeiro e do Agente de Contratação, que devem atuar de forma proativa, estudar o cenário, conhecer o objeto e contar com o adequado assessoramento técnico do setor demandante. É crucial que o agente avalie se uma "suposta vantagem" negociada pode, na verdade, comprometer a exequibilidade ou a qualidade do objeto ou serviço, pois o licitante pode buscar compensar a redução de custos. Nesse sentido, Justen Filho (2021, p. 764) aduz que “se a disputa foi intensa e se foi atingido o menor preço possível, qualquer outra vantagem pode comprometer a exequibilidade da proposta”.

A advertência evidencia que a negociação não pode ser reduzida à busca automática e indiscriminada por sucessivas reduções de preço. A identificação do limite economicamente razoável da negociação pressupõe a consideração das circunstâncias concretas do certame. Entre elas destacamos: (i) as condições de mercado, (ii) a estrutura de custos do objeto e dos possíveis reflexos de uma redução adicional sobre a exequibilidade da proposta e, (iii) a qualidade da futura execução contratual.

Tais avaliações são essencialmente qualitativas e contextuais, pois dependem da apreciação da realidade mercadológica e das particularidades da proposta apresentada. Por essa razão, entendemos que as ferramentas algorítmicas e sistemas de inteligência artificial podem sim, auxiliar o agente público mediante o processamento de dados, identificação de padrões e fornecimento de subsídios à decisão. Estas ferramentas não devem, no entanto, substituir o juízo crítico e a responsabilidade decisória do agente público na condução da negociação. A atenção humana especial, deverá existir quando estiverem em causa a exequibilidade da proposta, a vantajosidade da contratação e a adequada execução do objeto.

Além disso, a proteção da integridade do processo licitatório é uma incumbência humana, somente apoiada pelas tecnologias. O Agente de contratação ou o Pregoeiro tem o dever de aplicar filtros para desclassificar ou inabilitar concorrentes irresponsáveis, que tentam prejudicar o certame com lances inexequíveis. Mais grave ainda, compete ao agente público a conduta ativa diante de indícios de fraude durante o procedimento licitatório, devendo relatar todos os indícios à autoridade superior para a instauração do devido processo de apuração. Fraudes e corrupções são riscos capazes de macular a boa gestão, e sua detecção e endereçamento exigem discernimento ético, legal e investigativo que a IA pode auxiliar, mas nunca substituir.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que a Inteligência Artificial se revela como uma aliada estratégica, especialmente nas fases de análise dos documentos de habilitação e de enfrentamento das manifestações recursais. No exame dos documentos de habilitação, ferramentas de IA podem conferir maior celeridade e

precisão à verificação de requisitos formais. Itens como validade de documentos, autenticidade de certidões, verificação da compatibilidade entre os documentos apresentados e as exigências editalícias, análise de qualificação técnica e econômico-financeira, consistência de informações e identificação de possíveis inconformidades. As IAs funcionam como um filtro inicial altamente eficiente na detecção de padrões anómalos e na sumarização destas informações.

Essa capacidade analítica das ferramentas de IAs permite ao Pregoeiro e ao Agente de Contratação direcionar sua atuação para aspectos mais sensíveis e complexos. Citamos, como exemplo, a interpretação jurídica de cláusulas, a consolidação de entendimentos jurisprudenciais e doutrinários sobre aquele tema, a avaliação fática em exame sobre aquele caso específico. É de se imaginar a catástrofe que seria induzir uma ferramenta de IA para decidir, por exemplo, sobre a aplicação do princípio do formalismo moderado, tema tão polêmico entre humanos e, que sem dúvidas esbarra no caso concreto para melhor decisão.

De igual modo, na análise de impugnações, pedidos de esclarecimentos e recursos administrativos. A IA pode auxiliar na organização dos argumentos, na busca por precedentes relevantes e na sistematização de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, contribuindo para decisões mais fundamentadas e consistentes. Todavia, permanece imprescindível a atuação crítica do Pregoeiro e do Agente de Contratação, que devem avaliar o contexto, ponderar princípios e assumir a responsabilidade pelo julgamento final. Assim, a IA não substitui o agente público, mas potencializa sua capacidade decisória, promovendo maior eficiência sem afastar o indispensável juízo do valor humano que rege o processo de contratação pública.

4. CONCLUSÃO: O AGENTE DE CONTRATAÇÃO/PREGOEIRO COMO PILAR DA GOVERNANÇA

A Lei nº 14.133/2021 modernizou as licitações, consagrando um rito digital que busca a celeridade e a economicidade. A IA e as ferramentas tecnológicas potencializam essa eficiência, oferecendo transparência (controle social) e reduzindo custos transacionais. O papel do Pregoeiro tem sido discutido nesse novo contexto tecnológico. No compras.gov, por exemplo, até a abertura da seção publica já é automatizada e não precisa mais da atuação do agente. Citamos ainda, os robôs de lances, que de certa forma estão previstos na parametrização prevista na IN 67/2021 e na IN 73/2022. Se todos os lances forem parametrizados a etapa de disputa deverá durar alguns centésimos de segundos, pois o próprio sistema, mediante os parâmetros de valor mínimo e intervalo entre lances, resolverá a disputa sozinho.

E no contexto do SICX e dos e-marketplaces? Há quem diga que esta novidade irá acabar com pregão. Acabará junto com o pregoeiro? São perguntas sobre algo novo, ainda sem respostas concretas, mas defendemos aqui uma visão mais conservadora. O credenciamento ganhará um protagonismo muito grande, mas o pregão será mantido justamente para aqueles objetos que não se enquadrem nos pressupostos do SICX. Qual será então o papel do Pregoeiro e do Agente de Contratação nestas novas modelagens?

A sofisticação das contratações públicas e a necessidade de proteger o erário exigem que o agente público vá além da execução mecânica do rito. As funções críticas de decidir, negociar complexidades, exercer discricionariedade e arcar com a responsabilidade funcional, demandam - a expertise, a análise crítica, o conhecimento e o julgamento de mérito do Pregoeiro e do Agente de Contratação.

A IA é uma ferramenta que deve ser utilizada com cautela, priorizando seu uso auxiliar e sob a constante supervisão humana, garantindo que o agente público mantenha a responsabilidade individual pelos atos que pratica. Como os pilares da governança, o Agente de Contratação e o Pregoeiro são insubstituíveis, atuando como o elo insuperável entre a tecnologia que agiliza e a ética que garante a supremacia do interesse público. O profissional humano é o farol que guia o processo, assegurando que, mesmo em um ambiente digital, a busca pela proposta mais vantajosa não comprometa a qualidade técnica, a legalidade e a transparência.

O desafio da Administração Pública moderna não é substituir seus agentes por inteligência artificial, mas sim capacitá-los continuamente, conforme previsto na LLCA. É preciso, portanto, adotar uma perspectiva estratégica que reconheça o avanço da inteligência artificial como uma oportunidade de parceria, e não como uma ameaça às profissões. Somente com o correto preparo é que poderemos usar as novas ferramentas de modo estratégico, elevando o nível de eficiência e garantindo a qualidade técnica e a segurança jurídica de suas manifestações. O julgamento de mérito e a responsabilização pessoal são marcas irrenunciáveis da gestão pública eficaz.

Se as ferramentas de IA são como um software de navegação avançado que mapeia rotas e alerta sobre o trânsito (otimizando a burocracia), o Agente Público é o capitão que, munido de experiência e discernimento, decide a rota final, avalia os riscos não previstos pelo sistema e é, em última instância, responsável pela segurança e chegada do navio ao porto. O sistema auxilia, mas o julgamento final e o risco são dos humanos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Alice — Analisador de Licitações, Contratos e Editais**. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/alice. Acesso em: 203 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. Portaria MGI nº 3.485, de 24 de abril de 2026. **Estabelece a Política de Governança de Inteligência Artificial no âmbito do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**. 2026. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mgi-n-3.485-de-24-de-abril-de-2026-702070785. Acesso em: 21 out. 2026.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Portaria nº 06, de 10 de setembro de 2025. **Regulamenta o uso de sistemas de inteligência artificial generativa (IAG) no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ)**, estabelecendo os requisitos e boas práticas que devem ser observados pelos procuradores, servidores e demais integrantes da PGE-RJ na utilização dessas ferramentas tecnológicas. Rio de Janeiro, 22 out. 2026.

GONÇALVES FILHO, Fábio Vilas; QUINTAS, Alcione Silva. **A conduta do pregoeiro diante de indício de fraude durante o procedimento licitatório**. Sollicita Portal, 19 set. 2023. Disponível em: https://app.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=20684&n=a-conduta-do-pregoeiro-diante-de-ind%C3%ADcio-de-fraude-. Acesso em: 23 out. 2026.

GONÇALVES FILHO, Fábio Vilas; QUINTAS, Alcione Silva; ISRAEL, Queila; CRISPIM, Jorge. **O substancial impacto da Lei nº 14.133 na modalidade pregão**. Sollicita Portal, 19 set. 2023. Disponível em: https://portal.sollicita.com.br/Noticia/21250/o-substancial-impacto-da-lei-n%C2%BA-14.133-na-modalidade-preg%C3%A3o. Acesso em: 23 out. 2026.

GONÇALVES FILHO, Fábio Vilas; QUINTAS, Alcione Silva; MANASFI, Jamil. **O pregoeiro diante da inegociável dispensa da negociação**. Sollicita Portal, 19 dez. 2023. Disponível em: https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20949/o-pregoeiro-diante-da-inegoci%C3%A1vel-dispensa-da-negocia%C3%A7%C3%A3o-. Acesso em: 25 out. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à legislação de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovations**. 5. ed. New York: Free Press, 2003.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 14. ed. São Paulo: Juspodvm, 2023.

Como citar este texto:
QUINTAS, Alcione Silva; GONÇALVES FILHO, Fabio Vilas; Tato, Gustavo. Pregoeiro e agente de contratação + IA: alta eficiência pela parceria, não pela substituição. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 05 nov. 2026. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: dd mmm. aaaa.