

GOVERNANÇA E PREVENÇÃO: COMO ENFRENTAR O AGENTE OPORTUNISTA E GARANTIR A INTEGRIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS?

Reflexões à luz da lei nº 14.133/2021 sobre a atuação indevida de empresas nas licitações eletrônicas e os mecanismos legais de prevenção e responsabilização

Ricardo Luiz Souza Santos¹

Resumo: A Lei nº 14.133/2021 modernizou os processos licitatórios e reforçou a busca por eficiência e integridade nas contratações públicas. Contudo, a adoção do meio eletrônico trouxe novos desafios, como a atuação do "*capilezeiro eletrônico*", licitante que participa do certame sem intenção real de contratar, apenas para gerar instabilidade e obter vantagens indevidas. Este artigo analisa criticamente essa figura e propõe mecanismos legais de prevenção e responsabilização, com destaque para a exigência da garantia da proposta e a atuação firme do Agente de Contratação e do Pregoeiro

1. Da figura folclórica à fraude institucionalizada: a transição do "*capilezeiro presencial*" ao "*capilezeiro eletrônico*" nas licitações públicas

A história das licitações públicas no Brasil está permeada por figuras peculiares que, à margem da legalidade, buscaram explorar brechas e fragilidades do sistema para obter vantagens pessoais ou empresariais indevidas. No modelo tradicional de certames presenciais, um personagem recorrente e conhecido nos corredores da Administração Pública era o popularmente chamado "*capilezeiro*" (*aquele que recebia a vantagem econômica para se afastar da licitação antes de seu início ou durante a sua tramitação*).

Tratava-se, em regra, de indivíduos que sequer integravam formalmente os quadros de empresas licitantes, mas que se apresentavam como "representantes", "intermediadores" ou "consultores" informais, muitas vezes sem qualquer vínculo documental ou jurídico com os participantes do certame.

Sua atuação se caracterizava pela manipulação psicológica e intimidação velada: insinuavam ter influência junto a servidores públicos ou autoridade superior, alegando capacidade de interferência no resultado da licitação, sempre com o objetivo de obter vantagem financeira ilícita. Em alguns casos, sua simples presença nos arredores da sessão pública era utilizada como mecanismo de chantagem velada contra empresas efetivamente interessadas e habilitadas.

¹ Pós-Graduado em Licitações e Contratos Administrativos pela Faculdade Baiana de Direito. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (Ilhéus/BA). Advogado e Consultor Jurídico

Esse *modus operandi*, ainda que rudimentar, muitas vezes lograva êxito, especialmente em municípios menores, onde o controle social e institucional era mais frágil. O "*capilezeiro presencial*" tornava-se, assim, um elemento parasitário que se alimentava da insegurança jurídica, da falta de mecanismos de rastreabilidade e da ausência de políticas de integridade na gestão das contratações públicas.

Com o advento das plataformas digitais e a virtualização quase integral dos procedimentos licitatórios, tendência reforçada pela Lei nº 14.133/2021, houve a promessa de maior transparência, rastreabilidade e democratização das disputas. Contudo, a digitalização dos certames não erradicou a prática oportunista: apenas transformou seus métodos e meios. Surge, então, a versão contemporânea e tecnologicamente adaptada: o "**capilezeiro eletrônico**".

Diferentemente do perfil anterior, essa nova figura atua formalmente como interessado ou licitante cadastrado, explorando o anonimato, a impessoalidade e a multiplicidade de certames para introduzir comportamentos oportunistas, obstrutivos ou de má-fé, com o único objetivo de desestabilizar a disputa, coagir os reais concorrentes ou criar ambiente propício à negociação espúria. Dentre os expedientes mais comuns desse novo perfil destacam-se:

- a) Impugnações genéricas e desprovidas de fundamentação técnica, cujo objetivo não é a melhoria do edital, mas sim atrasar o cronograma ou "marcar território";
- b) Envio proposital de arquivos corrompidos ou documentos de habilitação ininteligíveis, o que dificulta a análise e induz à postergação de decisões por parte do pregoeiro;
- c) Apresentação de propostas com valores artificialmente baixos e sabidamente inexequíveis, com vistas à indução de desistência mediante oferta de "acordo informal" ou barganha velada;
- d) Omissão estratégica na etapa de envio da proposta final realinhada e planilha de custos, frustrando a formalização do contrato e impondo à Administração a convocação de propostas com valores superiores, causando prejuízo direto ao erário.

Essas práticas representam violação grave aos princípios fundamentais da licitação pública, especialmente os da legalidade, isonomia, moralidade, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa, todos expressamente consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Mais do que um desvio ético ou conduta isolada, a atuação do "*capilezeiro eletrônico*" constitui verdadeira fraude institucionalizada, que amplia o custo transacional dos processos licitatórios, gera insegurança jurídica aos participantes idôneos e compromete a credibilidade do próprio sistema de contratações públicas.

Não se trata de um problema meramente comportamental. Trata-se de um fenômeno que demanda resposta institucional firme, coordenada e estruturada, envolvendo a atuação ativa do Agente público condutor do certame, o uso criterioso da garantia da proposta (art. 58 da Lei nº 14.133/2021), a apuração de responsabilidades administrativas (art. 155 da mesma norma), bem como a aplicação de medidas corretivas e sancionatórias, inclusive com a execução da garantia em caso de frustração injustificada do certame.

Portanto, reconhecer e enfrentar o “*capilezeiro eletrônico*” é uma necessidade urgente do novo regime de contratações públicas. Sua atuação não pode mais ser tolerada sob o manto da “*formalidade*” de um simples interessado. Quem atua para sabotar o certame, mesmo que travestido de licitante, viola o interesse público e deve ser expurgado do processo pela via legal e disciplinar.

2. A evolução normativa sobre a apresentação da proposta e habilitação

A evolução normativa sobre a apresentação da proposta e dos documentos de habilitação: da simultaneidade formal à flexibilização estratégica e seus efeitos práticos.

A regulamentação dos procedimentos licitatórios no Brasil passou por importante trajetória de amadurecimento, especialmente no que tange à forma e ao momento da apresentação da proposta de preços e dos documentos de habilitação. Esse aspecto processual, aparentemente técnico, guarda implicações diretas sobre a segurança jurídica, a celeridade, a integridade e o próprio êxito da seleção da proposta mais vantajosa, conforme preconiza a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

No contexto normativo anterior à Lei nº 14.133/2021, vigoravam comandos que estruturavam a análise sequencial e escalonada dos documentos: primeiro a proposta; depois, os documentos de habilitação da empresa mais bem classificada.

A Lei nº 10.520/2002, ao instituir a modalidade do pregão (art. 4º, XII), estabeleceu expressamente que somente seriam analisados os documentos de habilitação do licitante que apresentasse a melhor oferta na etapa competitiva. O foco era a desburocratização do procedimento e a eliminação de fases inúteis, já que empresas mal classificadas sequer precisariam ter sua documentação analisada, reduzindo o custo administrativo.

Esse raciocínio foi reafirmado e operacionalizado pelo Decreto Federal nº 5.450/2005, que regulamentava o pregão eletrônico no âmbito federal. No seu art. 25, previa-se a mesma lógica: somente após o encerramento da etapa de lances o pregoeiro examinaria a proposta mais bem classificada, avaliando sua compatibilidade com o valor estimado e, em seguida, verificando a habilitação conforme as exigências do edital. Aqui se reforçava a ideia de uma análise progressiva, com foco na eficiência processual.

Entretanto, essa lógica sofreu ruptura parcial com o advento do Decreto Federal nº 10.024/2019, que instituiu nova regulamentação do pregão eletrônico. Em

seu art. 26, estabeleceu-se que os licitantes deveriam encaminhar, de forma concomitante, a proposta escrita e os documentos de habilitação, ambos por meio do sistema eletrônico, até a data e horário designados para a abertura da sessão pública. Essa inovação se justificava no novo ambiente digital e visava acelerar a análise pós-disputa, antecipando a formação do conjunto documental que poderia ser imediatamente validado pelo pregoeiro, reduzindo o tempo de tramitação.

Contudo, a Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer um novo regime jurídico das contratações públicas, optou por flexibilizar novamente essa exigência, promovendo um retorno ao modelo racional e escalonado de análise documental.

Em seu art. 63, inciso II, a norma passou a exigir apenas do licitante vencedor a apresentação dos documentos de habilitação, salvo nos casos em que o edital preveja a inversão das fases, hipótese em que a habilitação antecede o julgamento das propostas. Essa diretriz representa a adoção de um modelo mais responsivo, que permite à Administração Pública modular o procedimento licitatório conforme suas necessidades, grau de complexidade da contratação e características do objeto.

Embora essa mudança tenha como justificativa central os princípios da eficiência, economicidade e proporcionalidade, é inegável que também abriu margem para práticas oportunistas, especialmente em ambientes virtuais onde o controle da intencionalidade do licitante é mais complexo. A ausência de obrigatoriedade de entrega prévia da documentação de habilitação criou um vácuo de responsabilidade imediata, permitindo que empresas participem da disputa sem ter previamente se estruturado para comprovar sua capacidade técnica, jurídica, fiscal e trabalhista.

Essa nova modelagem exige da Administração Pública, especialmente do Agente de Contratação e do Pregoeiro, maior vigilância, diligência e sensibilidade jurídica, não apenas para conduzir a sessão pública, mas também para identificar e inibir comportamentos desviantes que comprometam o interesse público.

A apresentação intempestiva ou intencionalmente omissa da documentação, bem como a recusa de apresentar a proposta final realinhada e a planilha de custos, não podem ser tratadas como meros descuidos formais. Elas constituem inadimplemento de obrigação essencial, com potencial para gerar a frustração do certame, o aumento do custo contratual e o prejuízo à isonomia entre os concorrentes.

Nesse cenário, a garantia da proposta, prevista no art. 58 da Lei 14.133/2021, emerge como importante ferramenta de dissuasão e proteção. Sua exigência fundamentada, especialmente em licitações de maior vulto ou em objetos estratégicos, tem o potencial de resgatar o comprometimento mínimo exigido do licitante com a seriedade do procedimento.

Portanto, a evolução normativa sobre a apresentação da proposta e da habilitação não é apenas uma questão de técnica procedimental. Trata-se de um reflexo da maturidade institucional da Administração Pública brasileira, que precisa, cada vez mais, conjugar agilidade e segurança, flexibilidade e controle, eficiência e integridade

sempre com vistas à concretização do princípio da seleção da proposta mais vantajosa e à tutela do interesse público.

3. O risco do “*interessado oportunista*” na licitação pública: fraude disfarçada de formalidade

A participação em procedimentos licitatórios, sobretudo no regime digital instituído pela nova Lei nº 14.133/2021, pressupõe o compromisso com os princípios da boa-fé, lealdade processual, cooperação e observância das normas editalícias.

No entanto, a flexibilização da exigência de apresentação simultânea de propostas e documentos de habilitação, aliada ao ambiente remoto e impessoal das licitações eletrônicas, tem favorecido o surgimento de um novo agente patológico no processo licitatório: o “*interessado oportunista*”, vulgarmente chamado de “*capilezeiro eletrônico*”.

Embora formalmente habilitado a participar do certame, na condição de licitante, esse sujeito atua com intenções alheias à lógica da contratação pública. Não almeja competir de forma legítima, tampouco apresentar proposta exequível e assumir obrigações contratuais. Seu objetivo é estratégico e, muitas vezes, doloso: criar embaraços, forçar desistências, provocar distorções no julgamento e, por vezes, obter vantagens econômicas indiretas por meio de práticas de intimidação ou chantagem velada contra concorrentes.

Dentre as condutas mais recorrentes, destacam-se:

- a) Envio proposital de arquivos corrompidos, incompletos ou vazios nos campos destinados à habilitação, de modo a postergar o exame da documentação e criar margem para argumentações infundadas sobre falhas no sistema ou direitos de complementação;
- b) Abstenção deliberada de apresentar a proposta final realinhada e a planilha de composição de preços, mesmo quando expressamente convocado para isso pelo pregoeiro, frustrando a formalização do contrato e obrigando a Administração a convocar propostas menos vantajosas;
- c) Desistência estratégica após a classificação em primeiro lugar, geralmente após o encerramento da disputa, com o intuito de influenciar a Administração a realizar ajustes no edital ou negociar a manutenção de condições artificiais;
- d) Utilização do certame como instrumento de pressão ou moeda de barganha, elevando o custo transacional e criando um ambiente de insegurança jurídica para os demais participantes e para a própria Administração contratante.

Tais práticas, além de revelarem profundo desrespeito aos princípios constitucionais da moralidade, isonomia e eficiência, configuram verdadeiros abusos processuais com potencial de lesividade à Administração Pública, sobretudo porque afetam diretamente o resultado útil da licitação e corroem a confiança no sistema eletrônico.

Importa destacar que a mera formalidade de participação não pode servir de escudo para a prática de atos contrários à finalidade pública do certame. A figura do “interessado” seja ele participante ou mero impugnante, deve estar condicionada à observância dos deveres éticos e legais que regem a licitação pública. A atuação maliciosa ou abusiva deve ser identificada e devidamente sancionada, a fim de preservar a integridade do procedimento e garantir a consecução do interesse público.

Nesse contexto, é imprescindível que o Agente de Contratação ou Pregoeiro adotem postura proativa e rigorosa, aplicando os instrumentos de controle previstos na Lei nº 14.133/2021.

A legislação, ao tratar da responsabilização dos licitantes, previu no art. 155 um rol de infrações administrativas aplicáveis às empresas que frustrem, de forma dolosa ou culposa, o andamento regular do certame.

A conduta de não apresentação dos documentos obrigatórios para a contratação, bem como de recusa tácita em formalizar o vínculo contratual, configura hipótese típica de descumprimento essencial e deve ensejar não apenas a desclassificação, mas também a abertura de processo administrativo sancionador, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Além disso, nos termos do art. 58, §3º da Lei nº 14.133/2021, a recusa em assinar o contrato ou em apresentar os documentos exigidos para sua formalização implica a execução integral da garantia da proposta, caso esta tenha sido exigida no edital. A aplicação dessa penalidade possui função reparadora, coercitiva e pedagógica, desestimulando comportamentos oportunistas e reforçando a seriedade das ofertas apresentadas.

Portanto, diante da crescente sofisticação das condutas abusivas no ambiente digital, torna-se indispensável o fortalecimento da gestão de riscos, o uso estratégico da garantia de proposta e a responsabilização efetiva dos interessados que agem em desvio de finalidade.

A licitação pública não pode ser instrumentalizada como palco de encenações estratégicas ou manipulações veladas. A figura do “interessado oportunista” precisa ser desmascarada e excluída do jogo, em nome da ética, da isonomia e da proteção ao interesse público.

4. A importância da garantia da proposta como instrumento de comprometimento e integridade do certame

A exigência da garantia da proposta, prevista no art. 58, §1º da Lei nº 14.133/2021, representa uma inovação relevante no novo regime jurídico das contratações públicas. Ao facultar à Administração a exigência desse instrumento, o legislador visou não apenas assegurar o cumprimento das obrigações do licitante ao longo do procedimento licitatório, mas também reforçar o compromisso com a seriedade da proposta apresentada e com a finalidade pública da contratação.

Trata-se de uma medida de natureza cautelar, com caráter preventivo, dissuasório e reparatório, cujo objetivo central é elevar o nível de comprometimento dos participantes do certame, especialmente diante de situações que historicamente revelaram vulnerabilidades, como a desistência estratégica, a omissão na apresentação de documentos essenciais ou a recusa em formalizar o contrato.

A Lei nº 14.133/2021, ao prever a possibilidade de exigência da garantia da proposta, conferiu à Administração um instrumento de proteção contra comportamentos oportunistas e atitudes simuladas de licitantes que não possuem real intenção de contratar, mas apenas de intervir ou manipular o procedimento. Tal medida é especialmente recomendável em licitações de maior vulto, em contratos de grande complexidade técnica ou em contextos com riscos elevados de frustração do certame.

O §3º do art. 58 é categórico ao estabelecer que a recusa do adjudicatário em assinar o contrato ou em apresentar os documentos exigidos para a contratação enseja a execução integral da garantia prestada. Embora o dispositivo não faça menção expressa ao inadimplemento de obrigações pré-contratuais, como o envio da proposta final realinhada ou da planilha de composição de preços unitários, exigências que muitas vezes constam do edital e da convocação da fase de aceitação, é possível aplicar, por interpretação sistemática e teleológica, a mesma penalidade nesses casos.

Isso porque tais documentos integram a materialização da proposta vencedora e são condições indispensáveis à formalização do contrato. Sua ausência, por ato omissivo do licitante, frustra diretamente o prosseguimento do certame, impondo à Administração custos adicionais, atrasos e, não raramente, a adjudicação a uma proposta menos vantajosa. Em termos práticos, isso configura um verdadeiro descumprimento de dever essencial, equivalente à recusa em contratar.

Do ponto de vista doutrinário, autores como Rafael Sérgio de Oliveira já defendem que a garantia da proposta deve ser associada a uma análise prévia de riscos do certame, sendo plenamente exequível nas hipóteses em que o licitante, por ação ou omissão, frustra o regular prosseguimento da licitação. Nessa linha, a execução da garantia não se limita a ressarcir a Administração, mas também atua como sanção indireta e instrumento de reforço à integridade do processo licitatório.

É importante destacar que a exigência da garantia da proposta não deve ser banalizada, devendo ser devidamente justificada nos autos do processo licitatório, com base em critérios objetivos como o valor estimado, o histórico de certames frustrados, o nível de competitividade e a complexidade do objeto. Essa fundamentação é essencial para assegurar a legalidade do procedimento e evitar questionamentos posteriores por parte dos órgãos de controle.

Nesse sentido, a execução integral da garantia da proposta, quando caracterizado o inadimplemento grave por parte do licitante classificado em primeiro lugar, não apenas encontra respaldo legal, mas se revela como medida necessária e

proporcional à proteção do interesse público, do erário e da própria credibilidade da Administração enquanto contratante.

Assim, a garantia da proposta não é um mero acessório formal, mas sim uma ferramenta estratégica de gestão de riscos, de indução à conduta proba e de salvaguarda da eficiência e da vantajosidade da contratação pública, devendo ser incorporada de forma consciente, criteriosa e fundamentada no planejamento das contratações.

5. Caso prático: a experiência do Município de Morro do Chapéu/BA e a efetiva execução da garantia de proposta como resposta à omissão do licitante vencedor

O enfrentamento de condutas omissivas e abusivas por parte de empresas licitantes exige da Administração Pública não apenas a adoção de medidas preventivas, mas sobretudo a capacidade institucional de resposta imediata, fundamentada e tecnicamente consistente a partir da iniciativa e do devido acompanhamento do Sr. Pregoeiro no âmbito do Pregão Eletrônico nº 016/2025, configura um exemplo emblemático de aplicação prática e exitosa do art. 58, §3º da Lei nº 14.133/2021, no tocante à execução da garantia de proposta diante da omissão injustificada do licitante vencedor.

No referido certame, a empresa que foi classificada em primeiro lugar e, nos termos expressos do edital, foi formalmente notificada via sistema eletrônico para apresentar, no prazo de 3 horas, a proposta final realinhada aos valores dos lances e a correspondente planilha de composição de preços unitários. Apesar da ciência inequívoca, a empresa manteve-se silente e não apresentou os documentos exigidos — etapa indispensável à verificação da exequibilidade e formalização da contratação.

Tal conduta, embora revestida de inércia, produziu efeitos jurídicos equivalentes à recusa tácita em contratar, obstando o regular prosseguimento do certame, violando a vinculação ao edital, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa e frustrando o interesse público. Diante disso, o Pregoeiro promoveu a desclassificação formal da empresa, com registro público na plataforma e abertura imediata do Processo Administrativo nº 1418/2025 para responsabilização da conduta.

Importante destacar que, como condição de participação no certame, havia sido exigida garantia de proposta, prestada por meio da apólice de seguro-garantia, emitida pela seguradora, com vigência válida e cobertura expressa para hipóteses de recusa em contratar ou não apresentação de documentos exigidos.

A Administração Municipal, cumprindo seu dever de zelar pelo interesse público, formalizou a expectativa de sinistro junto à seguradora, invocando não apenas os dispositivos editalícios, mas também a literalidade do art. 58, §3º da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a execução integral da garantia de proposta quando o adjudicatário se recusar a assinar o contrato ou deixar de apresentar os documentos necessários à contratação.

A seguradora, após regulação e análise técnica dos documentos apresentados, reconheceu integralmente a procedência da reclamação securitária, declarando que a conduta omissiva da empresa segurada configurou hipótese expressa de sinistro, nos termos da apólice e da norma legal aplicável. Consequentemente, efetivou o pagamento de R\$ 149.266,81 (cento e quarenta e nove mil, duzentos e sessenta e seis reais e oitenta e um centavo) relativo a indenização do valor integral da garantia, reforçando a validade e efetividade do instituto da garantia da proposta como mecanismo de proteção institucional da Administração.

Este caso prático revela, de forma clara e didática, três aspectos centrais que devem nortear a atuação dos entes públicos em face de condutas similares:

1. A importância da previsão clara das obrigações pré-contratuais no edital, como etapa integrante e indispensável à aceitação da proposta e à formalização do contrato, conforme recomendam os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, transparência e economicidade;
2. A necessidade de atuação diligente e tempestiva do agente público, que deve, diante da omissão da empresa vencedora, adotar imediatamente as providências cabíveis, inclusive a desclassificação, instauração de processo de responsabilização (art. 155 da Lei nº 14.133/2021) e comunicação à seguradora para execução da garantia;
3. A eficácia da garantia da proposta como instrumento de indução à seriedade da oferta, elemento dissuasório de práticas oportunistas e ferramenta de recomposição de eventual dano causado à Administração pela frustração do procedimento licitatório.

A experiência do Município de Morro do Chapéu/BA, portanto, não apenas ilustra a aplicação normativa, como também reafirma o papel estratégico da boa governança nas contratações públicas: promover licitações íntegras, resguardar o erário e responsabilizar, de forma efetiva, condutas que comprometam o resultado útil do certame. A correta interpretação e utilização da garantia de proposta, em casos como este, deve ser replicada como referência de atuação republicana, eficiente e juridicamente sustentada.

6. Responsabilidade do Agente de Contratação e do Pregoeiro: dever funcional, sanção à omissão e a tutela da integridade do certame

A figura do Agente de Contratação, bem como a do Pregoeiro, assume papel essencial no novo regime jurídico das contratações públicas instituído pela Lei nº 14.133/2021. Mais do que meros condutores formais de procedimentos, esses servidores representam os garantes institucionais da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa no âmbito licitatório, sendo seus atos e omissões diretamente vinculados à concretização do interesse público.

No contexto atual, marcado pela crescente sofisticação das práticas oportunistas no ambiente eletrônico como o envio de documentos corrompidos, a omissão no cumprimento de obrigações pré-contratuais e a manipulação estratégica de propostas, impõe-se ao Agente de Contratação e/ou Pregoeiro uma atuação diligente, técnica e responsável, especialmente diante de condutas que representem desvio de finalidade, afronta ao edital ou violação aos princípios licitatórios.

A omissão em adotar as medidas legais cabíveis frente a comportamentos abusivos pode configurar não apenas falta funcional grave, sujeita às penalidades disciplinares previstas nos estatutos do servidor, mas também tipificar o crime de prevaricação, nos termos do art. 319 do Código Penal, ao deixar o servidor de praticar ato de ofício por interesse pessoal, conveniência ou negligência dolosa, permitindo a perpetuação de prejuízos à Administração.

Nesse sentido, o dever funcional do Agente de Contratação ou Pregoeiro compreende, entre outras obrigações, as seguintes providências imediatas diante de irregularidades por parte dos licitantes:

- a) Desclassificar a empresa que descumprir obrigações editalícias, sobretudo quando deixar de apresentar documentos essenciais à aceitação da proposta, como a versão final realinhada ou a planilha de composição de preços, nos termos do art. 59, §2º da Lei nº 14.133/2021 e do princípio da vinculação ao instrumento convocatório;
- b) Provocar a instauração, de procedimento administrativo de responsabilização com base no art. 155 da mesma lei, assegurando o contraditório e a ampla defesa, com vistas à apuração de infrações administrativas, que podem culminar em sanções como advertência, impedimento de licitar e contratar ou declaração de inidoneidade;
- c) Comunicar o fato à Procuradoria Jurídica para formalizar junto à seguradora a ocorrência de evento ensejador de sinistro e promover, nos termos do edital e da apólice apresentada, a execução integral da garantia de proposta, conforme autoriza o art. 58, §3º da Lei nº 14.133/2021.

A omissão em adotar essas providências, além de comprometer a eficiência do processo e a responsabilização dos infratores, consolida um ambiente institucional permissivo, favorecendo o aparecimento e a reincidência de condutas oportunistas que degradam a integridade do sistema de contratações públicas.

Nessa perspectiva, a boa-fé objetiva e o dever de cooperação, princípios estruturantes do regime de contratação administrativa, devem ser não apenas observados pelas empresas participantes, mas exigidos e cobrados pelo Agente de Contratação e pelo Pregoeiro, como condição para a continuidade e validade dos atos do procedimento. O silêncio ou a inércia do servidor público diante de conduta abusiva ou omissiva de licitantes não é juridicamente neutra: pode equivaler à conivência institucional e gerar responsabilização pessoal, inclusive perante os órgãos de controle.

Assim, é imperioso reconhecer que a lisura e a efetividade da licitação dependem diretamente da postura técnica, vigilante e firme dos seus condutores, que devem atuar como verdadeiros guardiões do interesse público e da legalidade. O combate ao “*capilezeiro eletrônico*” e às práticas desleais no ambiente licitatório não é tarefa apenas normativa ou doutrinária: é um dever funcional e ético de quem conduz o processo, com respaldo legal e a responsabilidade pessoal que o cargo impõe.

7. Conclusão: o combate ao “Capilezeiro eletrônico” como dever institucional: integridade, vigilância e responsabilização no novo regime de contratações públicas.

A participação em licitações públicas, especialmente sob o regime da Lei nº 14.133/2021, não é um ato neutro, desprovido de obrigações. Pelo contrário, configura um comportamento jurídico vinculado a deveres formais, éticos e legais, cujas consequências, positivas ou negativas, recaem sobre quem voluntariamente decide ingressar na disputa por contratos com a Administração Pública. O licitante, ainda que se intitule apenas um “interessado”, deve observar os princípios da boa-fé objetiva, lealdade processual, isonomia e vinculação ao edital, sob pena de, ao se valer da formalidade para praticar fraudes ou embaraços, incorrer em responsabilidade administrativa e, eventualmente, civil ou penal.

Nesse contexto, ganha especial relevância a figura do chamado “**capilezeiro eletrônico**” — sujeito que, sob a roupagem de interessado legítimo, atua com a intenção deliberada de sabotar o certame, criar barreiras artificiais ao seu regular andamento ou extrair vantagens ilícitas por meio da simulação de participação.

Essa prática, que outrora ocorria nos corredores das licitações presenciais, migrou para o ambiente digital, adotando novas estratégias: envio de arquivos inválidos ou corrompidos, omissão no cumprimento de exigências essenciais, impugnações infundadas, desistências estratégicas e comportamento protelatório, com a clara finalidade de perturbar o certame e manipular seus resultados.

Trata-se de conduta altamente lesiva à integridade do sistema de contratações públicas, pois viola frontalmente o princípio da seleção da proposta mais vantajosa, distorce o ambiente competitivo e gera impactos concretos sobre o erário, como atrasos, necessidade de refazimento de etapas e adjudicações menos econômicas. Pior: tende a comprometer a confiança dos demais participantes na legitimidade do processo licitatório.

Diante desse cenário, o combate ao *capilezeiro eletrônico* deve ser compreendido como um dever institucional da Administração Pública, em todos os seus níveis.

Tal enfrentamento não se resume à aplicação pontual de sanções, mas exige uma postura sistemática, articulada e comprometida com a integridade pública, através de mecanismos concretos de Governança nas aquisições. Para tanto, é essencial que os

órgãos e entidades contratantes adotem medidas preventivas, corretivas e sancionatórias, dentre as quais se destacam:

- a) O fortalecimento da análise de riscos na fase de planejamento da contratação, com identificação prévia de vulnerabilidades que possam ser exploradas por comportamentos oportunistas, em especial em certames de maior vulto, baixa competitividade ou histórico de frustração;
- b) A exigência fundamentada da garantia de proposta, prevista no art. 58 da Lei nº 14.133/2021, como instrumento de comprometimento real do licitante e mecanismo de dissuasão à atuação simulada e desleal;
- c) A fiscalização rigorosa do cumprimento das obrigações editalícias, especialmente no que se refere à apresentação tempestiva e completa de documentos essenciais à aceitação da proposta e à formalização do contrato, evitando posturas permissivas ou interpretações lenientes que beneficiem os infratores;
- d) A responsabilização dos licitantes omissos ou mal-intencionados, por meio da instauração de processo administrativo de responsabilização nos termos do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, com aplicação das sanções cabíveis, e também dos servidores públicos omissos, quando deixarem de cumprir seu dever de ofício, hipótese que pode ensejar responsabilização disciplinar e, em casos mais graves, configurar crime de prevaricação (art. 319 do Código Penal).

Nesse sentido, a integridade da licitação pública é indissociável da atuação técnica, firme e imparcial do Agente de Contratação e do Pregoeiro, que devem atuar como garantidores do interesse público, repelindo com rigor toda tentativa de instrumentalização do procedimento para fins escusos. A permissividade institucional, seja pela omissão, pela condescendência ou pela inação, cria o ambiente ideal para a proliferação dessas práticas nocivas e deve ser firmemente combatida.

Mais do que uma questão de gestão, trata-se de um compromisso com os fundamentos da *res publica* e com a moralidade administrativa. É necessário deixar claro, de forma inequívoca, que quem ingressa no certame sem intenção legítima de contratar, para tumultuar, manipular ou extrair vantagens indevidas, não é licitante sério: é *capilezeiro*. E *capilezeiro* tem que ser expulso do jogo, não por força de retórica, mas pela aplicação rigorosa e consistente da lei.

Referências:

1. BRASIL. Lei de nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 07jul. 2025.

2. TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 15 ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2023.
3. FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sergio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord) Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021, de 1º de abril de 2021. 2. Ed. 1 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 658p.
4. NIEUBUHR, Joel Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 1247p.
5. CAMELO, Brado; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, 355 p.
6. https://ronnycharles.com.br/garantia-de-proposta-no-procedimento-licitatorio-aspectos-legais-e-doutrinarios/?utm_source=chatgpt.com
7. BRASIL. Decreto nº 10.024/2019, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.
8. TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA. Consulta Pública. Periodicidade: mensal. Ano: 2025. Competência: 05/2025. Município: Morro do Chapéu. Unidade jurisdicionada: Prefeitura de Morro do Chapéu. Tipo: Gestão. Processo. Classificação do Documento: PCMGE051 – Processos Licitatórios Homologados. Pregão Eletrônico: PL-PE-016-2025 LOCAÇÃO DE VEÍCULOS_Part1 a PL-PE-016-2025 LOCAÇÃO DE VEÍCULOS_Part 37. Ano. 2025. Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em 23 ago 2025.