



ESTADO DO ACRE
SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS PÚBLICAS

Rua Marechal Deodoro, nº 472, - Bairro Ipase, Rio Branco/AC, CEP 69.900-333
(068) 3215-3007

PARECER Nº 211/2026/SEOP - ASJUR/SEOP - GABIN
PROCESSO Nº 4016.011925.00027/2026-80
INTERESSADO: DIRETORIA TÉCNICA
ASSUNTO: Concorrência Eletrônica nº 054/2026 – SEOP

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. LEI Nº 14.133/2021. HABILITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO MATERIALMENTE DIVERGENTE DAQUELA OFICIALMENTE EMITIDA PELO CREA. IMPOSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DA PROVA DOCUMENTAL. VEDAÇÃO AO SANEAMENTO DE FRAUDE DOCUMENTAL. ART. 64 DA LEI Nº 14.133/2021. DOCUMENTO MATERIALMENTE INIDÔNEO. VIOLAÇÃO ÀS REGRAS GERAIS DO EDITAL E AOS PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ OBJETIVA, MORALIDADE ADMINISTRATIVA, PROIBIDADE, ISONOMIA E VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. LICITAÇÃO REGIDA POR EDITAL ÚNICO, EMBORA PARCELADA EM LOTES. DESCUMPRIMENTO DOS DEVERES GERAIS DE PARTICIPAÇÃO NO CERTAME. INABILITAÇÃO DA LICITANTE EM TODOS OS LOTES. PROVIDÊNCIA QUE DECORRE DO CONTROLE DE LEGALIDADE DA HABILITAÇÃO E NÃO SE CONFUNDE COM SANÇÃO ADMINISTRATIVA. DESNECESSIDADE DE PRÉVIO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. POSSIBILIDADE DE INSTAURAÇÃO POSTERIOR DE PROCEDIMENTO DE RESPONSABILIZAÇÃO, NOS TERMOS DOS ARTS. 155 A 163 DA LEI Nº 14.133/2021.

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Diretoria Técnica desta Secretaria de Estado de Obras Públicas – SEOP, acerca das consequências jurídicas decorrentes da constatação de apresentação de documento materialmente divergente do registro oficial emitido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Acre – CREA/AC, no âmbito da Concorrência Eletrônica nº 054/2026 – SEOP, destinada à contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de reforma e adequação do Parque de Exposições Wildy Viana, visando à realização da EXPOACRE 2026, processo administrativo nº 4016.011925.00027/2026-80.

Conforme consta dos autos, a empresa **P C Maia Oliveira Construções Importação e Exportação Ltda.** sagrou-se provisoriamente classificada em primeiro lugar nos Lotes I, III e IV do certame, tendo sido submetida à fase de análise da documentação de habilitação e, posteriormente, à realização de diligência destinada ao saneamento de aspectos relacionados à comprovação de sua qualificação técnica, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021,

providência anteriormente reputada juridicamente admissível por esta Assessoria Jurídica, conforme Parecer nº 209/2026/SEOP-ASJUR (0021570031).

Em atendimento à diligência promovida pela Administração, a licitante apresentou nova documentação de habilitação, incluindo Certidão de Acervo Técnico – CAT, com a finalidade de suprir pendência anteriormente identificada pela equipe técnica quanto à comprovação da execução de serviço considerado parcela de maior relevância para fins de habilitação técnica.

Durante a análise da documentação complementar, contudo, a equipe técnica desta Secretaria procedeu à verificação da autenticidade da referida Certidão de Acervo Técnico mediante consulta ao ambiente eletrônico oficial disponibilizado pelo CREA/AC, oportunidade em que identificou divergência material entre o documento apresentado pela licitante e a certidão oficialmente emitida pelo Conselho Profissional.

Segundo consignado na Análise Técnica nº 41/2026/SEOP-DEPTEC (0021586791), o documento juntado pela empresa passou a conter o serviço denominado "**55960_000 – Imunização de Madeiramento para Cobertura utilizando Cupinicida Incolor**", acompanhado de quantitativos que totalizariam 805,45 m², serviço este inexistente na versão oficial da mesma CAT disponibilizada pelo CREA/AC, circunstância corroborada, ainda, por inconsistências técnico-matemáticas verificadas nos subtotais da planilha integrante da certidão, indicativas de inserção artificial do referido item, sem qualquer correspondência com o documento oficialmente registrado.

Em razão dessas constatações, a área técnica concluiu que a documentação apresentada pela licitante não possui força probante suficiente para comprovar o atendimento da exigência editalícia relativa à qualificação técnica, recomendando a desconsideração da Certidão de Acervo Técnico utilizada para o saneamento da pendência, a manutenção da ausência de comprovação da capacidade técnica exigida, a inabilitação da empresa no lote em que referido documento foi utilizado, bem como o encaminhamento dos autos a esta Assessoria Jurídica para manifestação acerca da possibilidade de extensão dos efeitos da fraude documental aos demais lotes em que a empresa permanece provisoriamente classificada, tendo em vista que a documentação materialmente divergente foi apresentada no âmbito do mesmo procedimento licitatório.

A consulta jurídica delimita-se, portanto, à análise das consequências decorrentes da comprovada apresentação de documento materialmente divergente daquele oficialmente emitido pelo CREA/AC, especificamente quanto: **(i)** à possibilidade jurídica de inabilitação da licitante em relação ao lote cuja qualificação técnica dependia do documento reputado inidôneo; **(ii)** à eventual repercussão dessa conduta sobre a validade da habilitação da empresa nos demais lotes integrantes da mesma licitação; e **(iii)** à necessidade, ou não, de prévia instauração e conclusão de processo administrativo sancionador para que a Administração possa afastar a licitante do certame.

Registre-se, por oportuno, que a presente manifestação parte da premissa fática estabelecida pela área técnica competente, à qual incumbe a verificação da autenticidade, integridade e suficiência da documentação de qualificação técnica apresentada pelas licitantes, restringindo-se esta Assessoria Jurídica à apreciação das consequências jurídicas decorrentes dos fatos técnicos já apurados, sem proceder à reavaliação do mérito técnico das conclusões constantes da análise técnica já efetuada.

É o relatório.

II. DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA JURÍDICA

A controvérsia submetida à apreciação desta Assessoria Jurídica não consiste em verificar a autenticidade ou não da documentação apresentada pela licitante, tampouco em reavaliar as conclusões técnicas alcançadas pela equipe de engenharia da Secretaria de Estado de Obras Públicas.

Conforme consignado na Análise Técnica nº 41/2026/SEOP-DEPTEC, após consulta ao ambiente oficial disponibilizado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Acre – CREA/AC, foi identificada divergência material entre a Certidão de Acervo Técnico apresentada pela licitante e o documento oficialmente emitido pelo referido Conselho Profissional, circunstância que levou a área técnica a concluir pela inexistência de força probante do documento utilizado para o saneamento da habilitação técnica.

Tratando-se de matéria eminentemente técnica, compete a esta Assessoria Jurídica partir da premissa fática regularmente estabelecida pelo setor competente, limitando-se à apreciação das consequências jurídicas decorrentes da situação verificada, em observância ao princípio da segregação das funções no âmbito do processo administrativo.

A questão submetida à apreciação jurídica restringe-se, portanto, à definição dos efeitos produzidos pela apresentação, no curso da fase de habilitação, de documento cuja autenticidade e correspondência com o registro oficial foram afastadas pela área técnica competente.

Mais precisamente, pretende-se definir:

- a) se a desconsideração da Certidão de Acervo Técnico utilizada pela licitante conduz,

necessariamente, à sua inabilitação no lote para o qual referido documento foi apresentado;

b) se a constatação da apresentação de documento materialmente divergente do acervo oficial compromete apenas a habilitação relativa ao lote específico em que o documento foi utilizado ou se repercute sobre a validade da habilitação da licitante em todo o procedimento licitatório;

c) se a exclusão da licitante do certame depende da prévia instauração e conclusão de processo administrativo sancionador previsto nos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021, ou se tal providência constitui consequência autônoma do próprio juízo de habilitação realizado pela Administração.

A adequada solução dessas questões exige distinguir dois planos jurídicos absolutamente independentes.

O primeiro refere-se ao **juízo de habilitação**, destinado a verificar se o licitante reúne os requisitos legais e editalícios necessários para permanecer validamente no certame.

O segundo diz respeito ao **exercício do poder sancionador da Administração**, mediante a aplicação das penalidades previstas na Lei nº 14.133/2021, hipótese que pressupõe a instauração de processo administrativo específico, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Embora relacionados aos mesmos fatos, ambos os institutos possuem fundamentos, finalidades e regimes jurídicos distintos, razão pela qual a inexistência de processo sancionador concluído não impede que a Administração, no exercício do controle da legalidade do procedimento licitatório, reconheça a invalidade da habilitação de licitante que tenha instruído sua documentação mediante apresentação de documento materialmente inidôneo.

Por outro lado, também não se examina, neste parecer, a eventual responsabilização penal da empresa ou de seus representantes legais, tampouco a aplicação de sanções administrativas de impedimento de licitar, multa ou declaração de inidoneidade, matérias que deverão ser objeto de procedimento próprio, caso a autoridade competente entenda presentes os pressupostos legais para sua instauração.

O objeto da presente manifestação jurídica restringe-se, assim, à definição da providência juridicamente adequada a ser adotada pela Comissão Permanente de Contratação no âmbito da fase de habilitação da Concorrência Eletrônica nº 054/2026, diante da constatação técnica de apresentação de documento materialmente divergente daquele oficialmente emitido pelo CREA/AC.

III. DO REGIME JURÍDICO DA HABILITAÇÃO NA LEI Nº 14.133/2021: NATUREZA, FINALIDADE E PRESSUPOSTOS DE VALIDADE DA DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA

A solução da controvérsia submetida à apreciação desta Assessoria Jurídica exige, inicialmente, compreender a natureza jurídica da fase de habilitação no regime instituído pela Lei nº 14.133/2021.

A habilitação constitui etapa destinada à verificação da aptidão jurídica, técnica, fiscal, econômico-financeira e trabalhista do licitante para participar validamente da licitação e, caso vencedor, celebrar e executar o futuro contrato administrativo. Não se trata de mera formalidade procedimental, mas de verdadeiro juízo administrativo de admissibilidade, mediante o qual a Administração Pública certifica que determinado particular reúne os pressupostos mínimos exigidos pela legislação e pelo instrumento convocatório para contratar com o Poder Público.

Nesse sentido, dispõe o art. 62 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

I - jurídica;

II - técnica;

III - fiscal, social e trabalhista;

IV - econômico-financeira.

A doutrina é uníssona ao reconhecer que a fase de habilitação representa mecanismo de tutela preventiva do interesse público, destinado a assegurar que apenas licitantes efetivamente aptos ingressem ou permaneçam na disputa, evitando que a Administração celebre contratos com particulares incapazes de executar satisfatoriamente o objeto contratado ou que tenham instruído sua participação mediante documentação inidônea.

Na lição de **Marçal Justen Filho**, a habilitação possui natureza de controle prévio da idoneidade do particular, não se restringindo à conferência meramente formal da documentação apresentada. Incumbe à

Administração verificar a efetiva correspondência entre os documentos apresentados e a realidade fática por eles retratada, não estando vinculada à presunção de veracidade quando existirem elementos objetivos capazes de infirmar sua autenticidade ou seu conteúdo (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023).

No mesmo sentido, **Maria Sylvia Zanella Di Pietro** ensina que a atividade administrativa de verificação da habilitação não possui natureza meramente formal ou burocrática, competindo à Administração aferir a efetiva demonstração dos requisitos legalmente exigidos, em observância aos princípios da legalidade, da moralidade administrativa e da supremacia do interesse público (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022).

A nova Lei de Licitações reforçou essa compreensão ao prestigiar expressamente o princípio da busca da verdade material, conferindo à Administração poderes instrutórios para realizar diligências destinadas à complementação de informações, ao esclarecimento de documentos e à confirmação da autenticidade das provas apresentadas, conforme previsto em seu art. 64.

Esse dever de verificação decorre, ainda, dos princípios expressamente previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais se destacam a legalidade, a moralidade, a probidade administrativa, a segurança jurídica, a boa-fé, a eficiência, a transparência e a vinculação ao instrumento convocatório.

Não se mostra juridicamente compatível com esses princípios admitir que a Administração, uma vez constatada objetivamente a inconsistência material entre documento apresentado pelo licitante e o documento oficialmente emitido pelo órgão competente, permaneça vinculada aos efeitos produzidos por documentação cuja idoneidade restou comprometida. Ao contrário, a constatação da inconsistência documental impõe à Administração o dever jurídico de desconsiderar a prova produzida, uma vez que a presunção de autenticidade que normalmente acompanha os documentos apresentados em licitação deixa de subsistir diante da demonstração objetiva de sua desconformidade com os registros oficiais.

É justamente por essa razão que o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 admite diligências destinadas à confirmação da autenticidade documental.

O instituto da diligência não foi concebido para ampliar oportunidades de habilitação ou permitir sucessivas tentativas de demonstração da capacidade técnica do licitante. Sua finalidade consiste em conferir maior segurança jurídica ao julgamento administrativo, permitindo que a Administração confirme a veracidade dos documentos já apresentados e esclareça dúvidas objetivamente existentes.

No presente caso, após oportunizar à licitante a complementação das informações relativas à sua qualificação técnica, a Administração exerceu seu dever de verificação, consultando diretamente o banco oficial do CREA/AC e constatando que a Certidão de Acervo Técnico utilizada para suprir a pendência de habilitação apresentava conteúdo materialmente divergente daquele oficialmente registrado pelo Conselho Profissional competente, circunstância detalhadamente demonstrada na Análise Técnica nº 41/2026/SEOP-DEPTEC.

A partir desse momento, a discussão jurídica deixa de gravitar em torno da suficiência quantitativa ou qualitativa do acervo técnico apresentado e passa a incidir sobre questão anterior e logicamente prejudicial: a própria validade jurídica da documentação utilizada para fundamentar o juízo de habilitação.

Em outras palavras, antes mesmo de se examinar se o serviço constante da CAT seria tecnicamente compatível com a parcela de maior relevância exigida pelo edital, tornou-se imprescindível verificar se o documento apresentado possuía aptidão jurídica para produzir qualquer efeito probatório.

Constatada, pela área técnica competente, divergência material entre o documento apresentado pela licitante e a certidão oficialmente disponibilizada pelo CREA/AC, resta comprometido o pressuposto essencial de validade da prova documental, circunstância que impede seu aproveitamento para fins de habilitação.

Todavia, a definição das consequências jurídicas decorrentes dessa constatação exige enfrentar questão ainda mais relevante: se a apresentação de documento materialmente inidôneo compromete apenas o requisito específico de qualificação técnica a que se destinava ou se repercute sobre a própria validade do juízo de habilitação da licitante no procedimento licitatório como um todo.

IV. DA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO MATERIALMENTE INIDÔNEO COMO CAUSA DE INVALIDADE DO JUÍZO DE HABILITAÇÃO

Superada a análise acerca da natureza jurídica da habilitação, cumpre examinar as consequências decorrentes da constatação de que documento apresentado pelo licitante durante essa fase revela-se materialmente divergente daquele oficialmente emitido pelo órgão competente.

A distinção entre irregularidade formal sanável e fraude documental possui relevância decisiva para a adequada solução da presente consulta.

A Lei nº 14.133/2021 prestigia o denominado formalismo moderado, conferindo à Administração

poderes para promover diligências destinadas ao esclarecimento ou complementação da instrução processual, desde que preservada a igualdade entre os licitantes e não haja alteração substancial da documentação originalmente apresentada.

Nesse sentido, dispõe o art. 64 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I – complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II – atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

A finalidade da diligência prevista no referido dispositivo consiste em privilegiar a obtenção da proposta mais vantajosa e evitar o excesso de formalismo, permitindo o esclarecimento de dúvidas objetivas ou a complementação de informações já constantes dos documentos apresentados. Todavia, o instituto não autoriza a substituição substancial da prova de habilitação, tampouco permite que o licitante utilize a diligência para reconstruir requisito de habilitação anteriormente não demonstrado ou para substituir documento cuja idoneidade tenha sido afastada.

A própria sistemática da Lei nº 14.133/2021 evidencia que o saneamento destina-se exclusivamente à correção de vícios formais ou à complementação de informações preexistentes, jamais à convalidação de documentos materialmente inidôneos.

No caso concreto, a Administração Pública exerceu exatamente a competência instrutória prevista no art. 64 da Lei nº 14.133/2021.

Após oportunizar à licitante o saneamento da pendência identificada durante a análise da habilitação técnica, a equipe de engenharia promoveu a verificação da autenticidade da Certidão de Acervo Técnico apresentada em resposta à diligência, mediante consulta ao ambiente oficial disponibilizado pelo CREA/AC. O resultado dessa verificação revelou situação que extrapola, em muito, a esfera das irregularidades formais ordinariamente sanáveis.

Conforme detalhadamente demonstrado na Análise Técnica nº 41/2026/SEOP-DEPTEC, a CAT apresentada pela licitante passou a conter serviço inexistente na certidão oficialmente disponibilizada pelo Conselho Profissional competente, circunstância corroborada, inclusive, por inconsistências matemáticas verificadas na composição dos subtotais da planilha, evidenciando que a inserção do serviço não integrou o documento originalmente certificado.

Não se está diante, portanto, de mera divergência de nomenclatura, falha de digitalização, equívoco material, erro de paginação ou deficiência documental passível de esclarecimento. Também não se cuida de hipótese de documento incompleto ou insuficientemente legível.

Ao contrário, a questão submetida à apreciação jurídica decorre da constatação técnica de que o documento utilizado para demonstrar requisito essencial de habilitação apresenta conteúdo material incompatível com aquele constante do registro oficial do órgão emissor.

Enquanto os vícios meramente formais podem ser objeto de saneamento, a fraude documental — ou, ao menos, a apresentação de documento cuja autenticidade foi objetivamente infirmada pela Administração — retira do documento sua própria aptidão para produzir efeitos jurídicos. Em outras palavras, o documento deixa de constituir meio idôneo de prova. Não há como sanar aquilo que deixou de possuir validade jurídica.

Nesse ponto, mostra-se particularmente pertinente a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União. No **Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário**, o Tribunal assentou que o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado de forma a prestigiar o formalismo moderado, admitindo diligências para esclarecer ou complementar documentos já existentes à época da licitação, vedada, entretanto, a apresentação de documentação nova destinada à demonstração tardia de requisito de habilitação não comprovado oportunamente.

Mais recentemente, o Tribunal de Contas da União enfrentou situação ainda mais próxima da presente consulta. Ao julgar o **Acórdão nº 1.490/2025 – Plenário**, o TCU fixou entendimento segundo o qual **a mera apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso já caracteriza ilícito gravíssimo atentatório à lisura da licitação**, sendo suficiente, por si só, para caracterizar fraude ao procedimento licitatório, independentemente da demonstração de obtenção efetiva de vantagem ou da celebração do contrato.

Embora referido precedente tenha examinado a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade, sua fundamentação revela premissa de grande relevância para o presente caso: **o vício decorrente da apresentação de documento falso não se restringe ao conteúdo específico do documento, mas compromete a própria confiabilidade do procedimento de habilitação**, rompendo a presunção de boa-fé objetiva que deve reger a relação entre Administração e licitante.

O instituto da habilitação repousa sobre a presunção de autenticidade da documentação apresentada pelos particulares. Quando essa presunção é objetivamente afastada pela Administração mediante confronto entre o documento apresentado e o registro oficial emitido pelo órgão competente, desaparece o pressuposto jurídico que autorizava o reconhecimento da aptidão da prova documental.

Não se trata, portanto, de negar eficácia a determinado documento isoladamente. Trata-se de reconhecer que documento materialmente inidôneo jamais poderia produzir efeitos válidos perante a Administração Pública.

Consequentemente, não há espaço jurídico para cogitar da realização de nova diligência destinada à substituição da Certidão de Acervo Técnico ou à apresentação de novo acervo técnico. A oportunidade prevista no art. 64 da Lei nº 14.133/2021 já foi regularmente concedida. Seu resultado, entretanto, não consistiu na mera insuficiência da documentação apresentada, mas na constatação objetiva de que o documento utilizado para suprir a pendência não possui aptidão jurídica para produzir os efeitos pretendidos.

Permitir nova substituição documental, nessas circunstâncias, equivaleria não apenas à concessão de sucessivas oportunidades de reconstrução da habilitação, mas também à legitimação indireta da utilização de documento posteriormente reputado materialmente incompatível com o registro oficial do órgão emissor, solução manifestamente incompatível com os princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade administrativa, da boa-fé objetiva e da vinculação ao instrumento convocatório.

Desse modo, a consequência jurídica imediata da constatação técnica produzida nos autos consiste na impossibilidade de aproveitamento da Certidão de Acervo Técnico apresentada pela licitante, circunstância que afasta a demonstração válida do requisito de qualificação técnica correspondente.

Por fim, resta examinar se a apresentação de documento materialmente inidôneo repercute apenas sobre o requisito específico de qualificação técnica a que se destinava ou se compromete a própria validade do juízo de habilitação realizado pela Administração no âmbito de todo o procedimento licitatório.

V. DA UNIDADE DA FASE DE HABILITAÇÃO

Definida a impossibilidade de aproveitamento da Certidão de Acervo Técnico apresentada pela licitante para fins de comprovação da qualificação técnica, cumpre enfrentar a questão central submetida à apreciação desta Assessoria Jurídica, consistente em verificar se a constatação da apresentação de documento materialmente divergente do registro oficial do CREA/AC produz efeitos exclusivamente em relação ao lote para o qual referido documento foi utilizado ou se autoriza o afastamento da empresa de todo o certame.

A solução dessa controvérsia exige, inicialmente, distinguir duas realidades jurídicas que, embora relacionadas, não se confundem. A primeira refere-se à disciplina da qualificação técnica, cujos requisitos efetivamente podem variar conforme as peculiaridades de cada lote licitado, circunstância expressamente prevista no edital da Concorrência Eletrônica nº 054/2026. A segunda diz respeito ao regime jurídico da participação do licitante no procedimento licitatório, o qual permanece único e indivisível, independentemente da divisão do objeto em lotes.

Com efeito, o parcelamento do objeto constitui técnica destinada a ampliar a competitividade e favorecer a obtenção da proposta mais vantajosa, permitindo que diferentes empresas disputem parcelas distintas da contratação. Essa divisão, entretanto, não descaracteriza a existência de um único procedimento administrativo, instaurado por um único edital, submetido às mesmas regras procedimentais e orientado pelos mesmos princípios jurídicos. A empresa não participa de diversas licitações independentes, mas de um único certame, no qual formula propostas para mais de um lote e, durante toda a sua tramitação, permanece submetida aos deveres de conduta inerentes à relação jurídica estabelecida com a Administração Pública.

Essa distinção revela-se fundamental para a correta compreensão do caso concreto. Se a empresa simplesmente deixasse de comprovar determinado requisito técnico exigido para um lote específico, a consequência jurídica naturalmente restringir-se-ia àquele lote, porquanto a insuficiência documental estaria circunscrita à demonstração da capacidade técnica correspondente à respectiva parcela do objeto. Diversa, contudo, é a situação verificada nos presentes autos.

Conforme consignado pela área técnica, não se está diante de mera deficiência probatória ou da ausência de comprovação de determinado requisito editalício. A controvérsia instaurada decorre da constatação de que a documentação apresentada em resposta à diligência promovida pela Administração contém conteúdo materialmente incompatível com aquele constante da certidão oficialmente disponibilizada pelo CREA/AC, circunstância que afasta a aptidão jurídica do documento para produzir efeitos probatórios no procedimento licitatório.

A partir desse momento, a discussão deixa de gravitar exclusivamente em torno da suficiência da qualificação técnica e passa a incidir sobre aspecto mais amplo, relacionado à própria regularidade da atuação da licitante no curso do certame. Isso porque a apresentação de documentação destinada a demonstrar o atendimento dos requisitos de habilitação não constitui ato isolado vinculado apenas ao lote correspondente, mas manifestação praticada no âmbito de uma única relação procedimental estabelecida entre o particular e a Administração Pública.

Sob essa perspectiva, a boa-fé objetiva assume papel central na disciplina das licitações públicas. Longe de representar mera diretriz ética, trata-se de verdadeiro princípio jurídico que impõe aos participantes do certame deveres permanentes de lealdade, cooperação, transparência e veracidade documental durante toda a tramitação do procedimento. Tais deveres não se exaurem na demonstração da capacidade técnica para determinado lote, tampouco se renovam a cada etapa da licitação. Ao contrário, acompanham integralmente a atuação do licitante, constituindo pressuposto indispensável para que a Administração possa confiar na autenticidade das informações e documentos que lhe são apresentados.

É justamente essa relação de confiança que se vê comprometida quando a própria Administração, no exercício do dever de verificação previsto no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, identifica que documento utilizado pelo licitante diverge materialmente daquele oficialmente emitido pelo órgão certificador competente. Nessa hipótese, o problema jurídico não reside apenas na impossibilidade de aproveitamento daquele documento específico, mas na ruptura da confiança objetiva que deve reger a relação procedimental estabelecida entre a Administração e todos os participantes da licitação.

Não se afirma, por evidente, que a empresa tenha perdido capacidade técnica para executar os demais lotes ou que a documentação especificamente apresentada para essas parcelas do objeto seja, por si só, inválida. A questão jurídica é diversa. O que se examina é se a Administração Pública, uma vez constatada objetivamente a apresentação de documento materialmente incompatível com o registro oficial durante o curso do mesmo procedimento licitatório, pode simplesmente desconsiderar essa circunstância e preservar os efeitos favoráveis decorrentes da participação da empresa nas demais parcelas do certame.

A resposta, a nosso sentir, deve ser negativa.

Isso porque a moralidade administrativa, a probidade, a boa-fé objetiva, a isonomia entre os licitantes e a própria credibilidade do procedimento licitatório impedem que a Administração compartimente artificialmente os efeitos jurídicos de comportamento incompatível com os deveres de lealdade procedimental. A violação a esses deveres não se projeta apenas sobre o requisito técnico cuja demonstração se pretendia alcançar, mas sobre a própria relação de confiança indispensável à permanência do particular no certame.

Sob essa perspectiva, a apresentação de documentação materialmente inidônea não representa apenas o descumprimento de uma exigência técnica relacionada a determinado lote, mas configura infração às próprias regras gerais de habilitação estabelecidas pelo edital. A violação não se limita ao requisito específico cuja comprovação se pretendia alcançar, alcançando o dever, imposto indistintamente a todos os licitantes, de instruir sua participação mediante documentação autêntica, idônea e apta a demonstrar, de forma fidedigna, o atendimento das condições estabelecidas pela Administração.

Não seria juridicamente coerente admitir que a empresa tenha infringido o edital para fins de um dos lotes e, simultaneamente, considerar íntegra sua submissão às mesmas regras editalícias para os demais. A observância ao instrumento convocatório não admite fracionamento conforme a conveniência dos efeitos produzidos pela irregularidade. Sendo uno o edital e único o procedimento licitatório, a violação de suas regras gerais repercute sobre a permanência do licitante no certame, e não apenas sobre a parcela do objeto diretamente relacionada ao documento apresentado.

Por essa razão, a consequência jurídica da apresentação de documento materialmente inidôneo transcende a análise isolada do lote em que a documentação foi utilizada, autorizando a Administração, no exercício do controle de legalidade e da tutela da moralidade administrativa, a afastar a licitante de todo o procedimento licitatório, sem prejuízo da posterior instauração do procedimento administrativo destinado à eventual aplicação das sanções previstas nos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021.

VI. DA DISTINÇÃO ENTRE A INABILITAÇÃO NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PREVISTA NOS ARTS. 155 A 163 DA LEI Nº 14.133/2021

Outro aspecto que merece enfrentamento diz respeito à eventual alegação de que a exclusão da licitante do certame dependeria, necessariamente, da prévia instauração e conclusão do processo administrativo destinado à aplicação das sanções previstas nos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021. Tal compreensão, entretanto, decorre da indevida confusão entre dois institutos jurídicos distintos, submetidos a regimes legais diversos e vocacionados à tutela de bens jurídicos igualmente distintos.

Com efeito, a **inabilitação** constitui ato inerente ao próprio procedimento licitatório, mediante o qual a Administração verifica se o particular reúne os requisitos indispensáveis para permanecer validamente na disputa. Trata-se de atividade vinculada ao controle da legalidade do certame, cujo objetivo consiste em assegurar que apenas

licitantes que atendam integralmente às exigências legais e editalícias prossigam nas fases subsequentes da licitação.

Diversamente, as sanções administrativas previstas nos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021 possuem natureza punitiva. Sua finalidade não é preservar a regularidade do procedimento licitatório em curso, mas responsabilizar o particular pela prática de infrações administrativas, produzindo efeitos que extrapolam o certame específico e podem alcançar futuras contratações com a Administração Pública.

Essa distinção evidencia que os pressupostos jurídicos de cada instituto são diversos.

A inabilitação decorre da ausência ou da perda superveniente de um requisito necessário à permanência do licitante na disputa, podendo ser reconhecida pela própria Comissão de Contratação durante a condução do procedimento licitatório, sempre que constatada situação incompatível com as exigências legais ou editalícias.

Já a aplicação das sanções de advertência, multa, impedimento de licitar e contratar ou declaração de inidoneidade pressupõe a instauração de processo administrativo específico, com observância do contraditório, da ampla defesa e das garantias procedimentais expressamente previstas na Lei nº 14.133/2021.

Embora ambos os institutos possam decorrer do mesmo fato, suas consequências jurídicas são independentes.

No caso concreto, a Administração não pretende aplicar, neste momento, qualquer das sanções previstas na Lei nº 14.133/2021. A providência ora examinada limita-se ao reconhecimento de que, diante da constatação técnica de apresentação de documento materialmente incompatível com o registro oficial do CREA/AC, deixaram de subsistir os pressupostos necessários para que a empresa permaneça regularmente habilitada no procedimento licitatório. Não há, portanto, antecipação de juízo sancionatório.

No âmbito das licitações públicas, a autotutela manifesta-se como verdadeiro dever jurídico de impedir que atos praticados em desconformidade com a legislação ou com o edital continuem produzindo efeitos durante o procedimento competitivo.

Seria incompatível com esse dever reconhecer que a Administração, embora tenha identificado objetivamente situação apta a comprometer a regularidade da habilitação da licitante, permanecesse obrigada a mantê-la no certame até a conclusão de futuro processo sancionador, cuja finalidade jurídica é inteiramente diversa.

Admitir tal interpretação significaria permitir que eventual sanção administrativa passasse a constituir condição de validade para o exercício do controle de legalidade da própria licitação, invertendo a lógica estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

Com efeito, a instauração do processo administrativo sancionador poderá — e, diante da gravidade dos fatos descritos pela área técnica, recomenda-se que seja — realizada posteriormente, com a finalidade de apurar eventual prática das infrações previstas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021, assegurando-se à empresa o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Todavia, a eventual responsabilização administrativa da licitante não constitui pressuposto para a adoção das medidas necessárias à preservação da legalidade do certame.

Ao contrário, uma vez constatada, ainda durante a fase de habilitação, situação incompatível com as exigências legais e editalícias, incumbe à Comissão de Contratação adotar imediatamente as providências necessárias para impedir que o procedimento prossiga apoiado em pressupostos jurídicos comprometidos, sob pena de permitir a adjudicação de objeto público em favor de licitante cuja permanência na disputa já não se revela compatível com o regime jurídico das contratações administrativas.

Em síntese, a exclusão da licitante do presente certame não configura sanção administrativa, mas consequência direta do exercício do controle de legalidade inerente ao procedimento licitatório. Eventual responsabilização pelos fatos narrados deverá ser objeto de processo administrativo autônomo, nos termos dos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021, sem que a instauração ou conclusão desse procedimento constitua requisito para a imediata adoção das providências necessárias à preservação da regularidade da licitação.

VII. DA CONCLUSÃO

Diante das considerações expendidas, **esta Assessoria Jurídica opina** pela adoção das seguintes providências no âmbito da Concorrência Eletrônica nº 054/2026 – SEOP:

- a) Seja acolhida a conclusão técnica constante da Análise nº 41/2026/SEOP-DEPTEC (0021586791), desconsiderando-se, para todos os efeitos jurídicos no âmbito da presente licitação, a Certidão de Acervo Técnico apresentada pela empresa **P C Maia Oliveira Construções Importação e Exportação Ltda.**, tendo em vista a conclusão da área técnica de que o documento

apresentado diverge materialmente daquele oficialmente disponibilizado pelo CREA/AC, circunstância que lhe retira a aptidão para comprovar a qualificação técnica exigida pelo edital.

b) Em consequência, seja reconhecido o não atendimento dos requisitos de qualificação técnica exigidos para o lote em relação ao qual a referida Certidão de Acervo Técnico foi utilizada para comprovação da parcela de maior relevância, impondo-se a correspondente inabilitação da licitante quanto a esse lote.

c) Seja igualmente reconhecido que a apresentação de documento materialmente incompatível com o registro oficial do órgão emissor, constatada no curso da fase de habilitação da Concorrência Eletrônica nº 054/2026, não configura mera insuficiência documental restrita à demonstração de requisito técnico específico, mas representa violação aos deveres gerais de boa-fé objetiva, lealdade procedimental, probidade, veracidade documental e observância das regras gerais estabelecidas no instrumento convocatório, princípios que regem indistintamente toda a participação do licitante no certame.

d) Considerando que a licitação é regida por **edital único**, instaurada mediante **procedimento administrativo único** e submetida a um mesmo regime jurídico, embora parcelada em lotes para fins de execução do objeto, conclui-se que a violação às regras gerais de participação e habilitação não pode ser artificialmente compartimentada conforme o lote em que seus efeitos imediatos tenham sido identificados. A apresentação de documento materialmente inidôneo compromete a regularidade da participação da licitante no procedimento licitatório como um todo, tornando juridicamente inviável sua permanência na disputa.

e) Opina-se, assim, pela **inabilitação da empresa P C Maia Oliveira Construções Importação e Exportação Ltda. em todos os lotes nos quais permanece classificada;**

Solicita-se, por conseguinte, o prosseguimento regular do certame, com a convocação das licitantes remanescentes, observada a ordem de classificação e o procedimento previsto no edital e na Lei nº 14.133/2021.

Recomenda-se, ainda, que, após a conclusão da fase de julgamento da habilitação, a autoridade competente avalie a instauração de procedimento administrativo autônomo destinado à apuração da eventual prática das infrações administrativas previstas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021, assegurando-se à empresa o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, sem prejuízo da adoção das demais providências administrativas e institucionais que entender cabíveis em relação aos fatos narrados pela área técnica.

É o parecer.

Igor Nogueira Lunardelli Cogo
Chefe da Consultoria Jurídica - OAB/AC 5.074
Portaria SEOP nº 266/2023



Documento assinado eletronicamente por **IGOR NOGUEIRA LUNARDELLI COGO, Chefe da Assessoria Jurídica**, em 30/06/2026, às 12:56, conforme horário oficial do Acre, com fundamento no art. 11, § 3º, da [Instrução Normativa Conjunta SGA/CGE nº 001, de 22 de fevereiro de 2018](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.sei.ac.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **0021589096** e o código CRC **9106540B**.