

VOTO GCS-2

PROCESSO: TCE-RJ Nº 106.130-6/2022

ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO: PROPOSTA DE SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA

PROPOSTA DE SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA. REITERADA EXIGÊNCIA EM EDITAIS DE LICITAÇÃO DE CÓPIA AUTENTICADA DE DOCUMENTOS E DE FIRMA RECONHECIDA PARA FINS DE HABILITAÇÃO. AFRONTA À LEI FEDERAL Nº 13.726/2018, AO DECRETO FEDERAL Nº 9.094/2017 E À LEI ESTADUAL Nº 5.069/2007. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA COMPETITIVIDADE, DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA, DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS E DA ISONOMIA. DECISÕES RECORRENTES DESTA CORTE DETERMINANDO A EXCLUSÃO DE TAL OBRIGAÇÃO. PROPOSTA PERTINENTE COM A LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA VIGENTES. PREVISÃO EXPRESSA DA MATÉRIA NO ARTIGO 12, V, DA LEI Nº 14.133/21. NECESSIDADES DE AJUSTES REDACIONAIS NA PROPOSTA APRESENTADA. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

ENUNCIADO

O edital de licitação não deve exigir a apresentação de documento com firma reconhecida ou cópia autenticada. Somente em caso de fundada dúvida sobre a autenticidade do documento é que a Administração, na avaliação dos documentos de habilitação, poderá demandar tais providências.

FUNDAMENTOS LEGAIS

Lei Federal nº 13.726/2018;

Decreto Federal nº 9.094/2017;

Lei Estadual nº 5.069/2007;

Decisões reiteradas deste Tribunal de Contas;

Princípio da ampla competitividade;

Princípio da seleção da proposta mais vantajosa;

Princípio da instrumentalidade das formas;

Princípio da isonomia.

PRECEDENTES DO TCE-RJ

201.877-0/2020

242.721-5/2019

242.706-5/2019

238.308-9/2019

237.235-9/2019

219.085-2/2019

219.082-0/2019

217.959-3/2019

217.168-6/2019

216.335-4/2019

213.052-3/2019

211.423-2/2019

209.610-1/2019

210.630-8/2018

113.839-4/2018

FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de proposta de edição de Súmula de Jurisprudência, nos moldes da Deliberação TCE-RJ nº 287/2018¹, formulada pela Secretaria-Geral de Controle Externo do TCE-RJ, diante da identificação de reiteradas decisões desta Corte de Contas acerca da ilegalidade da exigência, em editais de licitações, de apresentação

¹ Regulamenta a gestão da jurisprudência e súmulas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ e dá outras providências.

de documentos com firma reconhecida ou cópia autenticada, para fins de habilitação.

Com fulcro em decisões plenárias prolatadas nos processos enumerados supra, cujas respectivas cópias, em consonância com os incisos I e II do art. 14 da mencionada deliberação², foram acostadas ao presente feito, o Corpo Instrutivo constatou que restou evidenciada a consolidação do entendimento deste Tribunal no sentido de que as aludidas demandas são apenas cabíveis em caso de fundada dúvida sobre a autenticidade do documento.

Além do quantitativo significativo de julgados, a instância técnica, nos termos do art. 13, incisos I e II da Deliberação TCE-RJ nº 287/2018³, ainda destacou a inequívoca relevância do tema, notadamente no que se refere à preservação dos princípios da ampla competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa, da instrumentalidade das formas e da isonomia.

A SGE igualmente ressaltou que, embora o entendimento em apreço também esteja sedimentado em sede legislativa, no art. 3º, incisos I e II, da Lei Federal nº 13.726/2018, no art. 9º do Decreto Federal nº 9.094/2017 e no art. 1º da Lei Estadual nº 5.069/2007, ainda existe resistência por parte dos jurisdicionados em obedecer ao posicionamento exposto. Neste sentido, no intuito de demonstrar a conveniência e a oportunidade da edição da súmula, o Corpo Instrutivo reproduziu, a título ilustrativo, trecho de minuta padrão formulada pela Procuradoria Geral do Estado

² Art.14. O conteúdo da proposta de edição, revisão e restabelecimento de enunciado de súmula deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - decisões reiteradas que fundamentam a proposta, com identificação da espécie e número de cada processo em que foram exaradas;

II - o inteiro teor das decisões e respectivas datas de julgamento e publicação no diário oficial; (..)

³ Art.13. A proposta de edição de enunciado de súmula levará em consideração:

I - a existência de reiteradas decisões, com entendimento uniforme, acerca do assunto a ser sumulado, em matéria da competência constitucional e legal relacionada ao controle externo;

II - a relevância do tema, que poderá ser aferida, entre outros aspectos, através da:

a) constatação de repetição de demandas sobre a matéria ou de irregularidades verificadas em processos de fiscalização;

b) abrangência e repercussão da matéria e seus efeitos para a Administração Estadual ou Municipal;

c) o alcance social da matéria a ser sumulada. (...)

do Rio de Janeiro, atinente a editais de concorrência para a contratação de obras⁴:

8.3 Os documentos exigidos no ENVELOPE “A” – DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO - deverão ser apresentados no original ou em cópia reprográfica autenticada, na forma do Art. 32 da Lei Federal 8.666/93, encadernados, com as folhas numeradas seqüencialmente e rubricadas pelo representante legal do Licitante. A documentação das empresas estrangeiras e quaisquer outros provenientes do exterior deverão estar autenticados pelo Consulado Brasileiro no país de origem e integralmente traduzidos por tradutor juramentado.

Com efeito, a Lei Federal nº 13.726/2018, a qual racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes de todos os entes federativos, dispensa expressamente a exigência de reconhecimento de firma e de autenticação de cópia de documento:

Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;

II - autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade;

O Decreto Federal nº 9.094/2017⁵ também prevê aquela dispensa, excepcionando-a somente nas hipóteses de existência de dúvida fundada quanto à autenticidade ou de previsão legal (art. 9º⁶).

⁴Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTM5MjY%2C>>.

⁵ Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

⁶ Art. 9º Exceto se existir dúvida fundada quanto à autenticidade ou previsão legal, fica dispensado o reconhecimento de firma e a autenticação de cópia dos documentos expedidos no País e destinados a fazer prova junto a órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

No mesmo sentido, o legislador estadual, desde 2007, afasta a exigência de autenticação de cópias de documentos exigidos pela Administração Pública, conforme o art. 1º da Lei Estadual nº 5.069/2007:

Art. 1º - Fica dispensada a exigência de autenticação, em cartório, das cópias de documentos exigidos por órgãos integrantes da Administração Pública Estadual, direta, indireta e suas fundações, em todo o Estado do Rio de Janeiro, desde que utilizadas no interesse do requerente, em procedimento administrativo do mencionado órgão autenticador, excetuados os casos previstos expressamente em legislação federal e nos que envolvam motivos de segurança pública, de licenciamento de veículos e de identificação civil e criminal.

O entendimento deste Tribunal, portanto, foi pacificado em consonância com as normas citadas:

Verifico, ainda, exigência de apresentação de documento com firma reconhecida no disposto no subitem 17.1.4.5 do Edital (Da Qualificação Técnica) – fato não combatido pela representante –, quando já se encontra pacificado nesta Corte, após diversas deliberações a respeito, que só deve ser exigida a apresentação de documento com firma reconhecida ou cópia autenticada, em caso de fundada dúvida sobre a autenticidade do documento.

Neste sentido, farei constar determinação em meu Voto, no sentido de que o jurisdicionado adote providências para que, **nos futuros editais de licitação, seja atendido o disposto no art. 9º do Decreto Federal nº 9.094/17 c/c art. 1º da Lei Estadual nº 5.069/07, no que concerne à exigência de apresentação de documento com firma reconhecida ou cópia autenticada, somente no caso de fundada dúvida sobre a autenticidade do mesmo.**⁷

Grifo acrescentado

Tal posicionamento, nota-se, vem sendo mantido por esta Corte⁸, inclusive em processos de minha relatoria⁹, bem como pelo Tribunal de Contas da União, cujo entendimento remonta a 2014, como é possível aferir em acórdãos recentes:

28. Além disso, a jurisprudência deste Tribunal indica ser **excessiva a**

⁷ Processo TCE-RJ nº 210.630-8/18, decisão plenária de 03.05.2018.

⁸ Processo TCE-RJ nº 241.621-9/21, decisão plenária de 08.11.2021.

⁹ Processo TCE-RJ nº 210.115-7/21, decisão plenária de 05.08.2021; Processo TCE-RJ nº 207.442-5/21, decisão plenária de 07.07.2021.

exigência de documentação com firma reconhecida em cartório, por restringir a competitividade das licitações, cujo cumprimento somente seria justificável em caso de dúvida da autenticidade da assinatura e desde que houvesse previsão no edital, a exemplo dos Acórdão 3220/2017-TCU-Primeira Câmara (relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira) , 604/2015-TCU-Plenário (relator Ministro José Múcio Monteiro) e 291/2014-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)¹⁰.

17.11. Além disso, a jurisprudência do TCU considera **restritiva à competitividade das licitações eventual cláusula que exija a apresentação de documentação com firma reconhecida em cartório** (Acórdão 4061/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro) , sendo que tal exigência **só pode ser realizada em caso de dúvida sobre a autenticidade da assinatura e com prévia previsão editalícia** (Acórdão 291/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman¹¹) , condições essas não presentes na situação ora examinada¹².

Grifos acrescentados

Na mesma linha dos entendimentos jurisprudenciais acima expostos e das disposições legais sobre a matéria, a nova Lei de Licitações e Contratos previu, em seu artigo 12, V, expressamente, que o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvidas quanto à sua autenticidade. O dispositivo previu, no entanto, como ressalva, que a lei poderá impor tal formalidade, conforme se observa de seu texto abaixo transcrito:

Lei 14.133/21,

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;

Desta forma, diante da redação do inciso V do artigo 12 da Lei nº 14.133/21, considero adequado realizar, apenas, um ajuste no texto da súmula proposto pela SGE, a fim de **deixar claro que a lei poderá prever, excepcionalmente, o**

¹⁰ Acórdão nº 548/2022 – Plenário.

¹¹ Acórdão nº 291/2014 – Plenário: “9.3.4. inabilitação de empresa devido à ausência de reconhecimento de firma, exigência essa que apenas pode ser feita em caso de dúvida da autenticidade da assinatura e com prévia previsão editalícia, conforme entendimento desta Corte (...)”.

¹² Acórdão nº 1684/2021 – Plenário.

reconhecimento de firma como uma formalidade exigível nos processos licitatórios.

Por fim, entendo, ainda, pertinente proceder a alterações no texto proposto de modo a **não limitar a vedação da exigência de firma reconhecida aos documentos de habilitação**, pois considero que tanto a jurisprudência, quanto as normas legais sobre a matéria não realizaram tal restrição.

Nesse contexto, tendo em vista que o tema ora suscitado se encontra sedimentado tanto no âmbito legislativo, quanto jurisprudencial, **proponho ao Plenário a aprovação da súmula, com pequenos ajustes em relação à redação proposta pela Secretaria-Geral de Controle Externo do TCE-RJ.**

Em face do exposto, com arrimo no art. 73 do Regimento Interno do TCE-RJ¹³ e na Deliberação TCE-RJ nº 287/2018,

VOTO:

I. Pela **APROVAÇÃO** da redação do enunciado de súmula, após deliberação do Egrégio Plenário, nos termos dos arts. 9º e 15 da Deliberação TCE-RJ nº 287/2018, com o seguinte teor:

A Administração Pública não deve exigir a apresentação de documento com firma reconhecida ou cópia autenticada nos procedimentos licitatórios, salvo quando houver fundada dúvida sobre sua autenticidade ou quando a lei assim o determinar.

II. Pela **DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES** deste Tribunal, para que promova a indexação, a publicação e a sistematização do presente Enunciado de Súmula de Jurisprudência, na forma prevista na Deliberação TCE-RJ nº

¹³ Art. 73. A Súmula da Jurisprudência constituir-se-á de princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções e precedentes, adotados reiteradamente pelo Tribunal, ao deliberar em Plenário sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência.



287/2018; e

III. Pelo posterior **ARQUIVAMENTO** dos autos.

GCS-2,

ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA