

## ORIENTAÇÃO N.º 123/2022

TCU: A REGRA DO DOCUMENTO SIMPLES – ORIGINAIS E AUTENTICAÇÕES SÃO EXCEÇÕES E PODEM SER VERIFICADOS EM DILIGÊNCIA

### Orientação

Em recente decisão, o Tribunal de Contas da União – TCU decidiu como indevida a inabilitação de licitantes que não apresentaram documentações originais ou autenticadas, reiterando os novos dispositivos da Lei Geral de Licitações e Contratos de 2021 [Lei Federal nº 14.133/2021] e a possibilidade de eventuais dúvidas sobre a veracidade dos documentos serem saneada através de diligência dos condutores do certame.

#### **A conexão da decisão citada com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**

Por pertinência ao caso, é importante conhecer que a Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC, além de prever como regra a realização de processos eletrônicos, também relativizou a exigência de documentação original, permitindo que sejam apresentadas cópias simples. E essa regra fica nítida da leitura dos art. 12 e art. 70:

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

I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;

[...]

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;

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

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

[...]

#### CAPÍTULO VI DA HABILITAÇÃO

[...]



Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

I - apresentada em original, por cópia ou por qualquer outro meio expressamente admitido pela Administração;

Portanto, percebe-se que a Nova Legislação estabelece certa abertura para que os documentos sejam apresentados por cópia ou outro meio admitido pelo edital.

### **Análise sobre o ACÓRDÃO 2036/2022**

A decisão do TCU vai além, reforçando a possibilidade de serem apresentadas documentações simples, o Tribunal se manifestou no sentido de que o “poder-dever da Administração diligenciar pode ser invocado sempre que restarem dúvidas sobre os documentos apresentados, de modo que, a não apresentação dos documentos em formato original ou autenticado não pode ensejar, de pronto, em inabilitação, sendo sempre possível que a validade do documento, ou a sua veracidade, sejam conferidas através da diligência”. Com essa interpretação, entendendo, ainda, se tratar de mero formalismo [a não apresentação de documentação original ou autenticada] causadora de prejuízos à obtenção do melhor preço, o Tribunal definiu que fossem anulados os atos posteriores à inabilitação, sendo retomada a etapa habilitatória.

Outro ponto relevante, é que o Tribunal indicou que a “declaração de veracidade” apresentada pelo licitante poderia ter impactado a decisão administrativa, sendo, minimamente, elemento capaz de ensejar na abertura de diligências para confirmação.

Cita-se o precedente:

#### **ACÓRDÃO 2036/2022 - PLENÁRIO<sup>1</sup>**

[...]

RELATÓRIO:

[...]

6. A questão principal, no entanto, é voltada à indevida exigência editalícia de apresentação de todos os documentos em original, cópia autenticada ou cópia simples acompanhada do original (item 6.3 do edital, à peça 4, p. 4), tornando esse ato excessivamente formal uma condição de habilitação das licitantes.

7. Ora, a habilitação das licitantes deve se cingir ao exame das suas condições jurídica, técnica, fiscal e econômico-financeira, não sendo o momento de comprovação da autenticidade documental questão vinculada a tais requisitos e condições de habilitação.

8. A própria jurisprudência citada pelos manifestantes não dá perfeita guarida às suas alegações, vez que predominam disposições/ementas não relacionadas diretamente à falta de autenticação documental ou de apresentação de documentos no original como motivo exclusivo de inabilitação. A exceção pode

<sup>1</sup> Disponível em: [link](#). Acessado no dia 05 de outubro de 2022.



ser a quarta ementa transcrita na letra 'k' retro, que, no entanto, não informa se a falta compreendeu a não-apresentação mesmo em diligência ou oportunidade posteriormente dada à licitante faltosa.

9. Ao revés, a jurisprudência citada pelo representante (à peça 1, p. 9-10, e desde o seu recurso administrativo, à peça 52, p. 21-23) mostra-se muito mais assertiva em considerar a ausência de autenticação documental mera formalidade motivadora de diligência e não de inabilitação.

10. Assim, a jurisprudência citada pela empresa e pela UJ manifestantes apenas reforça de forma inequívoca o poder vinculante do edital para os participantes dos certames por ele regido e legitima a inabilitação ou desclassificação de licitantes que descumprem as exigências contidas no edital. Esse ponto é pacífico.

11. No entanto, o edital deve obediência aos preceitos e princípios jurídicos e licitatórios, devendo observar e não macular ou dificultar a finalidade precípua da licitação de obter a melhor proposta qualificada, alcançar o melhor preço do bem ou serviço que atenda às exigências técnicas.

12. Sob o aspecto principiológico, eventual diligência oportunizada às licitantes que não apresentaram documentos originais ou autenticados visaria assegurar os princípios da economicidade, busca da melhor proposta e verdade material, tão importantes quanto o princípio da isonomia, reiteradamente alegado pela UJ. **Mas, a previsão editalícia em questão e a não-realização da referida diligência representam, respectivamente, disposição e procedimento que afetam materialmente a própria isonomia (possibilidade de inabilitação por questões formais de empresas igualmente ou mais qualificadas do que as concorrentes) e os demais princípios citados.**

**13. Esmiuçando o presente ponto de oitava, pode-se dividi-lo didaticamente em quatro aspectos ou abordagens: o excesso de formalismo da exigência, a omissão do poder-dever de diligência (item 7.12 do edital), o prejuízo à finalidade licitatória da obtenção da melhor proposta e o desatendimento à jurisprudência desta Corte (a exemplo dos Acórdão 645/2020-TCU-Plenário e 1.211/2021-TCU-Plenário) .**

14. Os manifestantes partiram do pressuposto de que a exigência contida no item 6.3 do edital era devida e legítima, tendo o Senac/BA arguido que a referida exigência reproduzia dispositivos da Lei 14.133/2021: o inc. IV do art. 12 (possibilidade de que a prova de autenticidade documental seja mediante apresentação do original ou de declaração de autenticidade por advogado) e o inc. I do art. 70 (possibilidade de que os documentos de habilitação sejam apresentados em original, por cópia ou por qualquer outro meio admitido pela Administração).

15. Vê-se que o primeiro dispositivo se refere à situação específica de verificação de conformidade/autenticidade, a exemplo de casos que gerem dúvida e mereçam comprovação. O segundo dispositivo, este sim, aplica-se exatamente às situações como a em comento, ou seja, à forma de apresentação dos documentos de habilitação, **valendo frisar que a norma possibilita a apresentação em cópia simples, não autenticada, ou por outro meio mais fácil que fosse admitido pelo poder público licitante, como cópia eletrônica, que aliás denota ser a praxe predominante nos certames eletrônicos.**



16. Assim, a lei citada pela entidade **faculta às licitantes o que foi proibido no certame em tela e motivo de inabilitação de licitantes, não servindo como fundamento para a questionada exigência, ao contrário, corroborando a sua inadequação. E, dessa forma, a exigência excessivamente formal do edital se configura como contrária à boa praxe administrativa.**

[...]

22. Observa-se (à peça 49, p. 2) que **chegou a ser apresentada declaração de autenticidade da documentação da representante, o que poderia ser ponderado para que ocorresse diligência visando confirmar a autenticidade declarada.** Melhor seria não ter o edital previsto tal exigência e seguido a praxe de apresentação documental em cópia simples, passível de diligências ou consultas a sistemas públicos para verificação de sua autenticidade, ratificada pela faculdade pertinente disposta no inciso I do art. 70 da Lei 14.133/2021.

23. Desse modo, confirma-se a **inadequação da exigência editalícia em tela e seus efeitos nefastos sobre o resultado do certame, devendo esta Corte determinar a anulação do certame ou o retorno à fase de habilitação,** conforme aventado no texto da construção participativa adiante.

[...]

VOTO

[...]

Concordo com a análise empreendida pela Selog, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

**Embora tenha ocorrido um descumprimento formal do edital (não apresentação de documentos originais ou autenticados), não há indícios de que tenha havido descumprimento material dos critérios de habilitação por parte das duas primeiras colocadas no certame.**

[destacamos]

## **Conclusão**

Desse modo, o Tribunal de Contas da União – TCU tem interpretado pela máxima aplicabilidade dos art. 12, III e IV e art. 70, I, todos da Lei Federal nº 14.133/2021, entendendo pela possibilidade de apresentação de documentação simples nos certames licitatórios.

E mais, para o Tribunal, a exigência editalícia de apresentação de documentação original ou autenticada não se justifica, sendo que a própria legislação autoriza a demonstração de habilitação via documentações simples e as diligências administrativas sempre poderão ser realizadas nos casos em que restarem dúvidas sobre a documentação apresentada.

Portanto, em vista da possibilidade legal de apresentação de documentos de forma simplificada assegurada pela Lei Federal nº 14.133/2021, o Tribunal tem entendido se



tratar de uma alternativa ao licitante [decidir pela apresentação original, autenticada ou simples], de modo que, exigências formais dessa natureza [de originalidade ou autenticidade] estão sendo interpretadas como: restritivas e como excesso de formalismo.

Aliás, na mesma decisão, o Tribunal entendeu que a ausência de diligências em casos semelhantes, que ensejaram na inabilitação dos participantes, se revela verdadeira omissão administrativa e representaram prejuízos às finalidades da licitação [disputa para comprar/contratar] e à busca pela melhor proposta [que com os participantes seriam reduzidas, alcançando o melhor preço].

Com o intuito de facilitar a compreensão das regras do edital, o ideal é que o Instrumento preveja de maneira clara a aceitação dos documentos simples e a possibilidade de serem realizadas diligências.

Adamantina/SP, 17 de outubro de 2022.

**Leonardo Vieira de Souza**

Consultor Responsável pela Elaboração

**José Carlos Pacheco de Almeida**

Diretor Jurídico Responsável pela Revisão e Aprovação

