



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2283/2018/CGOUV/OGU

PROCESSO Nº 00190.109426/2018-75

CONSULENTE: Ouvidoria da Universidade Federal do Cariri - UFCA

1. TEMA DA CONSULTA

1.1. Consulta referente à aplicabilidade da Lei nº 13.460/17 e do Decreto nº 9.094/17, no que concerne ao fornecimento de documentos pelos usuários dos serviços públicos à Administração Pública.

2. REFERÊNCIA NORMATIVA

2.1. Lei nº 13.460/2017.

2.2. Decreto nº 9.094/2017

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Trata-se de consulta formulada por meio do OFÍCIO 01/18/OUVIDORIA GERAL/UFCA, de 13 de Agosto de 2017 pela Ouvidoria da Universidade Federal do Cariri - UFCA, nos seguintes termos:

Cumprimentando-os cordialmente, solicitamos consulta referente à aplicabilidade da Lei nº 13.460/17 e do Decreto nº 9.094/17, no que concerne ao fornecimento de documentos pelos usuários dos serviços públicos à Administração Pública. Nesse contexto, a Lei nº 13.460/17 apresenta a seguinte premissa:

*Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos **observar** as seguintes diretrizes:*

IX – autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade;

Em ato contínuo, o Decreto nº 9.094/17 preconiza:

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.

Art. 10. A apresentação de documentos por usuários dos serviços públicos poderá ser feita por meio de cópia autenticada, dispensada nova conferência com o documento original.

*§ 1º A autenticação de cópia de documentos **poderá** ser feita, por meio de cotejo da cópia com o documento original, pelo servidor público a quem o documento deva ser apresentado.*

Considerando que as normativas supracitadas visam a simplificação do atendimento, compreendemos que a observância prevista no artigo 5º da lei seja de caráter obrigatório ao agente público, especialmente nos documentos com caráter constitutivo, que abrem margem à prestação pecuniária pela Universidade, tendo em vista os riscos envolvidos na recepção de documentos sem a mínima comprovação de autenticidade serem maiores que o custo social envolvido.

*Nessa perspectiva e em aparente contrasenso, o verbo **poderá** previsto no artigo 10, § 1º do Decreto, resulta em uma interpretação (minoritária) de aplicabilidade opcional ao agente público, em divergência com a lei 13.460/17. Diante de tal impasse, nos casos concretos e nas orientações formais dadas por esta Ouvidoria, adotamos o entendimento de **ocorrer a conferência de documentos por servidor público**, com vistas à mitigar os riscos existentes no recebimento de documentação sem a conferência com originais (chamada autenticação*

administrativa), uma vez que traria a possibilidade de aumento de fraudes.

No que tange à padronização dos serviços, orientamos que o recebimento de cópias sejam realizados mediante os originais, não somente quando houver dúvida relevante, uma vez que colocaria os diversos setores na obrigação de "fiscalizar"/"averiguar" as informações em momento posterior. Entretanto, determinado setor da Universidade entende que a autenticação administrativa ocorre apenas se houver dúvidas e que os cidadãos só precisam entregar as cópias de documentos. Em divergência, consideramos que adotar padrões e boas práticas é uma maneira eficaz de estabelecer uma abordagem sistemática, oportuna e estruturada, que contribui para a eficiência e a obtenção de resultados consistentes.

*Por fim, em raciocínio contínuo e jurídico, fundamentamos que a efetivação do princípio administrativo da supremacia do interesse público sobre o privado coloca a Administração Pública em posição vertical (diferenciada) quando comparada aos particulares (usuários dos serviços). Nesse sentido, no caso de confronto entre o interesse individual e o público, este é que, em regra, prevalecerá. A "chave", portanto, da melhor interpretação é a **ponderação** entre as prerrogativas da Universidade e os direitos/liberdades individuais do usuário. Para tanto, deve-se preservar o equilíbrio, dado que não há poderes ilimitados ou absolutos concedidos à Administração Pública e que, neste caso concreto, a adoção de atendimento qualificado e com exigência de cópia dos documentos munidos com originais para conferência equilibraria os interesses entre UFCA e cidadão, sem prejuízos às partes.*

Nesse diapasão, por meio deste, consulta-se à Ouvidoria Geral da União sobre a orientação adequada a ser adotada: o servidor público deve realizar a conferência de cópia com o original, tendo em vista que a exigência de autenticação e/ou reconhecimento de firma em cartório deve ser prática excepcional?

3.2. Nos termos do art. 72 do Regimento Interno desta CGU, compete a esta Coordenação-Geral de Orientação e Monitoramento de Ouvidorias, dentre outros:

I - propor ao Ouvidor-Geral da União orientações e padronização do entendimento sobre a aplicação de normas das atividades de ouvidoria do Poder Executivo federal;

II - propor ao Ouvidor-Geral da União a elaboração e o aperfeiçoamento de normas e procedimentos das atividades de ouvidoria do Poder Executivo federal;

(...)

XIII - promover estudos e pesquisas em temas relacionados às atividades de ouvidoria; e

XIV - realizar outras atividades correlatas.

3.3. Desse modo, esta Nota Técnica trata de dirimir a dúvidas apresentadas pela unidade de ouvidoria em questão acerca de tema afeto à supervisão desta Coordenação.

3.4. Inicialmente, importa destacar que o mandamento primário da Lei nº 13.460/2017 é a reafirmação do direito de participação, da proteção e da defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

3.5. Nesse cenário, a simplificação se afigura como um dos elementos da universalização do acesso aos serviços públicos pelos cidadãos.

3.6. No entanto, a remoção de barreiras ao atendimento ao cidadão não pode ser entendida como uma autorização para que a administração abra mão de procedimentos de controle necessários para eliminar ou, minimamente, mitigar os riscos envolvidos na prestação do serviço.

3.7. Esse, de fato, o dilema que anima a consulta ora formulada. Especificamente, acerca da interpretação de algumas áreas da UFCA de que tornar-se opcional a aposição de autenticação administrativa pelo agente público em cópia de documento apresentado pelo cidadão no ato de requisição do serviço público.

3.8. Sem maiores interpretações gramaticais, o verbo **poderá** contido no § 1º do Art. 10 do Decreto nº 9.094/2017 apenas resume a autenticação administrativa a uma ação simples de "Confere com o original" gravada e assinada pelo agente público na cópia apresentada pelo cidadão, com o propósito de registrar que foi apresentado o documento original no ato da solicitação do serviço e, também, evitar a repetição do procedimento em conferências futuras.

3.9. Da expedição da Lei e da respectiva norma regulamentar, não sucede, em nenhuma interpretação, a desobrigação da aposição da autenticação administrativa onde havia, em procedimento já estabelecido, a exigência de apresentação de documento original ou de cópia autenticada para a solicitação de um serviço público.

3.10. Assim, duas situações se apresentam possíveis quando da solicitação de um serviço público pelo cidadão:

1 – Apresentação pelo cidadão de cópias simples dos documentos, que deverão ser cotejadas com os originais e receber a aposição da expressão de “Confere com o original”, seguida de assinatura do agente público as receber, conforme Inciso IX do Art. 5º da Lei nº 13.460/2017 e § 1º do Art. 10 do Decreto nº 9.094/2017; e

2 – Apresentação voluntária pelo cidadão de cópias dos documentos autenticadas em cartório, situação que dispensará a apresentação dos documentos originais para conferência do agente público as receber, conforme Art. 10 do Decreto nº 9.094/2017.

3.11. É recomendável, em qualquer hipótese, que a Reitoria da UFCA regulamente e unifique os procedimentos a serem observados no âmbito de suas unidades administrativas, em face de afirmação contida na consulta ora análise de que "determinado setor da Universidade entende que a autenticação administrativa ocorre apenas se houver dúvidas e que os cidadãos só precisam entregar as cópias de documentos" e, também, de que “os riscos envolvidos na recepção de documentos sem a mínima comprovação de autenticidade serem maiores que o custo social envolvido”. Em outra abordagem, não se afigura razoável que uma área ou agente público decida, isoladamente e ao arpejo de orientação institucional superior, se adotará tal ou qual procedimento.

3.12. É o que se tem a opinar, nesta consulta.

4. RESPOSTA À CONSULTA

Após análise, responde-se a consulta de forma objetiva:

Pergunta: No termos do Decreto nº 9.094/2017, "o servidor público deve realizar a conferência de cópia com o original, tendo em vista que a exigência de autenticação e/ou reconhecimento de firma em cartório deve ser prática excepcional"?

Resposta: Sim. O Decreto nº 9.094/2017 estabeleceu duas situações possíveis quando da apresentação de documentos por usuários de serviços públicos: (i) apresentação pelo usuário de cópias simples dos documentos, que deverão ser cotejadas com os originais e receber a aposição da expressão de “Confere com o original”, seguida de assinatura do agente público as receber, conforme inciso IX do art. 5º da Lei nº 13.460/2017 e § 1º do art. 10 do Decreto nº 9.094/2017; ou (ii) apresentação voluntária pelo usuário de cópias autenticadas, situação que dispensará a apresentação dos documentos originais para conferência do agente público as receber, conforme Art. 10 do Decreto nº 9.094/2017. Desse modo, a simples apresentação de cópia não autenticada, sem a devida conferência com o documento original, não é prova suficiente da originalidade da documentação apresentada.

DESPACHO do Ouvidor-Geral da União

1. Aprovo.
2. Cientifique-se o órgão consultente.
3. Publique-se no site ouvidorias.gov.br.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Ouvidor-Geral da União**, em 12/09/2018, às 11:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO PONTES VIANNA, Coordenador-Geral de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias**, em 12/09/2018, às 12:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO GOULART BARBOZA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 12/09/2018, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir>

informando o código verificador 0848281 e o código CRC CEC1E39E

Referência: Processo nº 00190.109426/2018-75

SEI nº 0848281