

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100010014648

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 681/2021 - GAB

EMENTA:

CONSULTA.

CADASTRO

INFORMATIVO DOS

CRÉDITOS NÃO

QUITADOS DE

ÓRGÃOS E

ENTIDADES

ESTADUAIS - CADIN

ESTADUAL. LEI

ESTADUAL Nº

19.754/2017.

CARACTERIZAÇÃO

DA EXIGÊNCIA

COMO REQUISITO

DE CONTRATAÇÃO.

DESPACHO

REFERENCIAL.

PORTARIA Nº 170-

GAB/2020-PGE.

MATÉRIA

ORIENTADA.

1. Nestes autos, a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde traz à tona, por meio do **Parecer PROCSET nº 384/2021** ([000019675892](#)), controvérsia acerca

das múltiplas interpretações suscetíveis de serem conferidas à natureza da exigência de consulta prévia ao CADIN estadual, ora determinada pelo inciso I do art. 6º da Lei estadual nº 19.754/2017, para celebração dos contratos administrativos, discorrendo, para tanto, sobre *“três caminhos excludentes entre si a serem perfilhados”*:

a título de primeira corrente apregoa a viabilidade de se compreender o aludido ditame como requisito de habilitação, sob a assinalação, em contraponto, de que a correlata tese *“encontra dificuldades teóricas defronte a uma possível listagem exaustiva dos requisitos [...] erigidos”* pelos arts. 27 a 33 da Lei nº 8.666/93, na condição de *“normas gerais”* limitadas à competência exclusiva da União em matéria de licitações e contratos administrativos;

como segunda vertente enuncia sua assimilação como requisito de classificação dos licitantes, conforme entendimento esposado pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, nos Acórdãos nºs 1882/2020 (000019679307) e 2688/2019 ([000019689386](#)), contraditando, todavia, a existência de embaraços de cunho operacional para a implementação desta diretiva junto ao Comprasnet, pelo fato de o sistema não contemplar *“a possibilidade de verificação de documentos que não guardem pertinência com os valores das propostas”*; e,

como *“terceira via”* supõe possível defender a aventada exigência *“como requisito de contratação, em entendimento que vai ao encontro”* da exegese *“literal”* do inciso I do art. 6º da Lei estadual nº 19.754/2017, orientando, *“em exercício preditivo”*, que a eventual identificação de registro de inadimplência do pretendo contratado no CADIN estadual, após adjudicação e homologação do objeto do certame, há de render ensejo à concessão de prazo para sua regularização, sendo que, no caso de não restar sanada a ocorrência dentro do intervalo temporal outorgado, entende viável a efetivação da convocação dos *“licitantes remanescentes na ordem de classificação e de forma subsequente”*, nos moldes dos §§ 1º e 2º do art. 64 da Lei nacional nº 8.666/93.

2. Na senda do art. 7º da Portaria nº 127/2018 - GAB c/c alínea “a” do § 1º e *caput* do art. 2º da Portaria nº 170/2020-GAB/PGE, o processo veio à consultoria do Gabinete desta Casa, para definição da diretriz a ser adotada.

3. Realmente, assiste razão à Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde quando, a despeito de reconhecer a existência da perspectiva que concebe como requisito de habilitação a exigência da consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do setor público, bem como da corrente antagônica que lhe sustenta como requisito

de classificação, opõe, em seu opinativo ([000019675892](#)), reservas importantes à fortuita consolidação de ambas no contexto jurídico.

4. Tal como realçado pelo item 24 do **Parecer PROCSET nº 384/2021** ([000019675892](#)), a tese rogativa do requisito de habilitação esbarra no caráter taxativo (*numerus clausus*) do rol estabelecido pelo art. 27 da Lei nacional nº 8.666/93, na medida em que a exigência de consulta prévia ao CADIN estadual não se subsume a nenhuma das categorias elencadas dentro do máximo permitido, para este fim, notadamente do seu inciso IV, porquanto se trate de cadastro de inadimplência atinente não apenas aos “*sujeitos em situação de irregularidade fiscal, mas também àqueles*” que possuem “*algum débito para com as entidades da Administração Pública*”¹, no caso para com o Estado de Goiás, a lume do inciso I do art. 6º da Lei estadual nº 19.754/2017.

5. Aludida corrente, de fato, acha-se apartada da premissa haurida do inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, quanto à competência privativa da União para legislar sobre “*normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais*” de todos os entes da federação, de modo que não merece ser acolhida.

6. Igualmente pede-se vênia para destoar do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, externado nos Acórdãos nºs 1882/2020 ([000019679307](#)) e 2688/2019 ([000019689386](#)), relativamente à compreensão da exigência do inciso I do art. 6º da Lei estadual nº 19.754/2017 como requisito de classificação, uma vez que para além das “*dificuldades de cunho operacional*” junto ao sistema do Comprasnet, prudentemente levantadas pelos itens 30 e 31 do **Parecer PROCSET nº 384/2021** ([000019675892](#)), como desestímulo à sua solidificação deve-se consignar que a consulta da adimplência ao CADIN estadual não se consubstancia em pressuposto formal ou material vinculado à proposta, capaz de ensejar, à guisa de um enfoque técnico-jurídico, a conjecturada prática de ato de classificação ou desclassificação.

7. Consoante magistério de Marçal Justen Filho², a classificação, sob a tônica das licitações e contratos administrativos, “*significa arrolar as propostas segundo uma ordem decrescente de vantajosidade*”, sendo que “*desclassificar*” equivale a rejeitar a admissibilidade da proposta, em razão de vícios formais e/ou materiais a ela atrelados.

8. Logo, a rigor, não há que se falar em desclassificação do pretenso contratado por constatação de registro no CADIN estadual, porquanto concernente à exigência alheia a proposta. Por via de consequência, prejudicada se torna a recomendação ventilada no item 32 do opinativo da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde ([000019675892](#)), que ora afasto.

9. Daí remanesce com maior legitimidade, na toada do item 33 do **Parecer PROCSET nº 384/2021** ([000019675892](#)), a vertente que considera como requisito de contratação a exigência de consulta prévia ao CADIN estadual, à luz da literalidade do inciso I

do art. 6º da Lei estadual nº 19.754/2017, e sob cujo prisma hão de vir a ser adequados os procedimentos licitatórios que ainda não tiveram seus editais publicados até a comunicação eletrônica da presente orientação às Procuradorias Setoriais, nos moldes propugnados pelos itens 26 a 28 do opinativo em análise, em atenção ao regime de transição insculpido pelo art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

10. E por injunção do inciso I do art. 6º da Lei estadual nº 19.754/2017, editado dentro da prerrogativa legislativa suplementar prevista pelo § 2º do art. 24 da Constituição Estadual, deve-se admitir que a existência de registro positivo junto ao CADIN estadual resulta, em regra, em impedimento à celebração de ajustes de qualquer natureza “*que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos financeiros oriundos do Poder Público*”.

11. Neste diapasão cumpre esclarecer que esta Casa não desconhece que o Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADI nº 1454/DF³, ao analisar a constitucionalidade da Lei federal nº 10.522/2002, assentou que a “*criação de cadastro no âmbito da Administração Pública Federal e a simples obrigatoriedade de sua prévia consulta por parte dos órgãos e entidades que a integram não representam, por si só, impedimento*” à contratação ou à prática dos demais atos listados no art. 6º do ato normativo então impugnado.

12. Também é cediço que o Tribunal de Contas da União, no lastro da referida deliberação do Pretório Excelso, tem usualmente se inclinado à intelecção, bem discernida pela Procuradora Federal Daniela Silva Borges⁴, de que “*apenas na hipótese de o registro no CADIN referir-se a descumprimento de regularidade fiscal previstas no art. 29 da Lei nº 8.666/93, será admitida a imposição de qualquer restrição do direito de contratar com o Poder Público*”, ex vi do Acórdão nº 7832/2010⁵, sem prejuízo da advertência, sacável do Acórdão nº 6246/2010⁶, no sentido de que as “*normas da boa gestão impõem aos condutores dos processos licitatórios [...] o dever de justificar a contratação de empresas que possuam notas restritivas ou ressalvas*”, de sorte a valorizar a “*própria utilidade do cadastro*” e a “*fundamentar a imprescindibilidade da contratação, mesmo diante de notas restritivas*”.

13. Ademais, por meio do Acórdão nº 1.134/2017⁷, a Corte de Contas Federal acrescentou o acautelamento de que ainda que, sob a égide da Lei federal nº 10.522/2002, a inscrição da empresa no CADIN federal não resulte, *per si*, na pronta impossibilidade da sua contratação ou da prorrogação do seu contrato, “*tal situação pode servir de alerta à administração no sentido de refinar consultas, de forma a comprovar a capacidade e a presença de impeditivos à continuidade*” do ajuste.

14. Em que pese a relevância das aventadas diretrizes veiculadas pelo Supremo Tribunal Federal, com replicação do Tribunal de Contas da União, imperioso é que se tenha em mira que todas elas foram expedidas sob o prisma da Lei federal nº 10.522/2002, a qual não erige o registro no CADIN em impedimento à realização de atos e contratos

administrativos, como o faz, **expressamente e nas circunstâncias demarcadas**, o § 1º do art. 6º da Lei estadual nº 19.754/2017, este sim dotado de imperatividade no âmbito deste ente federado, por força do princípio da legalidade enfeixado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

15. Destarte, no Estado de Goiás, a “*existência de registro no CADIN estadual constituirá*”, como regra geral, “*impedimento à realização dos atos*” a que se referem os incisos I a VI do art. 6º Lei estadual nº 19.754/2017, sobretudo a que reportam o inciso I objeto da presente explanação, no que se deve sujeição, quanto ao ponto, à orientação do respeitável Tribunal de Contas do Estado de Goiás, prolatada nos Acórdãos nºs 1882/2020 ([000019679307](#)) e 2688/2019 ([000019689386](#)), ainda que não sob a ótica do requisito de classificação, mas como requisito de contratação, a ser aviado em consulta por parte dos órgãos ou entidades interessadas.

16. Conforme preconiza a boa doutrina, o postulado “*basilar é que os órgãos*”, “*que necessitem de documentos comprobatórios de regularidade*”, a que lhes cabe providenciar, por lei, “*deverão obtê-los diretamente*”, não sendo razoável exigí-los dos administrados⁸.

17. De todo modo, em corroboração à licitude do registro no CADIN estadual como impedimento à contratação, nos termos da mencionada Lei estadual nº 19.754/2017, calha anotar que o próprio Tribunal de Contas da União, a teor do Acórdão nº 2497/2018⁹, já chegou a sugerir que se inclua vedação similar no projeto de lei pendente na Casa Civil da Presidência da República, para alteração da Lei federal nº 10.522/2002, ao fundamento de que “*o fato de não se imputar qualquer consequência ao inscrito no Cadin pode ser um estímulo ao não pagamento do fisco e, ao fim e ao cabo, configurar vantagem desleal entre empresas que concorrem no mercado, por exemplo*”.

18. E, nesta cadência, exsurge juridicamente plausível a alternativa proposta pelos itens 34 a 38 do **Parecer PROCSET nº 384/2021** ([000019675892](#)), que endosso independentemente de maiores transcrições, para a eventualidade de vir a ser constatada, após a adjudicação e homologação do resultado da licitação e antes da contratação, a irregularidade do então vencedor do certame perante o CADIN estadual, destacando a ponderação de que, por analogia, haverá de ser utilizada a norma dos §§ 1º e 2º do art. 64 da Lei nº 8.666/93, desde que cabível à lume do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, mas sob ressalva de que deverão ser aplicados os ditames dos incisos XXIII e XVI do art. 4º da Lei nacional nº 10.520/2002, na hipótese de pregão.

19. Por derradeiro, à vista do regramento plasmado no § 1º do art. 6º da Lei estadual nº 19.754/2017, a que ordinariamente se subordina a Administração Pública goiana, é que se aproveita a oportunidade para **dar por integralizado** no que couber, com as nuances ora avançadas, o item 13 do **Despacho nº 289/2021 - GAB**, emitido no Processo administrativo nº 202000004079041, sob patrocínio da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da

Economia, bem como os itens 11 e 12 do **Despacho nº 1311/2020 - GAB**, proferido no Processo administrativo nº 202000016003430, sob patrocínio da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Segurança Pública, prevenindo, quanto a este último caso, que o fortuito advento de impedimento à continuidade do ajuste da contratada não prescinde da reversão da decisão judicial que lhe assegura a dispensa das certidões negativas em qualquer circunstância.

20. Ante o exposto, **aprovo o Parecer PROCSET nº 384/2021 (000019675892)**, com a **ressalva** e os **acréscimos** delineados, para o fim de concluir pela compreensão, como requisito de contratação, da exigência de consulta prévia ao CADIN estadual, determinada pelo inciso I do art. 6º da Lei estadual nº 19.754/2017, sob o regime de transição estabelecido no item 9 acima, bem como com o fito de manifestar, nos moldes do subsequente item 18, pela possibilidade de se aplicar, por analogia, a diretriz dos §§ 1º e 2º do art. 64 da Lei nº 8.666/93 ou, se for o caso, dos incisos XXIII e XVI do art. 4º da Lei nacional nº 10.520/2002, na eventualidade de vir a restar constatada a existência de registro positivo do pretendo contratado junto ao cadastro, com possibilidade de impedimento à celebração do ajuste.

21. Matéria orientada, restituo os autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, para ciência. Paralelamente, determino que se dê conhecimento do conteúdo da presente explanação de teor referencial (instruída com cópia do **Parecer PROCSET nº 384/2021** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Setoriais da Secretaria de Estado da Economia e da Segurança Pública**, frente ao disposto no item 19, bem como às demais **Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta, Procuradorias Regionais, Procuradoria Judicial e CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 18ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 670.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.*, p. 1.004/1.068

³ STF, ADI nº 1454/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 03/08/2007.

⁴ BORGES, Daniela Silva. *Consequências jurídicas do registro no CADIN para as contratações públicas*. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 252, p. 153-156, fev. 2015.

⁵ TCU, Acórdão nº 7832/2010, Primeira Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo, j. 23/11/2010.

⁶ TCU, Acórdão nº 6246/2010, Segunda Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 26/10/2010.

⁷ TCU, Acórdão nº 1.134/2017, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 31/05/2017.

⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES, Murilo Jacoby TEIXEIRA, Paulo Roberto TORRES, Ronny Charles L., *Direito provisório e a emergência do Coronavírus: ESPIN – COVID-19: critérios e fundamentos*. Direito Administrativo, Financeiro (Responsabilidade

Fiscal), Trabalhista e Tributário: um mundo diferente após a COVID-19. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 89.

[9](#) TCU, Acórdão nº 2497/2018, Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, j. 31/10/2018.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.