



Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

ZÊNITE FÁCIL

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

O REGISTRO NO CADIN COMO IMPEDIMENTO À CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS E ADITIVOS: A RECENTE ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA LEI Nº 14.973/2024

Data	Outubro de 2024
Autores	Joel de Menezes Niebuhr

O REGISTRO NO CADIN COMO IMPEDIMENTO À CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS E ADITIVOS: A RECENTE ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA LEI Nº 14.973/2024

JOEL DE MENEZES NIEBUHR

Advogado, Doutor em Direito pela PUC/SP.

O Cadin é o cadastro informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, uma espécie de lista de devedores do Governo Federal, disciplinada pela Lei nº 10.522/2002. O *caput* do artigo 6º da referida Lei exige que o Cadin seja consultado antes de novos convênios, acordos, ajustes, contratos ou aditamentos.¹ Até recentemente, exigia-se dos órgãos e entidades federais apenas a consulta ao Cadin, desprovida de sanção ou efeito prático no caso de registro, porque ele não impedia a contratação do devedor registrado ou outra medida equivalente. A Lei nº 14.973/2024 alterou a Lei nº 10.522/2002, introduzindo nela o artigo 6º-A, cujo texto passou a prescrever que o registro no Cadin impede novos convênios, acordos, ajustes, contratos e aditamentos. O registro no Cadin, então, passou a produzir efeito prático relevante, porque a pessoa registrada não pode mais celebrar contratos nem aditivos. Confirmam-se os dispositivos legais:

Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:

I - realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos;

II - concessão de incentivos fiscais e financeiros;

III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

Art. 6º-A. A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui fator impeditivo para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do *caput* do art. 6º (introduzido pela Lei nº 14.973/2024)

Chama a atenção que o legislador preferiu impedir a contratação e não a habilitação ou a participação em licitação ou em processo de contratação direta da pessoa inscrita no Cadin. Então, se for o caso, mesmo que registrada no Cadin, a pessoa tem o direito de participar de licitação ou de processo de contratação direta, de ser habilitada e de receber a adjudicação do objeto. A ausência de registro no Cadin não é condição para participar de licitação ou de processo de contratação direta e sim para contratar. Ademais, o legislador não exigiu que o licitante registrado no Cadin assuma o compromisso de regularizar ou quitar o seu débito até a fase de contratação. Ele não assume qualquer compromisso, apenas goza da faculdade futura de regularizar ou quitar o seu débito para levantar o impedimento à contratação.

Vê-se que o objetivo da Lei n. 10.522/2002 não é avaliar a idoneidade ou qualificação econômico-financeira ou mesmo a situação de regularidade fiscal dos licitantes. O objetivo é fazer com que a Administração Pública Federal não contrate com quem lhe deve e, mais do que isso, estimular o devedor a regularizar ou quitar o débito. Por isso o impedimento é à contratação e não à participação na licitação ou no processo de contratação direta.

A lógica por trás é que a pessoa registrada no Cadin não tem incentivos suficientes para regularizar sua situação a fim de participar de licitação ou de processo de contratação direta, porque é possível que ela não tenha êxito na licitação ou no processo de contratação direta. Ou seja, a pessoa regularizaria ou pagaria o débito sem que lhe fosse garantido o contrato, apenas contando com alguma probabilidade, com grau elevado de incerteza, de vencer a licitação ou o processo de contratação direta e, se isso acontecer, assinar o contrato.

Sob essa perspectiva, o estímulo para regularizar ou quitar o débito é mais intenso se a pessoa pode participar da licitação ou do processo de contratação direta, tem êxito e está na iminência de celebrar o contrato. A pessoa regulariza ou quita o débito não para participar de licitação ou do processo de contratação direta, mas para ser contratada, o que, é quase certo, deve lhe gerar receita. Se a pessoa não regulariza ou quita o débito, perde o contrato e a receita. O Legislador, com tudo isso, quer incrementar a arrecadação e não tornar as licitações e contratações mais céleres e eficientes ou melhores. É bem claro que a preocupação do Legislador não foi, pelo menos não diretamente, com o órgão ou entidade federal que promove a licitação e sim com os cofres públicos federais – preocupação esta, obviamente, legítima.

Sem embargo disso, defende-se que o artigo 6º-A da Lei nº 10.522/2002 é inconstitucional, porque viola a parte final do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal,² que, em concreção ao princípio da isonomia, reconhece o direito de acesso de todos os interessados às licitações e, por conseguinte, aos contratos administrativos, impondo contorno bem delimitado às exceções a esse direito de acesso, restrito às exigências de qualificação técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

Dizendo de outra forma, o Constituinte houve por bem impedir que o Legislador erga barreiras ao direito de acesso às licitações e contratos administrativos de interessados

capazes de satisfazer o interesse público, sob a escusa de exigências que não guardem relação de pertinência direta com a contratação, admitindo apenas, repita-se, as de qualificação técnica e econômica que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Como dito, a prescrição contida no artigo 6º-A da Lei nº 10.522/2023 não tem natureza técnica nem econômico-financeira e, muito menos, é indispensável para avaliar se a pessoa tem ou não condições de cumprir obrigação contratual.

Ressalva-se que, até que seja declarada a inconstitucionalidade por tribunal competente, o artigo 6º-A da Lei nº 10.522/2002 presume-se constitucional, tal como todas as demais leis vigentes. Logo, sem a declaração de inconstitucionalidade, o artigo 6º-A da Lei nº 10.522/2002 deve ser aplicado e cumprido pela Administração Pública Federal.

Pois bem, em termos práticos, a pessoa registrada no Cadin participa normalmente da licitação ou de processo de contratação direta, sem que se exija dela qualquer sorte de declaração, compromisso de regularização ou quitação. No entanto, se vencer a licitação ou processo de contratação direta, não pode ser contratada. Ela não pode sequer ser convocada para assinar o contrato, na forma do artigo 90 da Lei n. 14.133/2021, porque a Administração Pública Federal não pode permitir que ela celebre o contrato.³ Ora, não se convoca para celebrar contrato alguém que sabidamente esteja impedido de fazê-lo. Ou seja, antes de convocar o vencedor da licitação ou do processo de contratação direta para celebrar o contrato, o órgão ou entidade federal deve consultar o Cadin e, constatado o registro, não pode convocá-lo para celebrar o contrato, dado que ele está impedido de fazê-lo.

Espera-se que o vencedor da licitação, ciente do seu registro no Cadin e dos efeitos dele, apresse-se para regularizar ou quitar o seu débito. Pode fazê-lo depois da licitação e, assim procedendo, já não estará mais impedido de contratar. O objetivo é, repita-se, impelir a regularização ou quitação do débito. O mote do Legislador é que, tendo vencido a licitação, para não perder o contrato e as receitas dele decorrente, a pessoa tenha mais interesse em fazê-lo. O estímulo é reforçado, reitera-se.

O órgão ou entidade federal, constatado o registro no Cadin do vencedor da licitação ou do processo de contratação direta, deve notificá-lo para que ele, se quiser, apresente defesa ou regularize ou quite o débito, concedendo-lhe prazo para tanto. A rigor jurídico, a Lei n. 10.522/2002 não menciona essa notificação, não a permite nem a proíbe. Todavia, tal providência é consectária dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Ora, o vencedor da licitação ou do processo de contratação direta deve ser notificado sobre o impedimento de contratação decorrente do registro no Cadin e, uma vez notificado, goza do direito de defender-se e contraditar o tal impedimento. Pode alegar diversas matérias de defesa, dentre as quais que o registro no Cadin é indevido, porque o débito já fora regularizado ou quitado. Daí nada proíbe que, no prazo que lhe for dado, ele regularize ou quite o seu débito, levantando o impedimento à contratação. Trata-se de aplicar analogicamente as soluções previstas no § 2º do artigo 59 e no *caput* do artigo 64, ambos da Lei n. 14.133/2021, que permitem diligências, ainda que sob condicionantes específicas, para sanar defeitos em propostas ou documentos de habitação.⁴

O problema maior ocorre nas situações em que o vencedor da licitação está registrado no Cadin e não regulariza ou quita o débito no tempo concedido pelo órgão ou entidade federal. O contrato não pode ser celebrado, uma vez que ele está impedido. A Lei n. 10.522/2002 não dá pistas de como o órgão ou entidade federal deve proceder.

Defende-se a aplicação analógica da solução estabelecida nos parágrafos 2º e 4º do artigo 90 da Lei n. 14.133/2021, que diz respeito às situações em que o vencedor da licitação, por liberalidade sua, não atende a convocação para celebrar o contrato. A solução, aplicada por analogia, é a seguinte:

Art. 90 [...] § 2º Será facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou não retirar o instrumento equivalente no prazo e nas condições estabelecidas, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor.

[...] § 4º Na hipótese de nenhum dos licitantes aceitar a contratação nos termos do § 2º deste artigo, a Administração, observados o valor estimado e sua eventual atualização nos termos do edital, poderá:

I - convocar os licitantes remanescentes para negociação, na ordem de classificação, com vistas à obtenção de preço melhor, mesmo que acima do preço do adjudicatário;

II - adjudicar e celebrar o contrato nas condições ofertadas pelos licitantes remanescentes, atendida a ordem classificatória, quando frustrada a negociação de melhor condição.

É de esclarecer que o vencedor da licitação ou do processo de contratação direta registrado no Cadin e que não regulariza ou quita o seu débito com a Administração Pública Federal a tempo não comete, por tais razões, nenhum tipo de ilícito. Frisa-se que a sua situação, em princípio, era conhecida da Administração Pública Federal e o legislador preferiu permitir que ele participasse da licitação ou do processo de contratação direta, não o impediu. Deu-lhe, então, a oportunidade de regularizar ou quitar o débito desde que antes da contratação, o que jamais lhe foi posto como obrigação, de nenhuma natureza. Portanto, o vencedor da licitação ou do processo de contratação direta detém a faculdade de regularizar ou quitar o seu débito, cujo não exercício não pode lhe gerar qualquer sorte de reprimenda.

Aqui há um ponto de distinção importante em relação ao vencedor da licitação ou do processo de contratação direta que por liberalidade se recusa a assinar o contrato. Nesse caso, o vencedor da licitação ou do processo de contratação direta descumpre os termos da proposta e, por esse motivo, deve sofrer penalidades e perder garantia eventualmente prestada, como reconhecido no §5º do artigo 90 da Lei n. 14.133/2021.⁵ No caso do vencedor da licitação ou do processo de contratação direta registrado no Cadin, o legislador jamais condicionou o seu direito de participar de licitação ou do processo de contratação direta à ausência de registro no Cadin. Na verdade, conferiu-lhe a faculdade de regularizar ou quitar o seu débito até a fase da contratação. O não exercício dessa faculdade não equivale à mera recusa intencional de celebrar o contrato, dado que o legislador não sinalizou qualquer sorte de sanção sobressalente ao registro no Cadin e ao impedimento da contratação, nem exigiu da pessoa registrada compromisso de regularização como condição para participar da licitação ou do processo de contratação direta.

Outro ponto a considerar é que pode vir a ocorrer o registro no Cadin superveniente à celebração do contrato e durante a sua execução. A Lei n. 10.522/2002 não obstaculiza a

execução normal do contrato, que prossegue como de usual mesmo com o registro no Cadin do contratado, devendo as partes cumprir suas obrigações contratuais. O registro superveniente no Cadin não é causa para a rescisão contratual nem para aplicação de sanção administrativa. Inclusive, o registro no Cadin não é razão para que o órgão ou entidade federal contratante não pague os valores que sejam devidos ao contratado, sob pena de violação ao princípio geral que veda o enriquecimento sem causa. A título ilustrativo, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. DNER. RETENÇÃO DE PAGAMENTO POR IRREGULARIDADE PERANTE O SICAF E O CADIN. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO 1. É ilegal a retenção de pagamento devido em função de serviços regularmente contratados e efetivamente prestados ao argumento de que a contratada está em situação irregular perante o SICAF, por ausência de previsão legal e por configurar enriquecimento ilícito da Administração Pública. Precedente: (AG 2003.01.00.035327-7/DF - TRF 1ª Região - Quinta Turma - Rel. Desem. Federal Selene Maria de Almeida - DJ 08.03.2004, p. 106) 2. Remessa oficial a que se nega provimento.⁶

Ressalva-se que não se exclui o poder da Administração Pública Federal de tomar as medidas administrativas e judiciais para exigir o pagamento dos valores que lhe são devidos, sendo que tais medidas têm os seus requisitos legais, que devem ser avaliados e cumpridos conforme cada caso. O que se enfatiza é que a Lei n. 10.522/2002 não autoriza uma espécie de retenção de ofício de faturas em aberto apenas porque a Administração Pública Federal entende que o contratado tenha débito consigo, dado que registrado no Cadin.

Também é de frisar que o inciso III do *caput* do artigo 6º, combinado com o artigo 6º-A, ambos da Lei n. 10.522/2002, impedem que a pessoa registrada no Cadin celebre aditivos contratuais. Noutras palavras, o registro superveniente do contratado no Cadin não obsta a continuidade do contrato, mas obsta aditivos contratuais, inclusive aditivos desejados pelo próprio órgão ou entidade federal, seja para prorrogar os prazos ou para crescer ou para alterar aspectos qualitativos do objeto contratado. Isso pode ser bastante prejudicial ao interesse público.

Suponha-se, por exemplo, obra de grande porte em fase final de execução e que demanda alterações contratuais para ser concluída. Se o contratado apresentar registro no Cadin, a alteração não poderá ser promovida. O efeito é que ou o contrato prossegue sem a alteração, se isso for possível e aceitável sob a ótica do interesse público, ou o contrato deve ser rescindido e o órgão ou entidade contratante deve tomar providências para contratar outra pessoa para concluir a obra, com prejuízos de toda a sorte e evidentes para o interesse público. E, nesse caso, a rescisão não se dará por culpa do contratado, porque, em princípio, ele não descumpriu obrigação contratual, dado que o registro no Cadin não importa descumprimento de obrigação contratual, de modo que ele não pode ser sancionado ou reprimido. A rescisão, nessa hipótese e se não houver uma outra causa, seria por razões de interesse público, na forma do inciso VIII do artigo 137 da Lei nº 14.133/2021.⁷

Advirta-se que a proibição de celebrar aditivos contratuais com o contratado registrado no Cadin, decorrente da interpretação conjunta do inciso III do *caput* do artigo 6º

e do artigo 6º-A, ambos da Lei n. 10.522/2002, não abrange aditivos que visam a manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ocorre que o direito dos contratados ao equilíbrio econômico-financeiro é de estatura constitucional (inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal), de modo que ao legislador não é permitido prescrever regras que o neguem, sob pena de inconstitucionalidade. Há de se entender que a proibição de celebrar aditivos com contratado registrado no Cadin diz respeito às alterações contratuais que não sejam impositivas para a Administração Pública, a exemplo daquelas que dependem de uma avaliação de conveniência e de oportunidade dela, como as que prorrogam prazos ou que incidem sobre o objeto do contrato, quantitativas ou qualitativas. Não é o caso, insista-se, da alteração para manter o equilíbrio econômico-financeiro de contrato, porque, por norma constitucional, é impositiva para a Administração Pública.

Florianópolis, 03/10/2024.

¹ Advirta-se, desde já, que a Lei nº 10.522/02 se aplica para órgãos e entidade da Administração Pública Federal, não se estendendo para estados, Distrito Federal e municípios.

² Art. 37. [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

³ Art. 90. A Administração convocará regularmente o licitante vencedor para assinar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei.

⁴ Art. 59 [...] § 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo. 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.

⁵ Art. 90 [...] § 5º A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida e o sujeitará às penalidades legalmente estabelecidas e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade licitante.

⁶ TRF-1, Sexta Turma. REOMS nº 0018595-86.2008.4.01.3400. Rel. Des. Kassio Nunes Marques, j. 13.12.2013.

⁷ Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações: [...] VIII - razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante;

Como citar este texto:

NIEBUHR. O registro no Cadin como impedimento à celebração de contratos e aditivos: a recente alteração promovida pela Lei nº 14.973/2024. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 03 out. 2024. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.