

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 202100010014648

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO N° 681/2021 - GAB**

EMENTA: CONSULTA. CADASTRO INFORMATIVO DOS CRÉDITOS NÃO QUITADOS DE ÓRGÃOS E ENTIDADES ESTADUAIS - CADIN ESTADUAL. LEI ESTADUAL N° 19.754/2017. CARACTERIZAÇÃO DA EXIGÊNCIA COMO REQUISITO DE CONTRATAÇÃO. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA N° 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 n° 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. 6° da Lei estadual n° 19.754/2017, para celebração dos contratos administrativos, discorrendo, para tanto, sobre *“três caminhos excludentes entre si a serem perfilhados”*:

a) 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 exhaustiva dos requisitos [...] erigidos”* pelos arts. 27 a 33 da Lei n° 8.666/93, na condição de *“normas gerais”* limitadas à competência exclusiva da União em matéria de licitações e contratos administrativos;

b) 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 n°s 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,

c) 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. 6° da Lei estadual nº 19.754/2017, orientando, “em exercício preditivo”, que a eventual identificação de registro de inadimplência do pretenso 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 §§ 1° e 2° do art. 64 da Lei nacional nº 8.666/93.

2. Na senda do art. 7° da Portaria nº 127/2018 - GAB c/c alínea “a” do § 1° e *caput* do art. 2° 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”<sup>1</sup>, no caso para com o Estado de Goiás, a lume do inciso I do art. 6° 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. 6° 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 Filho<sup>2</sup>, 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 pretense 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/DF<sup>3</sup>, 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 Borges<sup>4</sup>, 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 7832/2010<sup>5</sup>, sem prejuízo da advertência, sacável do Acórdão nº 6246/2010<sup>6</sup>, 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 1.134/2017<sup>7</sup>, 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 administrados<sup>8</sup>.

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 2497/2018<sup>9</sup>, já chegou a sugerir que se incluía 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 cadênciã, 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 pretenso 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



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 01/05/2021, às 12:50, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
[http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?)



acao=documento\_conferir&id\_orgao\_acesso\_externo=1 informando o código verificador 000020154895 e o código CRC 1E88D9FD.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS  
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ. COM A  
AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo nº 202100010014648



SEI 000020154895