

A inscrição no CADIN como impedimento à celebração de contratos e aditivos pela Administração Pública¹

REGISTRATION IN CADIN AS AN IMPEDIMENT TO THE EXECUTION OF CONTRACTS AND ADDENDA BY THE PUBLIC ADMINISTRATION

Mário Oli do Nascimento

Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Procurador federal na Advocacia-Geral da União, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2376320766219534> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5441-998>, e-mail: mariooli.esc@gmail.com

RESUMO

O presente artigo analisa a exigência de consulta e a inexistência de inscrição no Cadastro Informativo de créditos não quitados do Setor Público Federal (Cadin) como exigência prévia para a celebração de contratos e aditivos com a administração pública, analisando a constitucionalidade e a juridicidade da exigência, além dos impactos práticos para a prorrogação dos contratos vigentes, uma vez que a administração pública está submetida ao princípio constitucional da legalidade administrativa. A hipótese é de que a referida exigência é inconstitucional, diante da impossibilidade de cobrança de tributos pela via oblíqua, da violação ao direito à livre iniciativa e aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade à luz do posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1454. A conclusão é de que a regra impugnada provoca impacto na gestão dos contratos firmados pela administração pública, especialmente quanto à celebração de aditivos, tendo em vista a inexistência de previsão legal de um regime de transição.

Palavras-chave: licitação; contratação pública; Cadin; contratos administrativos; administração pública.

¹ Artigo recebido em 31/03/2026, aceito para publicação em 09/06/2026.

ABSTRACT

This article analyzes the requirement for consultation and the absence of registration in the Informative Registry of Unpaid Credits of the Federal Public Sector (Cadin) as a pre-requisite for the execution of contracts and addenda with the public administration. It examines the constitutionality and legality of this requirement, as well as the practical impacts on the extension of current contracts, given that the public administration is subject to the constitutional principle of administrative legality. The hypothesis is that the aforementioned requirement is unconstitutional, due to the impossibility of collecting taxes through indirect means (via obliqua), the violation of the right to free enterprise, and the principles of reasonableness and proportionality in light of the position adopted by the Brazilian Supreme Federal Court (STF) in the Direct Action of Unconstitutionality (ADI) No. 1454. The conclusion is that the challenged rule impacts the management of contracts signed by the public administration, especially regarding the execution of amendments, given the absence of legal provision for a transition regime.

Keywords: *bidding; public procurement; Cadin; administrative contracts; public administration.*

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as contratações públicas se dão por meio de processo de licitação, regulado atualmente pela Lei nº 14.133/21, que apresenta normas gerais de licitação e contratos. Contudo, a legislação esparsa também apresenta dispositivos que afetam o processo licitatório, sendo que o presente artigo analisará a condição para a contratação imposta pelo art. 6º-A da Lei nº 10.522/02, inserido pela Lei nº 14.973/24, que altera o papel da consulta ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) no âmbito das contratações públicas, impondo a regularidade de inscrição no Cadin como requisito à celebração de convênios, acordos, ajustes, contratos e aditivos pela administração pública.

A pesquisa é relevante porque busca analisar um problema de ordem prática, posto que o licitante vencedor do certame não poderá firmar contrato ou aditivo com a administração pública, apesar de ter participado do certame e sagrar-se vencedor, com a adjudicação do objeto. Assim, em que pese tenha logrado êxito ao apresentar a proposta mais vantajosa à administração, o licitante vencedor não poderá ser contratado quando se verificar a existência de débitos inscritos no Cadin.

Em relação à metodologia, trata-se de pesquisa teórica bibliográfica que se utiliza do método de investigação hipotético-dedutivo, pois fez-se a coleta de dados bibliográficos em livros e artigos para subsidiar a análise do problema, que se inicia com a explanação quanto ao processo de licitação, avança para um estudo da exigência da consulta ao Cadin na legislação brasileira e, por fim, analisa as possíveis inconstitucionalidades da nova regra, concluindo que, além de inconstitucional, o dispositivo provoca problemas de ordem prática, sobretudo pela inexistência de um regime de transação. O autor declara que utilizou ferramentas de inteligência artificial generativa exclusivamente para fins de auxílio na estruturação lógica do texto e na revisão linguística, para verificação de eventu-

ais erros gramaticais ou de digitação.

2 A LICITAÇÃO E A EXIGÊNCIA DE CONSULTA AO CADIN

2.1 O DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAR

O art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 prevê que a administração pública somente poderá adquirir bens e serviços através de processo de licitação, *verbis*:

Art. 37. (...)

XXI - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados 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**. (grifos nossos).

A norma tem por objetivo atender a variados reclamos, especialmente possibilitar que, por meio de um certame, a administração pública encontre a melhor oferta possível enquanto assegura a todos os participantes igualdade de condições de acesso aos negócios jurídicos firmados pelo Estado. Ou seja, o objetivo primordial da licitação é permitir à administração pública encontrar a oferta mais vantajosa ao passo que assegura a igualdade de concorrência entre os licitantes, não podendo ser descaracterizada. Ainda segundo o mandamento constitucional, a licitação é a regra, sendo que as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade são excepcionais, taxativamente previstas em lei.

O conceito de licitação pode ser definido como o procedimento administrativo pelo qual a administração pública obterá a proposta mais vantajosa, assegurada a isonomia entre os licitantes, cujo objetivo é celebrar o contrato administrativo com vistas a atender os interesses da coletividade. Justen Filho (2025) ensina que o instituto da licitação é instrumento jurídico voltado à concretização dos fins impostos à administração. A sua natureza jurídica é de procedimento administrativo, uma vez que há uma série de atos previamente previstos na legislação e no edital do certame. A licitação não é atividade discricionária da administração, mas ato plenamente vinculado.

Quando se fala em licitações, denota-se que a conduta da administração pública está vinculada a princípios de ordem legal e constitucional, previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei nº 14.133/21. Rodrigues (2011) afirma que a existência de um processo administrativo de seleção prévio à contratação por si só já consubstancia a realização de vários desses princípios, que perpassam o ramo do processo licitatório e dos contratos administrativos, sendo, pois, princípios que formam todo o ordenamento jurídico. Segundo Alexy (2024, p. 90), princípios são mandamentos de otimização, normas com alto grau de generalidade e “(...) que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”.

Inserida no campo do direito administrativo, a licitação está submetida obrigatoriamente ao princípio da legalidade, segundo o qual deve fazer somente o que a lei permite, vedada a atuação fora dos postulados legais. Isso significa que a administração deve seguir criteriosamente o mandamento legal, agindo de maneira vinculada, sendo permitida a discricionariedade quando duas ou mais condutas são autorizadas por lei.

A exigência de regularidade no Cadin como requisito para a celebração de contra-

tos e aditivos administrativos não pode ser afastada pela administração pública, que deve obediência ao comando legal, o que tem implicações práticas que serão melhor abordadas nos tópicos seguintes.

2.2 O CADASTRO INFORMATIVO DE CRÉDITOS NÃO QUITADOS DO SETOR PÚBLICO FEDERAL (CADIN)

Segundo Gomes *et al.* (2009, p. 174), o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) “é um banco de dados em que se encontram as pessoas físicas e jurídicas em débito para com órgãos e entidades federais” que tem como objetivo permitir que a uniformização de procedimentos para concessão de garantias, crédito e incentivos fiscais e financeiros, além de selecionar com quais particulares a administração pública federal firmará negócios jurídicos, sendo que a sua administração fica a cargo do Banco Central do Brasil, por meio do SISBACEN.

A utilização, a inserção de devedores e a consulta ao Cadin abrange a administração pública direta federal, estadual, municipal e distrital e estende-se à administração indireta, aos Poderes Legislativo e Judiciário e aos conselhos de classe e autarquias profissionais, como CREA, CRC, Coren, CRM, etc.

A Lei nº 10.522/02 dispõe que as pessoas jurídicas públicas e privadas e de pessoas físicas podem ser inscritas no CADIN quando responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, devidas à Administração Pública Federal, aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) ou aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, nesse último caso mediante convênio com a União. Além disso, podem ser inscritos aqueles com inscrição cancelada ou suspensão no Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou declarada inapta no Cadastro Geral de Contribuinte (CGC).

A inscrição do devedor se dá em função do órgão ao qual está em falta: mais de uma obrigação contra o mesmo órgão gera somente uma inscrição – sendo necessário que todos os débitos sejam quitados com a entidade para que sua inscrição seja retirada do Cadastro. Se houver mais de um débito de um mesmo devedor com órgãos distintos, seu registro aparecerá mais de uma vez, um para cada órgão. (Gomes *et al.*, 2009, p. 174-175)

A Lei ainda prevê que, após a regularização do débito, a baixa da inscrição acontece em até cinco dias, sendo possível a suspensão da inscrição nos casos discutidos judicialmente, quando houver decisão judicial favorável ao contribuinte, garantia completa e idônea do débito ou outra hipótese legal de suspensão.

Gomes *et al.* (2009) aponta que a utilização do Cadin representa papel central para racionalização da Dívida Ativa da União, atuando como meio alternativo para a cobrança da dívida de baixo valor e mecanismo eficiente para a gestão do dinheiro público. Isso porque, além de concentrar a cobrança dos devedores, a inscrição no referido banco de dados impede a celebração de negócios jurídicos com a Administração Pública, conforme será melhor abordado ao longo desta pesquisa.

Vale mencionar que a constitucionalidade do Cadin foi questionada perante o Supremo Tribunal Federal por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.155, 1.178 e 1.454, sendo que somente esta última foi integralmente apreciada pela Corte.

Na ADI nº 1.454 foram questionados os arts. 6º e 7º da Medida Provisória nº 1.442/96, sendo que o pedido de liminar foi indeferido ao argumento de que, pelo ato normativo, “se estabelece simples consulta, ato informativo dos órgãos que colhem os dados ali contidos, sem repercussão sobre direitos ou interesses de terceiros”. Em 2000, ao julgar o mérito da ação, a maioria do STF entendeu pela constitucionalidade do art. 6º utilizando-se do mesmo argumento usado no julgamento da cautelar, além de julgar prejudicado a discussão em torno do art. 7º da MP nº 1.442/96, posto que sobreveio nova medida provisória que alterou sua redação.

Nesse contexto, apesar dos questionamentos judiciais acerca da constitucionalidade da medida, o CADIN deve ser visto como instrumento da Administração Pública em consonância com o princípio da eficiência, na medida em que funciona como mecanismo de racionalização da cobrança da dívida por uma Administração Pública Gerencial, que se preocupa, em primazia, com os resultados efetivos que devem ser alcançados. (Gomes *et al.*, 2009, p. 184).

A consulta ao CADIN no processo licitatório surgiu com a edição da Medida Provisória nº 1.442/96 e alterada várias vezes até o advento da MP nº 2.176-79/01, convertida na Lei nº 10.522/02, que assim dispõe:

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.** (grifos nossos).

Inicialmente, a norma do art. 6º impõe tão somente a consulta prévia, tratando-se de cadastro de cunho meramente informativo, sem estabelecer nenhuma penalidade no caso de existência de registro do licitante. No entanto, em 2024 foi editada a Lei nº 14.973, que inseriu o art. 6º-A à Lei nº 10.522/02:

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.

O novo dispositivo passou a vedar a celebração de contratos, convênios, ajustes e acordos, e seus aditamentos, que envolvam desembolsos financeiros de recursos públicos, quando verificada a existência de inscrição do contribuinte no Cadin. A hipótese que se analisa no presente artigo é de que a previsão contida no art. 6º-A da Lei nº 10.522/02 padece de vícios insanáveis de constitucionalidade, bem como representa problema de ordem prática à administração, especialmente quando da celebração de aditivos a contratos já em vigor.

2.3 REGULARIDADE NO CADIN COMO REQUISITO PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, cabe ressaltar que a exigência de regularidade fiscal com as Fazendas Federais, estaduais e municipais, que se dá por meio da apresentação de certidão negativa de débitos (CND) ou de certidão positiva de débitos com efeitos de negativa (CP-D-EN), também é alvo de críticas (Moreira; Guedes, 2011), algumas consonantes com as possíveis inconstitucionalidades analisadas na presente pesquisa.

No entanto, a inexistência de inscrição de débitos no Cadin não se trata de requisito para habilitação em processo de licitação, mas de impeditivo para celebração de convênios, contratos e aditivos com a administração pública. Nesse caso, o débito inscrito não impedirá a participação do licitante no processo licitatório, mas não permitirá que o contrato seja assinado.

Como a vedação de contratação com quem tem débitos inscritos no Cadin é uma condição para assinatura do contrato, e não uma condição de habilitação, tem o objetivo explícito de compelir a regularização do débito, pois “o Legislador, com tudo isso, quer incrementar a arrecadação e não tornar as licitações e contratações mais céleres e eficientes ou melhores” (Niebuhr, 2024, p. 2). Isso porque o licitante poderá participar de todas as fases do processo licitatório, podendo habilitar-se no certame e até mesmo sagrar-se vencedor, com a adjudicação do objeto, mas não poderá celebrar o contrato, convênio ou ajuste com a administração pública.

A previsão legal pode ser vista como sanção política imposta pelo Poder Público e medida de arrecadação pela via oblíqua, pois “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”. (Niebuhr, 2024, p. 2). Tal inconstitucionalidade será melhor analisada à frente.

Segundo Justen Filho (2025), a inscrição no CADIN não representa obstáculo à contratação pública, pois esta tem apenas o caráter meramente declaratório (portanto, não constitutivo), de modo que o licitante já se encontrava em situação irregular antes do registro no Cadin. Não concordamos, contudo, com a premissa adotada pelo prestigiado autor, pois, embora houvesse na Lei nº 10.522/02 a previsão de que é obrigatória a consulta ao Cadin pelos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, nos casos de celebração de convênios, ajustes, acordos e contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, bem como seus respectivos aditamentos, entendia-se que a consulta prévia ao referido Cadastro não possuía consequência imediata no âmbito das contratações públicas, como, por exemplo, eventual rescisão do contrato formalizado ou a aplicação de sanção. Ou seja, o registro de pendência da empresa no CADIN não impossibilitaria, por si só, a formalização do contrato.

Isso até a adição do art. 6º-A à Lei nº 10.522/02 pela Lei nº 14.973/24, que passou a prever consequências imediatas da inscrição realizada no Cadin no âmbito das contratações públicas, de modo a impedir a celebração de contratos, acordos, ajustes e convênios, bem como seus aditivos, que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, na hipótese de o licitante estar com pendência no Cadin. Logo, não há como defender que se trata de meramente declaratório, tendo em vista as consequências da nova regra nos direitos e interesses do licitante.

3 (IN)CONSTITUCIONALIDADE E (I)LEGALIDADE DA REGULARIDADE NO CADIN PARA CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS E ADITIVOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA DE TRIBUTOS PELA VIA OBLÍQUA

A Administração Pública frequentemente impõe restrições ao exercício de suas atividades econômicas e profissionais dos contribuintes como forma oblíqua de cobrança do crédito tributário, como, por exemplo, a interdição de estabelecimentos, a apreensão de mercadorias e o impedimento de registro de imóvel quando o contribuinte estiver inadimplente perante o Fisco.

São as chamadas sanções políticas, vedadas pela Constituição Federal. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal editou enunciados sumulares que consolidam esse entendimento e impedem a prática ilegítima (Súmulas nº 70², 323³ e 547⁴, todas do STF).

O que se observa nas sanções políticas é a imposição de cerceamento às atividades do contribuinte que se encontre, por algum motivo, em alegado débito para com a Fazenda Pública. Assim, em virtude dessa dívida fiscal, o Estado comina ao devedor uma restrição ao exercício de direitos e atividades como meio coercitivo para cobrança de tributos. As sanções políticas condicionam a prática de atos da vida civil e empresarial à quitação de débitos tributários. (Moreira; Guedes, 2011, p. 3).

Nessa conjuntura, observa-se a existência de inscrição no CADIN como impeditivo à contratação pública nos processos de licitação, conforme art. 6º-A da Lei nº 10.522/02.

A utilização de sanções políticas ofende a proporcionalidade⁵. Autores como Ricardo Alexandre (2025), defendem que o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade seria sinônimo do princípio à vedação do confisco, pois, em ambos os casos, a ideia é que o legislador – e incluímos também a atuação da própria administração pública na cobrança do tributo –, ao se utilizar do poder de tributar conferido pela Constituição Federal, deve valer-se de mecanismos razoáveis e moderados, sem que a tributação implique em impedimento às atividades lícitas do contribuinte ou comprometa seu direito à existência digna.

Segundo Batista Júnior (2024, p. 428, grifos do autor), a proporcionalidade “(...) impõe **limites à atuação estatal**”, posto que se trata de princípio constitucional implícito, assumindo-se assim a partir do momento em que se deslocou o centro de gravidade da ordem jurídica para o respeito aos direitos fundamentais.

No campo tributário, o princípio da proporcionalidade impõe que se busque a melhor maneira de exigir o cumprimento dos deveres tributários, sem acarretar ônus excessivos para os contribuintes nem lançar, além do estritamente necessário, *valores* consagrados na Carta Constitucional. (Carrazza, 2025, p. 477, grifos do autor.)

Dessa forma, não basta que o Estado cumpra a norma jurídica quanto ao fim que se destina, mas que as medidas a serem adotadas para tanto, isto é, para alcançar os obje-

2 É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

3 É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos

4 Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

5 também conhecida como vedação ao excesso (*Übermassverbot*).

tivos do Fisco, devem ser apropriados, de modo a ter *a menor ingerência possível* nos negócios dos particulares.

Carrazza afirma que é necessário que haja *racionalidade* na aplicação das normas tributárias, de modo que, “mesmo a pretexto de garantir a correta e adequada arrecadação fiscal, não podem ir ‘além da marca’, isto é, ter extensão e intensidade desmedidas, capazes de inviabilizar ou, mesmo, dificultar as atividades normais do contribuinte” (2025, p. 477-478).

Batista Júnior (2024), afirma que, pelo princípio da proporcionalidade, a atuação estatal deve necessariamente ser concomitantemente: (a) **necessária**: de modo que sem ela, o interesse não pode ser atendido. No entanto, deve promover a menor ingerência possível nos direitos fundamentais do contribuinte; (b) **adequada**: havendo uma relação de congruência entre os meios e os fins; e (c) **ajustada nos meios aos fins de interesse público (proporcionalidade em sentido estrito)**: o que traduz a ideia de que as vantagens da promoção da finalidade devem superar as desvantagens das restrições a direitos, “daí falar-se em *justa proporção* entre o gravame a ser suportado pelo contribuinte e o fim arrecadatório que se pretende alcançar” (Carrazza, 2025, p. 478, grifos do autor).

Nesse ponto, a utilização de sanções políticas para fins de arrecadação tributária não atende à adequação, pois a sanção não é um meio adequado, já que visa forçar o pagamento por meio de coação, e não através da via legal; tampouco a necessidade, uma vez que a Fazenda Pública possui instrumentos jurídicos legítimos e eficazes para a cobrança do tributo, como, por exemplo, a ação de execução fiscal e o protesto da Certidão da Dívida Ativa (CDA).

Assim, ao utilizar-se de sanções políticas para fins de arrecadação tributária, estar-se-ia utilizando de medidas desproporcionais e, por isso, inconstitucionais. Além disso, há violação frontal à Constituição Federal por ofensa à livre iniciativa (art. 1º, inc. VI), à liberdade de exercício profissional (art. 5º, inc. XIII) e ao livre exercício da atividade econômica (art. 170, parágrafo único), caracterizando-se como abuso do poder de tributar.

Cabe mencionar que hipóteses de exceção somente podem ser contempladas pelo próprio Texto Constitucional, a exemplo da norma que estabelece que “a pessoa jurídica em débito **com o sistema da seguridade social**, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios” (art. 195, § 3º, da CF/88, grifos nossos). Logo, a Constituição Federal somente legitima a proibição de contratação com o Poder Público no caso de débitos tributários de natureza previdenciária, não se incluindo na vedação débitos de outra natureza.

3.2 VIOLAÇÃO AO ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Lei nº 14.973/24 inseriu o art. 6º-A à Lei nº 10.522/02 para estabelecer que a existência de inscrição no Cadin implica fator impeditivo para que a Administração Pública celebre acordo, convênio ou ajuste, bem como contratos e aditivos, encerrando ainda outra inconstitucionalidade.

O problema a ser examinado, no entanto, reside em que a Lei nº 10.522/02 previu que seriam inscritos no Cadin não apenas os sujeitos em situação de irregularidade fiscal, mas também aqueles que apresentassem algum débito com as entidades integrantes da Administração Pública. A disciplina referida produziu ampliação do conceito de regularidade fiscal, de modo a impedir a contratação de particulares que cons-

tem como devedores de qualquer integrante da Administração Pública federal. (Justen Filho, 2025, p. 937).

A inconstitucionalidade, nesse caso, decorre de violação ao art. 37, XXI, da CF/88, que prevê que a lei “somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

A vontade constitucional, portanto, não corresponde à exigência indiscriminada de regularidade fiscal. Deve-se interpretar o art. 37, inc. XXI, no sentido de que, quanto às exigências de qualificação técnica e econômica, somente serão admissíveis aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (...) Essa interpretação se coaduna, de resto, com o todo da Constituição. A imposição de exigências e definição de condições do direito de licitar *nunca* poderão ultrapassar o limite da necessidade. Qualquer exigência desproporcional caracterizará meio indireto de restrição à participação – vale dizer indevida restrição ao direito de licitar. (Justen Filho, 2025, p. 841, grifos do autor).

Nota-se, pois, que o fato de um contribuinte estar inadimplente e, por isso, ter sido incluído no Cadin não o desabona a prestar satisfatoriamente a garantia de cumprimento das obrigações contidas no processo licitatório no qual foi vencedor. Segundo Justen Filho, há desnaturação da exigência e desvio de finalidade, sendo que a proliferação de exigências alheias à execução da prestação contratual implica redução da competição, pois “muitos licitantes, que dispõem de condições de executar satisfatoriamente o objeto licitado, são excluídos em virtude de ausência de preenchimento dos requisitos adicionais” (2025, p. 924). O autor ainda adverte que essa multiplicação de outras finalidades e a tendência contínua de criação de exigências adicionais faz com que o objetivo da licitação, que é o de identificar a proposta mais vantajosa à administração pública, se torne secundária e agrava o risco de distorções na competição.

3.3 VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

Além dos princípios constitucionais expressos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, as contratações públicas, no Brasil, também estão subordinadas a princípios legais insculpidos em atos infraconstitucionais, que derivam indiretamente da Constituição. É o caso dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/21.

Justen Filho (2025, p. 144) afirma que “o princípio da razoabilidade impõe a vedação a decisões que infrinjam a lógica, a experiência e a necessidade, de modo a produzir resultados destituídos de utilidade”. O mesmo autor ainda afirma que tal princípio significa que são inválidas medidas e decisões administrativas que se configurem como absurdas, abusivas ou desnecessárias por infringir o mínimo de racionalidade. No mesmo sentido, “sob a vigência do Estado de Direito não se pode admitir a utilização de prerrogativas públicas sem **moderação e racionalidade**” (Mazza, 2025, p. 107, grifos do autor).

(...) a natureza dos princípios implica a máxima da proporcionalidade, e essa implica aquela. (...) significa que a proporcionalidade, com suas três máximas parciais da adequação, da necessidade (mandamento do meio menos gravoso) e da proporcionalidade em sentido estrito (mandamento do sopesamento propriamente dito), decorre logicamente da natureza

dos princípios, ou seja, que a proporcionalidade é deduzível dessa natureza. (Alexy, 2024, p. 116-117)

Carvalho (2025, p. 99) afirma que o Supremo Tribunal Federal subdivide o princípio da proporcionalidade em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, sendo que este último “consiste na ponderação entre a intensidade da restrição ao direito fundamental e a importância da realização do direito fundamental, apresentando-se como verdadeiro equilíbrio entre bens e valores”. Segundo Mazza (2025), a proporcionalidade é aspecto da razoabilidade destinado à aferição da justa medida entre a reação administrativa e a situação concreta.

Por seu turno, Carvalho (2025) leciona que o princípio da razoabilidade busca impedir atuação despropositada e desarrazoada da administração. O conceito legal vem insculpido no art. 2º, parágrafo único, inc. II, da Lei nº 9.784 (Brasil, 1999), que prevê a “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

Denota-se, pelas razões já expostas, que a exigência de regularidade no Cadin como condição para a celebração de contratos e aditivos com a administração pública, além de inconstitucional, é também ilegal, por violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

3.4 POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ANÁLISE DA ADI Nº 1.454

Conforme já exposto, a exigência de consulta prévia ao CADIN como requisito para a celebração de contratos e aditivos com o Poder Público foi questionada no STF através da ADI nº 1.454, cujo mérito foi julgado em 20 de junho de 2007. Na ocasião, questionou-se o art. 6º da Medida Provisória nº 1.442/96, cujo enunciado foi reproduzido pelo art. 6º da Lei nº 10.522/02, que expressamente prevê que a celebração de contratos, convênios e aditivos deveriam ser precedidos de consulta ao Cadin, porém sem estabelecer qualquer sanção em caso de existência de inscrição no referido Cadastro.

Nos termos do voto do relator, o ministro Octávio Galotti, o STF entendeu que a simples consulta ao Cadin “(...) é simplesmente ato informativo, de estrita responsabilidade dos órgãos que colhem as informações, sem repercussão sobre direitos e interesses de terceiros” (Brasil, 2007, p. 204).

Ainda do voto do relator, extrai-se o seguinte trecho:

Não vislumbro, porém, como a simples obrigatoriedade da consulta ao cadastro, possa ser tida como prévio e formal impedimento para o mútuo ou a celebração dos atos previstos no citado art. 6º, nem, ainda, como forma - mesmo indireta - de ser o interessado compelido a pagamentos. (Brasil, 2007, p. 208).

A referida Ação de Controle está assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 1.442, DE 10.05.1996, E SUAS SUCESSIVAS REEDIÇÕES. CRIAÇÃO DO CADASTRO INFORMATIVO DE CRÉDITOS NÃO QUITADOS DO SETOR PÚBLICO FEDERAL - CADIN. ARTIGOS 6º E 7º. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º RECONHECI-

DA, POR MAIORIA, NA SESSÃO PLENÁRIA DE 15.06.2000. MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL DO ART. 7º A PARTIR DA REEDIÇÃO DO ATO IMPUGNADO SOB O NÚMERO 1.863-52, DE 26.08.1999, MANTIDA NO ATO DE CONVERSÃO NA LEI 10.522, DE 19.07.2002. DECLARAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO, QUANTO AO ART. 7º, NA SESSÃO PLENÁRIA DE 20.06.2007. 1. **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 celebração dos atos previstos no art. 6º do ato normativo impugnado.** (...) (STF, ADI 1454, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 20-06-2007, DJe-072 de 03-08-2007, LEXSTF v. 29, n. 346, 2007, p. 29-50, grifos nossos).

Nota-se que a improcedência da referida ADI se deu apenas porque a maioria da Corte Constitucional entendeu que a mera consulta, sem nenhum efeito patrimonial nos direitos e interesses dos licitantes, não seria inconstitucional. Em sentido contrário, a partir do momento em que a consulta ao Cadin passa a gerar impacto na relação entre o licitante e a administração pública estar-se-ia superada a condicionante que levou ao reconhecimento da constitucionalidade da norma. Logo, a inovação trazida pelo art. 6º-A vai de encontro ao entendimento adotado pelo STF no mencionado julgamento.

Aqui, convém mencionar trechos do voto divergente do ministro Marco Aurélio, que reconhecia a inconstitucionalidade da norma antes mesmo do advento da Lei nº 14.973/24, que inseriu o art. 6º-A à Lei nº 10.522/02. Em seu voto, o referido ministro afirma:

Esse cadastro informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais configura uma coação política para alcançar-se a satisfação de débitos, assim rotulados unilateralmente pela Administração Pública, pelo fisco. (...)

É a coação; é o Estado viabilizando o exercício de um direito com uma das mãos e tirando com a outra; **é o Estado buscando, acima de tudo, não contratar, não fixar relação jurídica com pessoas idôneas, mas o recebimento de débito atribuído, por isso, ao contribuinte.** (...)

Não agasalho essa espécie de coação, objetivando o recolhimento de tributo. **Não acolho essa verdadeira “lista negra” que, a meu ver, acaba por conflitar com normas até mesmo programáticas da Carta Política**, com princípios nela insertos que dizem respeito à liberdade de trabalho, à liberdade do exercício profissional e, também, à liberdade quanto à atividade econômica. (Brasil, 2007, p. 211, 212, grifos nossos).

No mesmo sentido, extrai-se do voto divergente do ministro Carlos Velloso, que também votou pela procedência da ação de controle, nos seguintes termos:

Um ou outro contribuinte, mau pagador, se beneficiaria da decisão que defluiria do meu voto. Todavia, inúmeros contribuintes, outros, bons pagadores, que estão discutindo os débitos, embargando a cobrança de débitos que entendem indevidos, estarão sendo executados politicamente, se mantida disposição legal, execução política que a Constituição não permite. (Brasil, 2007, p. 218).

Conforme pode ser visto nos trechos transcritos, os ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso entenderam que, ainda quando a prévia consulta ao Cadin não implicava expressamente em vedação à celebração de contratos e aditivos, a norma já seria inconstitu-

cional, pois o Estado buscava não a contratação da proposta mais vantajosa, mas sim o recebimento de um débito por meio de sanção política, desvirtuando o caráter da licitação.

O acréscimo do art. 6º-A à Lei nº 10.522/02 pela Lei nº 14.973/24 somente escancara o caráter arrecadatório da consulta ao Cadin e o desvirtuamento do processo licitatório, quando a existência de inscrição no referido Cadastro implica em impedimento à celebração de acordos, ajustes, contratos e convênios com o Poder Público, incorrendo nos vícios de constitucionalidade analisados e apontados na presente pesquisa.

Há flagrante desvirtuamento do instituto da licitação, que deixou de ser um procedimento administrativo em que se busca a oferta mais vantajosa à administração para aquisição de bens e serviços, e passou a ser um instrumento de sanção política ao contribuinte de forma a estimular a cobrança de créditos pela via oblíqua.

4 IMPACTO DA IMPOSIÇÃO DA REGULARIDADE NO CADIN NOS CONTRATOS VIGENTES: APLICAÇÃO IMEDIATA DA LEI E INEXISTÊNCIA DE UM REGIME DE TRANSIÇÃO

Um dos pontos de grande discussão refere-se ao impacto prático da novel legislação aos processos licitatórios.

(...) as licitações públicas e contratações administrativas formam um terreno fértil ao estudioso da concretização dos princípios jurídicos e **dos obstáculos práticos que a ela se impõe**, não somente por se tratar de atividade de grande importância do Estado em torno da qual convergem inúmeros interesses, o que por si só põe à prova a solidez das instituições democráticas ante os interesses da ocasião. (...) (Rodrigues, 2011, p. 85, grifos nossos).

Assim, superada a análise quanto à constitucionalidade do art. 6º-A da Lei nº 10.522/02, inserido pela Lei nº 14.973/24, passa-se a analisar o impacto da nova regra aos contratos administrativos em vigor. Isso se deve em razão da aplicação imediata da lei e da inexistência de um regime de transição, de modo que a administração pública de todas as esferas (incluindo estados, municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta) foram impedidas de celebrar aditivos contratuais ou de fazer novas contratações com licitantes que possuem débitos inscritos no Cadin.

A exigência de consulta prévia, que era meramente consultiva, passou a ser, de um dia para o outro, impeditivo à celebração de contratos. E, como dito, a administração pública está vinculada ao princípio da legalidade, de modo que a norma não pode ser afastada pelo gestor público.

O problema jurídico reside em eventuais riscos inerentes à descontinuidade dos serviços públicos contratados. A realidade não pode ser deixada de lado, por isso, inclusive, prescreve a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo” (art. 22).

No âmbito federal, a Advocacia Geral da União (AGU) editou o Parecer nº 00063/2024/DECOR/CGU/AGU com orientações aos órgãos da administração direta e indireta quanto à imediata aplicação do art. 6º-A da Lei nº 10.522/02, inserido pela Lei nº 14.973/24, sobretudo em razão da mencionada inexistência de um regime de transição,

uma vez que a nova regra, que impede a celebração de convênios, ajustes, contratos e aditivos na hipótese de existência de inscrição no Cadin, entrou em vigor na data de sua publicação.

No referido Parecer, a AGU aponta que a nova regra não tem aplicação retroativa, não se aplicando aos convênios, ajustes e contratos firmados antes da sua edição. Contudo, o art. 6º-A da Lei 10.522/2002 deve ser aplicado aos pactos firmados após a publicação da Lei nº 14.973/24. O referido Parecer ainda aponta:

Assim, uma vez certificada a inscrição no CADIN, no momento da celebração aditivos em convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, caberá ao competente gestor considerar os obstáculos e as dificuldades reais naquele determinado caso diante das exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22 da LINDB), avaliando as alternativas para a manutenção da prestação do serviço e as consequências práticas da decisão (art. 20, caput e parágrafo único, LINDB), sem se descuidar do prescrito pelo art. 6º-A da Lei 10.522/2002 incluído pela Lei nº 14.973, de 2024.

A AGU concluiu que “em razão da segurança jurídica e da ausência de imposição legal em contrário, a superveniência do art. 6º-A da Lei nº 10.522/02 não impõe a revisão dos pactos já formalizados antes da sua vigência”, bem como que o gestor competente deve considerar obstáculos e dificuldades reais naquele determinado caso diante das exigências de políticas públicas (art. 22 da LINDB), avaliando as alternativas para a manutenção prestação do serviço e as consequências práticas da decisão (art. 20, caput e parágrafo único, LINDB), sem se descuidar do prescrito pelo art. 6º-A da Lei 10.522/02 incluído pela Lei nº 14.973/24.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou se o art. 6º-A da Lei nº 10.522/02, inserido pela Lei nº 14.973/24, padece de vícios de ordem legal e constitucional, analisando a sua compatibilidade com a legislação vigente e a Constituição Federal de 1988. Além disso, analisou se a nova regra representa problema de ordem prática à administração pública, especialmente quando da celebração de aditivos a contratos já em vigor. Ou seja, a presente pesquisa propôs-se a examinar a validade jurídica da obrigatoriedade de inexistência de registro no Cadin para a contratação com o Poder Público, sob a ótica da Lei nº 14.973/24.

Ao longo da investigação, evidenciou-se que a nova redação legal desvirtua a natureza do cadastro informativo, conferindo-lhe um caráter punitivo que colide com preceitos constitucionais fundamentais. A análise efetuada permite concluir que a inovação trazida pela Lei nº 14.973/24, ao instituir o artigo 6º-A na Lei nº 10.522/02, representa um retrocesso jurídico no que toca à harmonia entre o poder de tributar e os princípios da Administração Pública. Ao transformar o Cadin de um registro meramente informativo num impedimento absoluto à celebração de contratos e aditivos, o legislador ultrapassou os limites da proporcionalidade.

A pesquisa demonstrou ainda que a nova regra é inconstitucional por ofensa à livre iniciativa (art. 1º, inc. VI, da CF/88), à liberdade de exercício profissional (art. 5º, inc. XIII, da CF/88) e ao livre exercício da atividade econômica (art. 170, parágrafo único, da CF/88) e por violação ao art. 37, inc. XXI, da CF/88, além dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. O dispositivo ainda contraria o entendimento do Supremo Tri-

bunal Federal firmado no julgamento da ADI nº 1.454, no sentido de que a consulta ao Cadin somente é válida quando tem caráter meramente informativo e não implique em restrição aos direitos dos licitantes.

Ficou demonstrado que tal exigência configura uma sanção política oblíqua, prática vedada pela jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, uma vez que o Estado dispõe de meios executivos próprios para a cobrança dos seus créditos sem cercear a atividade econômica do particular. Além disso, a norma compromete o dever de selecionar a proposta mais vantajosa, prejudicando o interesse público em nome de uma finalidade meramente arrecadatória.

A hipótese de inconstitucionalidade da norma confirma-se, portanto, exigindo-se uma interpretação que preserve a continuidade dos serviços públicos e a segurança jurídica, especialmente no que concerne aos contratos já em curso. Há flagrante desvirtuamento do instituto da licitação, que deixou de ser um procedimento administrativo em que se busca a oferta mais vantajosa à administração para aquisição de bens e serviços, e passou a ser um instrumento de sanção política ao contribuinte de forma a estimular a cobrança de créditos pela via oblíqua.

Ademais, a inexistência de um regime de transição e a imediata exigência de regularidade perante o Cadin impôs problemas de ordem prática à administração pública, sobretudo quando da celebração de aditivos aos contratos vigentes.

Conclui-se, assim, que embora a regularidade fiscal seja um valor relevante, ela não pode ser promovida através do sacrifício da competitividade e da eficiência administrativa. A imposição do artigo 6º-A da Lei nº 10.522/02 carece de razoabilidade, distanciando-se do precedente estabelecido na ADI nº 1.454, dado que a restrição agora imposta é absoluta e não meramente informativa. Recomenda-se, por conseguinte, a reapreciação judicial da matéria ou a correção legislativa, a fim de garantir que o Cadin retome a sua função original de auxílio à gestão, sem se tornar um entrave inconstitucional ao desenvolvimento das contratações públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de: Virgílio Afonso da Silva. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2024.

BATISTA JR, Onofre Alves. **Manual de direito tributário**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer nº 00063/2024/DECOR/CGU/AGU. Disponível em: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/arquivos-e-imagens/parecer-no-00063_2024_decor_cgu_agu_registro-no-cadin.pdf. Acesso em 5 jun. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de out. 1988, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 5 jun. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 de set. 1942, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 18 set. 2025

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 de fev. 1999, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em 24 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 de jul. 2002, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm. Acesso em 5 jun. 25.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 de abr. 2021, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em 5 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024. Estabelece regime de transição para a contribuição substitutiva prevista nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e para o adicional sobre a Cofins-Importação previsto no § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.779, de 25 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e 13.988, de 14 de abril de 2020; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 1.737, de 20 de dezembro de 1979, e 2.323, de 26 de fevereiro de 1987, e das Leis nºs 9.703, de 17 de novembro de 1998, e 11.343, de 23 de agosto de 2006, e a Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de set. 2024, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114973.htm. Acesso em 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1454, Relator(a): Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 20-06-2007, DJe-072 03-08-2007, LEXSTF v. 29, n. 346, 2007, p. 29-50.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 323. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula323/false>. Acesso em 5 jun. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 547. Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula547/false>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 70. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula70/false>. Acesso em 5 jun. 2025.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 36. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2025.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025.

COSTA, Álvaro. A inconstitucionalidade da imposição de regularidade no Cadin para prorrogação e assinatura de contratos. **Portal Migalhas**, 5 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/424125/inconstitucionalidade-da-imposicao-de-cadin-regular-para-prorrogacao>. Acesso em 5 jun. 2025.

GOMES, Thaísa Ferreira Amaral *et al.* A utilização do Cadin como meio alternativo de cobrança do crédito tributário. **Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais**, n. 1/2, jan./dez., p. 173-186, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

MOREIRA, Felipe da Silveira; GUEDES, Roberta Valéria. Sanções políticas e a (in) constitucionalidade da exigência de regularidade fiscal para habilitação em licitação. **Revista Outras Palavras**, v.7, n.2, p. 1-13, dez. 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. O registro no Cadin como impedimento à celebração de contratos e aditivos: a recente alteração promovida pela Lei nº 14.973/2024. **Zênite Fácil**, Doutrina, 03 out. 2024. Disponível em: <https://zenite.blog.br/o-registro-no-cadin-como-impedimento-a-celebracao-de-contratos-e-aditivos-a-recente-alteracao-promovida-pela-lei-no-14-973-2024/>. Acesso em: 5 jun. 2025.

RODRIGUES, Raimilan Seneterri da Silva. Acréscimos e supressões em contratos públicos: Uma leitura a partir do princípio da proporcionalidade. **Revista do TCU**, Brasília, n. 120, p. 84-97, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/162>. Acesso em: 1 jul. 2025.

Todo o conteúdo intelectual, as ideias fundamentais, a análise crítica e as conclusões apresentadas são de autoria original, e o autor assume integral responsabilidade pela integridade, veracidade e originalidade do trabalho.