

Impedimento de o devedor contumaz formalizar contratos administrativos: *efeito ex tunc ou ex nunc*?

O chamado Código de Defesa do Contribuinte (Lei Complementar nº 225/2026), criou a figura do “*devedor contumaz*” que foi caracterizado na mencionada norma como “*o sujeito passivo cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributos*” e como “*o sujeito passivo que for parte relacionada de pessoa jurídica baixada ou declarada inapta nos últimos 5 (cinco) anos com créditos tributários em situação irregular cujo montante totalize valor igual ou superior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), inscritos ou não em dívida ativa da União, ou que mantém a qualificação de devedora contumaz*” (art. 11 caput e § 7º).

O Código de Defesa do Contribuinte estabelece que, percorrido o processo administrativo disciplinado no art. 12 da própria lei, serão aplicadas ao devedor contumaz, dentre outras medidas, isolada ou cumulativamente, o impedimento de participar de licitações promovidas pela administração pública e de formalizar vínculos, a qualquer título, com a administração pública, como autorização, licença, habilitação, concessão de exploração ou outorga de direitos (Art. 13, I, “b” e “c”).

Mais adiante, sobre o impedimento de formalizar vínculos, a Lei Complementar nº 225/2026 estabelece que tal medida não será aplicada “*aos contratos e aos vínculos, a qualquer título, vigentes antes de o sujeito passivo ser considerado devedor contumaz quando este*” prestar serviço público essencial, nos termos do art. 10ⁱ da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989 ou opere infraestruturas críticas, nos termos do Decreto nº 9.573ⁱⁱ, de 22 de novembro de 2018 (Art. 13, § 1º, I e II).

Ou seja, nos termos do Código de Defesa do Contribuinte, a regra é que os efeitos do impedimento de formalizar vínculos com a administração pública retroajam para afetar os contratos celebrados pelo devedor contumaz antes de receber tal penalidade, sendo a exceção os casos em que o devedor contumaz preste serviço público essencial ou opere infraestruturas críticas, vez que aí, a penalidade terá efeitos prospectivos, não afetando os contratos celebrados antes da sanção.

Isso é reforçado pelo teor do Art. 13, § 2º da Lei Complementar nº 225/2026, que estabelece que, quando o devedor contumaz prestar serviço público essencial ou operar infraestruturas críticas, a penalidade de impedimento de formalizar vínculos com a administração pública “*somente será aplicável em relação aos processos licitatórios ou outros tipos de vínculos com a administração pública celebrados após o sujeito passivo ser considerado devedor contumaz*”.

Destarte, a princípio, quando o devedor contumaz for penalizado com o impedimento de formalizar vínculos com a administração pública seus contratos administrativos deverão ser encerrados imediatamente e de forma *ex tunc*, afetando as contratações em vigor celebradas antes da aplicação da penalidade, ao passo que, apenas quando o devedor contumaz que for penalizado com o impedimento de formalizar vínculos com a administração pública prestar serviço público essencial ou operar infraestruturas críticas, haverá a exceção da regra geral, aplicando-se o impedimento de forma *ex nunc*, ou seja, sem afetar os contratos celebrados antes da aplicação da sanção.

Veja, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que a sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar, atualmente disciplinada no art. 156, IV, da Lei n.º 14.133/2021, é uma penalidade que “*só produz efeito para o futuro (efeito ex nunc), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento*”^{iiiiv} e tal entendimento é acompanhado pelos órgãos de controle externo que integram o Sistema de Tribunal de Contas^v, tem-se a noção da gravidade da sanção de impedimento de formalizar vínculos com a administração pública aplicada ao devedor contumaz.

Por **Aldem Johnston Barbosa Araújo**, advogado de Mello Pimentel Advocacia. Membro da Comissão Especial de Saneamento e da Comissão de Direito Administrativo da OAB/PE. Membro da Coordenação de Direito Público da Editora da OAB/PE. Pós-Graduado em Direito Público e **Danilo Almeida Nascimento**, advogado, Procurador do Estado de Pernambuco, Professor, Pós-Graduado em Direito Público e em Direito Tributário.

E-mails: aldem.johnston@mellopimentel.com.br
danilo@almeidaemoraesadv.com.

e

ⁱ Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea; (Redação dada pela Lei nº 13.903, de 2019)

XI compensação bancária.

XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); e (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

XV - atividades portuárias. (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020)

ⁱⁱ Art. 1º A Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas - PNSIC tem por finalidade garantir a segurança e a resiliência das infraestruturas críticas do País e a continuidade da prestação de seus serviços.

Parágrafo único. Para fins de implementação da PNSIC, considera-se:

I - infraestruturas críticas - instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provoque sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade;

ⁱⁱⁱ STJ, MS 13.101/DF, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/05/2008.

^{iv} No mesmo sentido: “A declaração de idoneidade não tem a faculdade de afetar os contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente ou em fase de execução, sobretudo aqueles celebrados com entes públicos não vinculados à autoridade sancionadora e pertencente a Ente Federado diverso” (STJ, MS 14.002/DF, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 6.11.2009)

^v “A sanção de suspensão temporária de licitar e contratar e a declaração de inidoneidade, apesar de ultrapassarem a órbita contratual, só produzem efeito para o futuro, pois não têm o condão de interferir nos contratos já firmados e em andamento, celebrados antes da decisão definitiva pela aplicação da penalidade” (TCE/PE, Acórdão nº 477/2023 – Pleno, Processo nº 23100011-0, Relator: Conselheiro Marcos Loreto)