

## **Impactos do Código de Defesa do Contribuinte nas contratações públicas**

*Jader Esteves da Silva<sup>1</sup>*

*Felipe Dalenogare Alves<sup>2</sup>*

*Guilherme Pedrozo da Silva<sup>3</sup>*

### **1. Introdução**

O presente capítulo desta obra em homenagem ao Ministro Massami Uyeda tem por objetivo apresentar os resultados de uma pesquisa desenvolvida sobre a temática dos impactos das alterações da legislação tributária nas licitações e contratações públicas.

A edição da Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026, que institui o Código de Defesa do Contribuinte, representa uma mudança estrutural no ordenamento jurídico brasileiro, transcendendo a esfera estritamente tributária para alcançar, com vigor, o Direito Administrativo Sancionador e o regime das contratações públicas.<sup>[i]</sup> Ao normatizar a relação entre o sujeito passivo e a administração tributária, o novo diploma abandona a lógica puramente repressiva para adotar um modelo de "conformidade cooperativa", sob o qual o comportamento do contribuinte passa a ser o núcleo da regulação estatal.

Historicamente, a interação entre o sistema tributário e as licitações públicas operava sob um paradigma binário de regularidade fiscal, fundamentado na apresentação de certidões negativas ou positivas com efeito de negativa, tornando o licitante apto ao certame ou, no caso de certidões positivas, inabilitando-o<sup>[ii]</sup>. Não havia, até então, instrumentos normativos capazes de valorar qualitativamente a conduta fiscal do agente econômico para fins de seleção da proposta mais vantajosa.

A LC nº 225/2026 rompe essa tradição ao instrumentalizar o Poder de Compra do Estado como vetor de moralidade tributária e lealdade concorrencial.<sup>[iii]</sup> A norma estabelece um sistema de incentivos e sanções — metaforicamente descrito como uma política de "cenoura e bastão"<sup>[iv]</sup> — que conecta diretamente o *status* de conformidade do contribuinte à sua capacidade de contratar com a Administração Pública.

De um lado, impõe-se a vedação de licitar ao "devedor contumaz", figura agora tipificada, que se distingue do mero inadimplente pela reiteração e substancialidade da dívida em descompasso com seu patrimônio. De outro, institui-se a preferência de contratação, como critério de desempate, para os detentores de selos de conformidade, premiando a boa-fé e a cooperação.

Assim é que a pesquisa teve por objetivo principal encontrar respostas ao seguinte problema: quais as principais repercussões jurídicas e operacionais da intersecção normativa entre o Código de Defesa do Contribuinte e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos?

Para esse intento, trabalha-se, em um primeiro momento, o regime jurídico do devedor contumaz inaugurado pela LC nº 225/2026, abordando aspectos como a diferenciação técnica (e as consequências) da inadimplência e da contumácia, além da análise de

constitucionalidade e o alcance da proibição de licitar e contratar estabelecida por essa lei.

Na segunda seção, elucida-se o conceito de “contribuinte conforme”, apresentando-se suas vantagens competitivas. Para isso, são estudados os programas “Confia e Sintonia” e os “Selos de Conformidade”, além da abordagem do que denominamos “regularidade fiscal qualificada”.

No terceiro tópico, busca-se analisar eventual conflito normativo à aplicação do critério de desempate inaugurado pelo Código de Defesa do Contribuinte, verificando-se eventual antinomia entre tais regramentos e propondo-se uma hermenêutica de integração para o julgamento das propostas.

Por fim, são apresentados pontos de atenção e os principais desafios para a gestão pública, abordando questões que envolvem a prestação de serviços essenciais e infraestruturas críticas, bem como a interoperabilidade de cadastros e o risco de assimetria informacional.

A pesquisa cujos resultados são apresentados neste capítulo utilizou-se o método dedutivo para fins de abordagem e monográfico a título procedimental, lançando-se mão, principalmente, da análise crítica da legislação, sem deixar de utilizar a literatura especializada na área. Naturalmente, não há pretensão de esgotar a presente temática, mas de incentivar o debate público sobre essa inovação normativa de efeitos práticos no cotidiano de pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, que orbitam o universo das contratações públicas.

## **2. O "BASTÃO": o regime jurídico do devedor contumaz nas licitações**

A introdução do instituto do "devedor contumaz" no ordenamento jurídico nacional, por meio da LC nº 225/2026, inaugura um regime sancionador específico que impacta frontalmente a capacidade jurídica das empresas para transacionar com o Estado. Diferentemente do inadimplente eventual, cuja irregularidade pode decorrer de dificuldades de fluxo de caixa ou divergências interpretativas pontuais, o devedor contumaz é o agente econômico que estrutura seu modelo de negócio baseado no não pagamento sistemático de tributos[v].

Ao tipificar essa conduta e atribuir-lhe consequências severas na esfera administrativa, a norma busca corrigir distorções concorrenciais. Nas licitações públicas, essa distinção é crucial pois, enquanto o inadimplente comum pode ser inabilitado por falta de regularidade fiscal — um requisito objetivo e sanável, nos termos do art. 68 da Lei nº 14.133/2021, o devedor contumaz sofre uma interdição mais profunda e comportamental, sendo impedido de participar da disputa não apenas pela dívida em si, mas pela postura refratária ao cumprimento de suas obrigações constitucionais.

### **2.1. Da inadimplência à contumácia**

A aplicação das sanções previstas na LC nº 225/2026 exige a correta subsunção do fato à norma. Para evitar subjetivismos que poderiam gerar arbitrariedades por parte da

fiscalização, o legislador estabeleceu no art. 11 parâmetros rígidos e cumulativos para a caracterização da contumácia.[vi]

Define-se como devedor contumaz o sujeito passivo cujo comportamento fiscal apresente inadimplência que seja, simultaneamente, substancial, reiterada e injustificada. No âmbito federal, a substancialidade é delimitada por um vetor financeiro e patrimonial: a existência de créditos tributários irregulares em valor igual ou superior a R\$ 15 milhões e que, concomitantemente, supere 100% do patrimônio conhecido do contribuinte. Em respeito ao pacto federativo, Estados, Distrito Federal e Municípios podem, conforme legislação própria, prever valores distintos aos estabelecidos à União.[vii]

Esse parâmetro patrimonial é de suma importância à análise econômica do direito. Ele indica que a empresa opera em uma espécie de "alavancagem fiscal"[viii], financiando suas operações com recursos que deveriam ter sido recolhidos aos cofres públicos, sem possuir lastro patrimonial suficiente para garantir uma eventual execução fiscal.

A reiteração exige a manutenção de irregularidade em pelo menos quatro períodos de apuração consecutivos ou seis alternados no prazo de um ano[ix]. Já a ausência de justificativa afasta da caracterização aqueles que possuem motivos objetivos para o não pagamento, como situações de calamidade pública ou a existência de garantias idôneas em processos judiciais[x].

Portanto, a LC nº 225/2026 não mira o pequeno devedor ou a empresa em crise momentânea, mas sim a macrodelinquência tributária, que utiliza a inadimplência como estratégia de redução de custos para praticar preços predatórios – *dumping*[xi] fiscal – no mercado, inclusive nas licitações públicas.

## **2.2. A vedação de licitar e contratar, sua constitucionalidade e alcance**

Uma vez caracterizado administrativamente como devedor contumaz — após o devido processo legal que assegura contraditório e ampla defesa, o contribuinte sujeita-se às medidas do art. 13 da Lei Complementar. Dentre elas, destacam-se o impedimento de participar de licitações promovidas pela administração pública e a vedação à formalização de vínculos de qualquer natureza, como autorizações e concessões.[xii]

A constitucionalidade desse tipo de restrições tem sido objeto de intenso debate doutrinário, especialmente sob a ótica das Súmulas 70, 323 e 547 do Supremo Tribunal Federal (STF), que historicamente vedaram as chamadas "sanções políticas" — meios coercitivos indiretos para cobrança de tributos que interditam a atividade econômica do devedor[xiii].

Contudo, a jurisprudência mais recente do STF tem realizado um *distinguishing* fundamental. No julgamento do RE 550.769 (Caso *American Virginia*) e da ADI 4.854/RS, o Tribunal consolidou o entendimento de que medidas restritivas contra devedores contumazes não configuram sanção política inconstitucional, mas sim regulação concorrencial válida.[xiv]-[xv]

O Ministro Ricardo Lewandowski, no caso *American Virginia*, destacou que a atuação desses agentes desequilibra a livre concorrência, ferindo o princípio da isonomia.[xvi] Se o Estado permitisse que um devedor contumaz vencesse licitações ofertando preços

inexequíveis para quem paga impostos — justamente porque ele não paga os seus —, a Administração Pública estaria, na prática, financiando a concorrência desleal e premiando a ilicitude.

Assim, o impedimento de licitar previsto no art. 13 da LC nº 225/2026 possui natureza de "higiene de mercado". Ele protege a moralidade administrativa e a isonomia entre os licitantes, garantindo que a proposta mais vantajosa provenha de uma eficiência real da empresa e não de uma vantagem competitiva espúria, obtida via sonegação fiscal.

### **3. A "CENOURA": o “contribuinte conforme” e as vantagens competitivas**

Se o art. 13 da LC nº 225/2026 representa o "bastão" estatal para expurgar do mercado o devedor contumaz, os arts. 40 e 41 consagram a "cenoura", materializando a mudança de paradigma da administração tributária para um modelo de confiança justificada e conformidade cooperativa.

Neste novo cenário, a regularidade fiscal deixa de ser um mero requisito de habilitação — um "piso" mínimo de entrada no certame, comprovado por certidões negativas — para se tornar um diferencial competitivo, um ativo intangível capaz de decidir o resultado de um certame.

#### **3.1. Os programas “Confia” e “Sintonia” e os “Selos de Conformidade”**

A lei institui três programas estruturantes de conformidade no âmbito federal, dos quais vamos evidenciar dois: o Programa de Conformidade Cooperativa Fiscal (Confia) e o Programa de Estímulo à Conformidade Tributária (Sintonia).[xvii]

O **Confia** (art. 19) é voltado para grandes contribuintes e baseia-se na adesão voluntária, exigindo transparência ativa e governança tributária robusta em troca de maior previsibilidade jurídica. Já o **Sintonia** (art. 30) possui espectro mais amplo, classificando os contribuintes com base em parâmetros como regularidade cadastral, pontualidade no recolhimento e exatidão das informações prestadas.

Para tangibilizar essa classificação, a norma instituiu os **Selos de Conformidade** (Selo Confia e Selo Sintonia), previstos no art. 40. A posse desses selos não é meramente honorífica; ela confere direitos subjetivos e vantagens econômicas aos seus detentores. O legislador reconhece, assim, que o "bom pagador" suporta custos de conformidade – *compliance costs* – mais elevados do que seus concorrentes informais, e que o Estado deve compensar essa assimetria para nivelar o campo de jogo concorrencial.

#### **3.2. A regularidade fiscal qualificada como novo ativo de licitação**

O ponto de intersecção com as compras públicas reside no art. 41, inciso III, da LC nº 225/2026. O dispositivo estabelece expressamente que os contribuintes detentores dos selos de conformidade farão jus à "preferência de contratação, como critério de desempate em processos licitatórios".

Essa previsão normativa introduz no Direito Administrativo o conceito de regularidade fiscal qualificada. Até então, sob a égide da Lei nº 14.133/2021 (LLCA), a situação fiscal do licitante era binária: apto ou inapto. Com a nova lei complementar, cria-se uma gradação qualitativa.

Em mercados altamente competitivos, como o de *commodities* ou serviços terceirizados, nos quais as margens de lucro são estreitas e os preços tendem a convergir, o critério de desempate assume relevância. Ao elevar a conformidade tributária a critério de desempate, a lei envia um sinal econômico claro aos agentes de mercado: investir em *compliance* tributário aumenta a probabilidade de êxito nas vendas para o governo.

É imperioso notar, contudo, que essa preferência não é absoluta. O próprio inciso III do art. 41 faz uma ressalva vital que a aplicação do benefício deve respeitar "a preferência das microempresas e empresas de pequeno porte prevista no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006" (Estatuto das Micro e Pequenas Empresas).<sup>[xviii]</sup>

Dessa forma, o legislador preservou a política pública de fomento aos pequenos negócios, mas inseriu a conformidade fiscal como um parâmetro de distinção entre empresas de mesmo porte ou em disputas nas quais a preferência da LC 123/2006 não se aplica ou já foi exaurida. A operacionalização dessa integração, contudo, desafia o intérprete diante das regras preexistentes na LLCA, tema que será objeto de análise a seguir.

#### **4. HÁ CONFLITO DE NORMAS NO CRITÉRIO DE DESEMPATE?**

A operacionalização do benefício previsto no art. 41, inciso III, da LC nº 225/2026 desafia o aplicador do direito diante da aparente antinomia com o rito estabelecido pelo art. 60 da LLCA. Enquanto a lei geral de licitações define uma hierarquia rígida para o desempate, o novo Código de Defesa do Contribuinte introduz um critério lateral, sem explicitar sua posição topográfica naquele rol.

Para solucionar esse conflito aparente, é necessário recorrer aos metacritérios de solução de antinomias — cronológico e da especialidade — e construir uma hermenêutica de integração, que preserve a *ratio legis* de ambas as normas: a seleção da proposta mais vantajosa (LLCA) e o fomento à conformidade fiscal (LC 225).

##### **4.1. A antinomia aparente entre a LC nº 225/2026 e a Lei nº 14.133/2021**

O art. 60 da Lei nº 14.133/2021 estabelece quatro critérios sucessivos de desempate: (I) disputa final, (II) avaliação do desempenho contratual prévio, (III) desenvolvimento de ações de equidade de gênero e (IV) desenvolvimento de programa de integridade.

Em igualdade de condições, se não houver desempate lançando-se mão dos critérios acima, o § 1º do mesmo artigo estabelece que será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por: (I) empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize; (II) empresas brasileiras; (III) empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de

tecnologia no País; e (IV) empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187/2009.

Cumpra-se destacar que, assim como o Código de Defesa do Contribuinte, a Lei nº 14.133/2021, no § 2º do art. 60, ressalva que os critérios previstos no caput deste artigo não se subreporão àqueles previstos no art. 44 do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas.

Desse modo, algo é inquestionável: tanto os critérios elencados na LLCA quanto a preferência de contratação prevista no Código de Defesa do Contribuinte não se sobrepõem ao "empate ficto" às micro e pequenas empresas, norma que possui dupla qualificação, sendo especial – Estatuto da ME/EPP – e amparada por mandamento constitucional de tratamento favorecido – conforme art. 170, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo o primeiro critério a ser aplicado.

Assim, esgotando-se os critérios previstos no art. 44 da LC nº 123/2006 e permanecendo o empate, aplicam-se os critérios de desempate previstos na Lei nº 14.133/2021 ou a preferência de contratação inaugurada na LC nº 225/2026, a qual determina que os detentores dos selos Confia e Sintonia terão "preferência de contratação, como critério de desempate"[xix]? Em que momento essa preferência deve ser exercida? Ela teria força para preterir os demais critérios da LLCA?

A solução para esse impasse encontra respaldo no art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que consagra o princípio da continuidade das normas,[xx] como será proposto a seguir.

#### **4.2. Proposta de hermenêutica de integração para o julgamento objetivo das propostas**

Buscando-se responder os questionamentos elencados no final do tópico anterior, encontra-se na doutrina de Norberto Bobbio reconhecidos critérios de solução de antinomias. Segundo o jurista italiano, no conflito entre uma norma geral (LLCA) e uma norma especial (LC nº 225), prevalece a segunda – *Lex specialis derogat generali*, pois a norma especial retira da norma geral uma parcela de sua abrangência para submetê-la a uma regulamentação específica[xxi].

O Código de Defesa do Contribuinte atua como norma especial na medida em que regula um subgrupo específico de licitantes, os contribuintes com selo de conformidade, e introduz um incentivo de política fiscal que não estava previsto na norma geral de licitações. Adicionalmente, o critério cronológico – *Lex Posterior* – reforça a prevalência da vontade legislativa mais recente sobre a anterior, sinalizando a atualização dos valores perseguidos pela Administração Pública.

Com base na teoria de Bobbio e na interpretação sistemática da LINDB, propõe-se uma hermenêutica de integração, que respeita tanto a política de fomento à micro e pequena empresa quanto o novo incentivo à conformidade fiscal.

A hermenêutica mais adequada sugere que o "Selo de Conformidade" deve ser inserido no rol de desempate com *status* qualificado. Diferente dos critérios de equidade de gênero ou integridade genérica, o Selo Confia/Sintonia é uma certificação estatal objetiva, emitida pela Receita Federal, o que lhe confere maior grau de segurança jurídica e vinculação ao interesse público primário, sendo este a arrecadação e justiça fiscal.

Assim, a ordem lógica de aplicação, no nosso entender, fundamentada na especialidade das normas, seria:

**1º - Empate Ficto (LC 123/2006):** Prioridade absoluta por força constitucional;

**2º - Conformidade Fiscal Qualificada (LC 225, art. 41, III):** Aplicação da preferência aos detentores dos selos. Pela regra da especialidade, este critério se sobrepõe aos critérios residuais previstos no art. 60, caput, e seu § 1º, pois a LC nº 225 trouxe uma regra específica de "preferência"[xxii] para este quesito, enquanto a LLCA trata os demais apenas como critérios de desempate ordinários; e

**3º - Demais situações previstas no art. 60 da LLCA:** esgotada a conformidade fiscal qualificada, passa-se à disputa final (art. 60, I, da LLCA), avaliação de desempenho contratual prévio (art. 60, II, da LLCA), políticas sociais (art. 60, III, da LLCA) e governança corporativa genérica (art. 60, IV, da LLCA) e, persistindo o empate, às situações do § 1º, do art. 60.

## **5. PONTOS DE ATENÇÃO E DESAFIOS À GESTÃO PÚBLICA**

A transposição das normas do Código de Defesa do Contribuinte à rotina administrativa impõe desafios operacionais que transcendem a mera interpretação textual. O gestor público, ao elaborar editais e gerir contratos, depara-se com a tensão entre o dever de sancionar o devedor contumaz e a necessidade imperiosa de garantir a continuidade do serviço público e a segurança das contratações.

### **5.1. Serviços essenciais e infraestruturas críticas enquanto exceções**

A regra geral do art. 13 da LC nº 225/2026 é a vedação de formalização de vínculos com o devedor contumaz. Todavia, o legislador, atento ao princípio da continuidade do serviço público, estabeleceu salvaguardas no § 1º do mesmo artigo, mitigando a eficácia rescisória imediata em prol da supremacia do interesse público em duas hipóteses específicas: a) quando o contratado prestar serviço público essencial; ou b) operar infraestruturas críticas.

A definição do que constitui "serviço essencial" remete ao art. 10 da Lei nº 7.783/1989, também conhecida como Lei de Greve, englobando atividades como tratamento de água, energia elétrica, transporte coletivo e assistência médica[xxiii]. Já as "infraestruturas críticas" são balizadas pelo Decreto nº 9.573/2018, que abrange ativos cuja interrupção provoque sério impacto à segurança, à economia ou às relações internacionais do Estado.[xxiv]

O ponto de atenção crítico à gestão reside no § 2º do art. 13. Embora a lei permita a manutenção do contrato *vigente*, ela veda expressamente a formalização de *novos* vínculos. Isso cria um "abismo contratual", uma vez que a contratada declarada devedora contumaz poderá operar até o fim de seu contrato atual, mas estará impedida de participar de novo certame ou de ter seu contrato prorrogado.

Em mercados com poucos *players* ou monopólios naturais locais, isso pode gerar licitações desertas ou fracassadas. Recomenda-se, portanto, que os editais de licitação de

longo prazo incluam cláusulas de *step-in rights*[xxv] e planos de contingência robustos para a substituição de operadores que venham a incidir na contumácia fiscal, mitigando o risco de descontinuidade.

## 5.2. A interoperabilidade de cadastros e o risco de assimetria informacional

A eficácia do impedimento de licitar depende crucialmente da informação. O art. 16 da LC nº 225/2026 atribui à Receita Federal a competência para gerir o cadastro de devedores contumazes, prevendo a integração com Estados e Municípios (BRASIL, 2026).

Contudo, sob a ótica da teoria econômica da informação, descrita por George Akerlof em seu artigo *The Market for Lemons*[xxvi], a assimetria informacional pode levar à seleção adversa. Se o sistema de compras, como o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, não estiver perfeitamente sincronizado, via integração de dados (*API*), com o cadastro de devedores da LC nº 225, a Administração municipal poderá habilitar um licitante que já foi declarado devedor contumaz em outra esfera federativa.

Para o gestor, o risco é duplo: (i) contratar um fornecedor proibido, gerando nulidade contratual e responsabilização funcional; ou (ii) inhabilitar indevidamente um licitante cuja sanção foi suspensa judicialmente, gerando mandados de segurança que travam o certame.

Diante disso, a inserção de cláusula editalícia exigindo declaração expressa do licitante de que não se enquadra na condição de devedor contumaz, sob as penas da lei, torna-se uma medida de *compliance* indispensável até que a interoperabilidade dos sistemas governamentais atinja a maturidade plena.

## 6. CONCLUSÃO

A promulgação da Lei Complementar nº 225/2026 não deve ser lida apenas como uma reforma tributária procedimental, mas sim como um marco na evolução da relação Estado-Cidadão. Ao instituir o Código de Defesa do Contribuinte, o legislador reconheceu o esgotamento do modelo puramente coercitivo de *enforcement* estatal e a necessidade de inaugurar uma era de "conformidade cooperativa".

Para o ecossistema das licitações públicas, os impactos são profundos e estruturantes. A criação da figura do "devedor contumaz" (o bastão) protege o mercado da concorrência desleal predatória, enquanto a valorização do "contribuinte conforme" (a cenoura) premia a lealdade e a boa-fé. Resolve-se, assim, mesmo que parcialmente, um antigo dilema da Administração: como diferenciar o licitante que enfrenta dificuldades momentâneas daquele que faz do inadimplemento sua estratégia de lucro.

Essa mudança de paradigma, que desloca o eixo da regulação do castigo para o incentivo, insere-se perfeitamente naquilo que chamamos de Direito Administrativo Premial.[xxvii] Trata-se da superação da lógica maquiavélica de que "é melhor ser temido do que amado", para uma compreensão contemporânea de que a adesão voluntária e premiada às normas gera resultados mais eficientes e sustentáveis do que a mera ameaça de sanção.



Ao integrar a regularidade fiscal qualificada como critério de desempate e vantagem competitiva, a LC nº 225/2026 materializa a função promocional do Direito. O Estado, maior comprador da economia, deixa de ser apenas um fiscal que pune o erro para se tornar um parceiro que fomenta o acerto. Cabe agora aos gestores públicos e aos operadores do direito a responsabilidade de aplicar esses novos instrumentos com a densidade teórica e a cautela prática que a inovação exige, garantindo que a licitação cumpra seu destino constitucional de selecionar não apenas a proposta mais barata, mas a mais vantajosa e republicana.

[1] Doutorando em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Direito pela Universidade Candido Mendes. Especialista em Direito Público, Direito Administrativo e Direito Constitucional aplicado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense e em Ciências Navais pela Escola Naval. Professor de Direito aplicado às licitações e contratos administrativos. Advogado e consultor.

[2] Pós-Doutor em Direito pela Università di Bologna. Pós-doutorando em Direito pela Universidad de Burgos. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. É coordenador da Pós-Graduação *lato sensu* em Licitações e Contratos da Escola Mineira de Direito e Chefe de Divisão na Coordenação-Geral Jurídica de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa. É autor do Manual de Direito Administrativo e do Manual de Licitações e Contratos Administrativos, ambos publicados pela Editora Saraiva. Membro do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP e da Comissão de Licitações e Contratos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA.

[3] Advogado. Professor de Direito e Processo Tributário. Especialista em Direito Tributário. MBA em Gestão de Tributos. É coordenador da Pós Graduação em Direito & Processo Tributário da Universidade de Santa Cruz do Sul em parceria com o Centro de Estudos Integrados de Santa Cruz do Sul. Membro da Comissão Estadual de Direito Tributário da Seccional do Estado do Rio Grande do Sul. Presidente da Comissão de Direito Tributário da Subseção de Santa Cruz do Sul. Parecerista Técnico do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul.

[i] BRASIL. Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026. Institui o Código de Defesa do Contribuinte. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp225.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp225.htm). Acesso em: 11 jan. 2026.

[ii] Vide art. 29 da Lei nº 8.666/1993 e art. 68 da Lei nº 14.133/2021.

[iii] MENGARDO, Bárbara; BIKEL, Diane; VALENTE, Fernanda. Lula sanciona lei que combate devedor contumaz com vetos em descontos a bons pagadores. JOTA, 9 jan. 2026. Disponível em: [\[https://www.jota.info/coberturas-especiais/economia-legal/lula-sanciona-lei-que-combate-devedor-contumaz-com-vetos-em-descontos-a-bons-pagadores\]](https://www.jota.info/coberturas-especiais/economia-legal/lula-sanciona-lei-que-combate-devedor-contumaz-com-vetos-em-descontos-a-bons-pagadores)(<https://www.jota.info/coberturas-especiais/economia-legal/lula-sanciona-lei-que-combate-devedor-contumaz-com-vetos-em-descontos-a-bons-pagadores>). Acesso em: 10 jan. 2026.

[iv] A expressão remonta a meados do século XIX, referindo-se a uma caricatura de uma corrida de asnos que contrapunha a coerção física (o porrete) ao incentivo pela recompensa (uma cenoura pendurada à frente do animal) como estratégias de motivação. Para mais, vide: CHILD, Lydia Maria. *The Children of Mount Ida: And Other Stories*. [S.l.]: Charles S. Franci. 1871, p. 156-160.

[v] “Art. 11. Para os fins desta Lei Complementar, **considera-se devedor contumaz o sujeito passivo cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributos**. § 1º O sujeito passivo será previamente notificado, no processo administrativo de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, sobre a possibilidade de ser considerado devedor contumaz.” BRASIL. Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026. Institui o Código de Defesa do Contribuinte. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp225.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp225.htm). Acesso em: 10 jan. 2026. *Grifou-se*

[vi] *Ibidem*.

[vii] Vide art. 11, inciso I, alíneas *a* e *b* da LC 225/2026.

[viii] Na teoria econômica e financeira, o conceito de alavancagem (*leverage*) refere-se à estratégia de utilizar capital de terceiros (dívida) para financiar ativos e operações, com o objetivo de potencializar o retorno sobre o capital próprio (*Return on Equity* - ROE). No contexto da “alavancagem fiscal”, verifica-se uma distorção perversa desse mecanismo onde o agente econômico substitui o financiamento de mercado (bancário) ou o aporte de acionistas pela retenção indevida de recursos tributários. Ao não recolher o tributo, a empresa se “autofinancia” à custa do Erário, obtendo capital de giro a custo zero ou muito inferior às taxas de juros de mercado. Isso gera uma assimetria competitiva, pois permite ao sonegador reduzir artificialmente seus preços finais, não por eficiência produtiva, mas pela apropriação da margem fiscal. Para mais sobre o tema “alavancagem”, vide: SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). Alavancagem financeira para pequenas empresas. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <[https://sebraeatende.com.br/system/files/alavancagem\\_financeira.pdf](https://sebraeatende.com.br/system/files/alavancagem_financeira.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2026.

[ix] Vide art. 11, § 2º, II, da LC 225/2026.

[x] Vide art. 11, § 2º, III, da LC 225/2026.

[xi] “Observa-se que, para alguns autores, dumping pode ser definido como preço abaixo do custo cheio (terceira metodologia) ou abaixo de algum outro tipo de custo, representados pela linha de Ethier (in Naidin, 1998). Por isso, mesmo que os preços impostos no país de origem e nas exportações sejam iguais, se estes estiverem abaixo do custo, o país importador pode solicitar uma medida antidumping.” SCHMIDT, Cristiane Alkmin Junqueira; SOUSA, Isabel Ramos de; LIMA, Marcos André M. Tipologias de dumping. Brasília: Ministério da Fazenda, ago. 2002. (Documento de Trabalho, n. 17). Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/documentos-de-trabalho-2000-a-2008/2003/documento-de-trabalho-no-17-agosto-2002>. Acesso em: 11 jan. 2026.

[xii] “Art. 13. **Serão aplicadas ao devedor contumaz**, isolada ou cumulativamente, as seguintes medidas: I - **impedimento de:** [...] b) **participação em licitações promovidas**

**pela administração pública; c) formalização de vínculos, a qualquer título, com a administração pública, como autorização, licença, habilitação, concessão de exploração ou outorga de direitos;”** BRASIL. Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026. Institui o Código de Defesa do Contribuinte. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp225.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp225.htm). Acesso em: 10 jan. 2026. *Grifou-se*

[xiii] TORRES, Heleno Taveira. **Devedor contumaz**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Apresentação de slides. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-1646-19-devedor-contumaz/apresentacoes-em-eventos/HelenoTorresDevedorcontumaz2019CmaradeDeputadosPDF.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2026.

[xiv] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rejeitado recurso de empresa de cigarros sobre requisito para funcionamento. Brasília, DF: STF, 17 out. 2013. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/rejeitado-recurso-de-empresa-de-cigarros-sobre-requisito-para-funcionamento/>. Acesso em: 10 jan. 2026.

[xv] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.854. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, DF, 22 ago. 2025. Diário da Justiça Eletrônico.

[xvi] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rejeitado recurso de empresa de cigarros sobre requisito para funcionamento. Brasília, DF: STF, 17 out. 2013. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/rejeitado-recurso-de-empresa-de-cigarros-sobre-requisito-para-funcionamento/>. Acesso em: 10 jan. 2026.

[xvii] Vide art. 18, incisos I e II, da LC 225/2026.

[xviii] BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

[xix] Vide art. 41, III, da LC nº 225/2026.

[xx] “Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.[...] § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.” BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657/1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 10 jan. 2026.

[xxi] BOBBIO, Norberto. Positivismo jurídico: lições de filosofia do direito, compiladas por Nello Morra; tradução e notas Márcio Pugliesi, Esdon Bini, Carlos e Rodrigues - São Paulo: ícone, 1995, p. 16 à 27.

[xxii] “III - **preferência de contratação, como critério de desempate em processos licitatórios, respeitada a preferência das microempresas e empresas de pequeno porte** prevista no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte);” BRASIL. Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026. Institui o Código de Defesa do Contribuinte. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp225.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp225.htm). Acesso em: 10 jan. 2026. *Grifou-se*

[xxii] TORRES, Heleno Taveira. Devedor contumaz. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Apresentação de slides. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-1646-19-devedor-contumaz/apresentacoes-em-eventos/HelenoTorresDevedorcontumaz2019CmaradeDeputadosPDF.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2026.

[xxiii] “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; XI compensação bancária. XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; 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); XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. XV - atividades portuárias.” BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM). Acesso em: 10 jan. 2026.

[xxiv] BRASIL. Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9573.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9573.htm). Acesso em: 12 jan. 2026.

[xxv] LINDENBERG, Mariana; ACOCELLA, Jéssica. Cláusula de step-in rights em projetos públicos de concessão. JOTA, 5 jun. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/clausula-de-step-in-rights-em-projetos-publicos-de-concessao>. Acesso em: 12 jan. 2026.

[xxvi] AKERLOF, George A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. The Quarterly Journal of Economics, v. 84, n. 3, p. 488-500, ago. 1970.

[xxvii] O conceito de Direito Administrativo Premial propõe a sistematização de um regime jurídico fundamentado na atribuição de incentivos e recompensas (*sanções positivas*) como complemento ao tradicional modelo sancionatório (*sanções negativas*) nas relações internas e externas da Administração Pública. Assim, busca-se superar a insuficiência da coação estatal isolada, demonstrando que a indução de comportamentos socialmente desejáveis — seja de servidores públicos ou de particulares — é mais eficaz quando pautada em mecanismos de estímulo e benefícios regulatórios, alinhando interesses privados à consecução do interesse público, sem depender exclusivamente do Direito

Administrativo do Medo. Para mais, vide: SILVA, Jader Esteves. Gestão e fiscalização de contratos administrativos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 224-226.