



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00063/2024/DECOR/CGU/AGU

NUP: 12600.101013/2023-10

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS SECRETARIA DE GESTÃO CORPORATIVA

ASSUNTO: (IM)POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, ACORDOS, AJUSTES OU CONTRATOS QUE ENVOLVAM DESEMBOLSO, A QUALQUER TÍTULO, DE RECURSOS PÚBLICOS, E RESPECTIVOS ADITAMENTOS, COM EMPRESAS REGISTRADAS NO CADIN. ART. 6º-A DA LEI N.º 10.522/2002 INCLUÍDO PELA LEI 14.973/2024.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. ART. 6º-A DA LEI 10.522/2002 INCLUÍDO PELA LEI 14.973/2024. INSCRIÇÃO NO CADIN. FATOR IMPEDITIVO PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, ACORDOS, AJUSTES OU CONTRATOS QUE ENVOLVAM DESEMBOLSO, A QUALQUER TÍTULO, DE RECURSOS PÚBLICOS, E RESPECTIVOS ADITAMENTOS.

I. O art. 6º-A da Lei n.º 10.522/2002, incluído pela Lei n.º 14.973, de 2024, passou a determinar que o registro no CADIN constitui fator impeditivo para a celebração de convênios, acordos e ajustes, que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

II. Esta norma entrou em vigor na data da sua publicação: 16 de setembro de 2024 (art. 50 Lei n.º 14.973, de 2024)

III. Não foram previstas regras de transição e nem mesmo foi autorizado o estabelecimento de um regime de transição, *a priori*, pela Administração Pública.

IV. O art. 6º-A da Lei n.º 10.522/2002 deve ser aplicado aos convênios, acordos, ajustes e contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, firmados a partir da data da publicação da norma.

V. Em razão da segurança jurídica e da ausência de imposição legal em contrário, a superveniência do art. 6º-A da Lei n.º 10.522/2002 não impõe a revisão dos pactos já formalizados antes da sua vigência.

VI. Quanto à celebração de aditivos nos ajustes que envolvam desembolso de recurso público e que foram firmados sobre a égide da lei antiga, após a alteração da Lei do CADIN, uma vez certificada a inscrição no cadastro, 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 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 n.º 14.973, de 2024 (art. 147, da Lei n.º 14.133/2021);

VII. A existência de registro no Cadin constitui fator impeditivo para celebração das parcerias com as organizações da sociedade civil disciplinadas pela Lei 13.019/2014 e pelo Decreto n.º 8.726/2016, que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos;

VIII. O disposto no art. 6º-A da Lei 10.522/2002 não alcança os aditamentos dos convênios e dos contratos de repasse, firmados com fulcro no Decreto n.º 11.531/2023 e Portaria Conjunta MGI/MF/CGU N.º 33, DE 30 DE AGOSTO DE 202, que exclusivamente prorrogam o prazo de vigência;

XI. Recomendação, nos moldes sugeridos pela NOTA JURÍDICA n. 00002/2024/CNLCA/CGU/AGU, seq. 503, para que o "órgão consulente considere solicitar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com fundamento no art. 3º da Lei n.º 10.522/2002, que avalie a necessidade de inserção, na Portaria PGFN n.º 819, de 27 de julho de 2023, das questões tratadas neste processo"

Sra. Coordenadora,

1. RELATÓRIO

1. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (CONJUR/MGI) pelo DESPACHO n. 18660/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, seq. 464, encaminhou ao DECOR o PARECER n. 00982/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, seq. 463, diante da transversalidade da matéria.

2. Este mencionado Parecer tratou de analisar a possibilidade de celebração e prorrogação de contratos com empresas registradas no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (C ADIN) diante das alterações promovidas pelo art. 20 da Lei 14.973/2024 no art. 6º-A da Lei n.º 10.522/2002.

3. Nele foi esclarecido que "o art. 20 da Lei n.º 14.973, de 2024, alterou a Lei n.º 10.522, de 19 de julho de 2002, não

deixando dúvidas sobre a impossibilidade de celebração do contrato e dos correspondentes aditivos com empresas inscritas no Cadin."

4. E ressaltado que "nos termos de seu art. 50, a Lei nº 14.973, de 2024, entrou em vigor na data de sua publicação ."
5. Ponderado, entretanto, que "tal cláusula não se mostrou a mais adequada, ante a ampla repercussão que o novo art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, gera sobre os acordos em vigor e os que estão prestes a serem celebrados".
6. E esclarecido que "a entrada em vigor de forma imediata do art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, põe o gestor em situação de difícil decisão, haja vista que, de um lado, terá de observar o comando do novo dispositivo legal, e, de outro, terá de assegurar a continuidade da execução dos serviços atualmente realizada por empresas eventualmente inscritas no Cadin."
7. Então, com fulcro nos arts. 22 e 23 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 , entendeu que "a aplicação "tudo ou nada" do art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, sem o estabelecimento de prazo razoável para que a Administração adapte seus processos e rotinas ao comando ali previsto, pode trazer ineficiência e encargos significativos à execução e ao acompanhamento de contratos administrativos vigentes. Vale dizer: a simples decisão pela impossibilidade de prorrogação de contratos celebrados com empresas inscritas no Cadin levaria, muito provavelmente, à formalização de inúmeros contratos emergenciais, com preços possivelmente superiores àqueles pagos pela Administração."
8. Sem perder de vista que "isso também não autoriza a Administração a simplesmente desconsiderar o disposto no art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002. Tal conduta não se mostra juridicamente cabível, uma vez que o mencionado dispositivo legal é válido e eficaz, devendo, portanto, ser aplicado."
9. Para decidir pela "possibilidade jurídica de a Administração estabelecer, no regime de execução dos contratos, um "regime de transição" quanto à prorrogação dos contratos administrativos celebrados com empresas inscritas no Cadin ", do seguinte modo:

Como sugestão, esse regime de transição pode ser estabelecido da seguinte forma:

- a) é possível celebrar o termo aditivo de prorrogação do Contrato Administrativo nº 35/2022, pelo prazo de 12 (doze) meses, conforme proposto, cabendo à área técnica demonstrar que as alternativas existentes (como a contratação emergencial) não atendem às necessidades ou são mais gravosas à Administração;
- b) no termo aditivo, pode-se incluir expressamente cláusula prevendo que a contratada deverá regularizar sua situação no Cadin por um prazo razoável, a critério da área técnica (poderia ser, como sugestão, 60 dias);
- c) caso a regularização não ocorra no prazo estipulado, deverá haver a rescisão antecipada do contrato, depois de finalizado o procedimento licitatório para a contratação dos mesmos serviços;
- d) caso a regularização ocorra no prazo estipulado, a vigência do contrato poderá seguir normalmente.

10. Recebidos os autos no Departamento, pelo DESPACHO n. 00643/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU, seq. 460 , tendo em vista a relevância da questão e a possível transversalidade da temática, foi determinada "a abertura de vista coletiva aos **órgãos e entidade desta Advocacia-Geral da União para que no prazo de 10 dias corridos a contar de 02.10.2024, em decorrência da urgência solicitada, manifestem-se sobre a temática em comento para a devida instrução, com documentos técnicos e jurídicos, considerados imprescindíveis para o procedimento de uniformização aos órgãos jurídicos**".

11. Neste Despacho ainda restou informado que "no dia 25.09.2024 foi realizada reunião com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a Diretoria de Projetos Especiais da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública e a subscritora deste Despacho, solicitada nesse mesmo dia, para tratar sobre o assunto em questão, ficando definido que o assessoramento a ser conferido ao MGI será feito pelos órgãos de execução desta Consultoria- Geral da União restando a este Departamento, portanto, emitir manifestação final quanto à uniformização da temática, devendo ser observado o fluxo definido na **PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 14, DE 23 DE MAIO DE 2023**, posto isso, para este momento reputo desnecessária a reunião de apresentação de caso, prevista no art. 11 da referida Portaria."

12. Ato contínuo, pelo DESPACHO n. 00645/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU, seq. 462, em razão da constatação de ausência de manifestações jurídicas anteriores sobre o tema ou processo de uniformização em curso (DESPACHO n. 00135/2024/DECOR/CGU/AGU, seq. 461), o feito foi distribuído à advogada que subscreve esta peça, para "o seguimento do procedimento de uniformização, observando o rito expedito face a urgência solicitada" e solicitado, "em acréscimo à vista coletiva e sem prejuízo de outras providências instrutórias que a parecerista ora designada entenda oportuno, que seja aberta tarefa à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos e à Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres para apresentar subsídios à presente temática, caso entenda pertinente."

13. Então, pela NOTA n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, seq. 467, após relatar o caso, ainda foram solicitadas manifestações jurídicas à CONJUR/CGU, à Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, à PGFN e à PGF.

14. Assim, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária (CONJUR/MAPA) pelo PARECER n. 00681/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 09780/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 09820/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, seq. 470/472, estabeleceu o entendimento no sentido da "inviabilidade jurídica da celebração de contratos e respectivos aditivos com empresas inscritas no CADIN, independentemente da natureza do débito ou do momento em que realizada a inscrição."

15. A Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres (CNCIC/DECOR/CGU), nos seq. 473/474, por meio do DESPACHO n. 00031/2024/CNCIC/CGU/AGU, encaminhou a "NOTA n. 00006/2024/CNCIC/CGU/AGU, assinada pelos membros que concordaram com o posicionamento exposto na manifestação jurídica"

16. Nesta Nota foi esclarecido que "no que diz respeito aos convênios e contratos de repasse celebrados pela União

com órgãos e entidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como com os consórcios públicos, os serviços sociais autônomos e as entidades privadas sem fins lucrativos de que trata o artigo 199, § 1º da Constituição da República, o artigo 29, V da Portaria Conjunta MGO/MF/CGU nº 33/2023 estabelece a verificação da existência de registro no CADIN como requisito para a assinatura do instrumento e dos aditamentos que impliquem acréscimo de valor de repasse da União; com isto, nesta seara, o impacto da alteração legislativa somente se configurará em relação aos aditamentos que não impliquem acréscimo do comprometimento financeiro da União."

17. Esclarecido também que "no que diz respeito à celebração das parcerias com organizações da sociedade civil, tem-se em vista que a legislação de regência para este tipo de pactuação, a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 8.726/2016, não fez integrar a consulta ao CADIN como requisito para a prática de atos. Assim, nos termos do que estabelecem o artigo 34 da Lei nº 13.019/2014 e o artigo 29 do Decreto nº 8.726/2016, a verificação da adimplência das organizações da sociedade civil ocorre no momento da pactuação (artigo 34, caput, da Lei nº 13.019/2014) e é restrita à apresentação de certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa (artigo 34, II), além da consulta ao CEPIM, ao CEIS e ao CAUC."

18. E ressaltado que "em relação aos termos de compromisso firmados para execução do PAC, cujas transferências de recursos têm natureza obrigatória (artigo 1º da Lei nº 11.578/2007) e, portanto, ficam liberadas do cumprimento das exigências estabelecidas no artigo 25 da Lei Complementar nº 101/2000, dentre elas a comprovação de que o ente receptor se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor (artigo 25, IV, a)."

19. Observado ainda que "a dinâmica jurídica e operacional adotada pela União para realização de convênios e instrumentos congêneres - que, até então, se baseava na previsão legal de consulta do CADIN com caráter meramente informativo para os gestores federais - deve ser adaptada, mediante a implementação de impedimento legal para a realização não só de pactuações, como de aditamentos das pactuações já firmadas com recebedores inadimplentes; em tese, está, portanto, incluída neste contexto até mesmo a ampliação do prazo de vigência inicialmente estabelecido nos respectivos instrumentos."

20. Assim, esclareceu que, "no que diz respeito às futuras pactuações, o cumprimento das novas exigências demandará da CNICC apenas a verificação da abrangência das normas da Lei nº 10.522/2002 às transferências realizadas sob a égide das Leis nº 13.019/2014 e 11.578/2002 sendo que, em caso positivo, poderá ser impulsionada a atualização das normas de regência e respectivas minutas-padrão."

21. Ponderou, "entretanto, no que diz respeito às pactuações já em curso, é importante ter em vista que a Lei nº 10.522/2002 passou a determinar que a existência de registro positivo no CADIN constitui impedimento para a realização de aditamentos, mas não determinou as consequências deste fato, deixando de prever se haverá suspensão, revisão ou rescisão dos ajustes."

22. Desse modo, elucidou que, "nessa situação, entende-se que há cautela a ser adotada pois, havendo registro no CADIN em nome do receptor dos recursos da União, é razoável pensar na preservação ao menos da possibilidade de ser realizado aditamento do prazo da pactuação, quer seja para a finalização do objeto, quer seja para oferta da oportunidade de regularização da situação de inadimplência financeira do receptor dos recursos."

23. Noticiou ainda que, "no contexto das transferências voluntárias, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2023, Lei nº 14.791/2023, definiu a assinatura do convênio, do instrumento congêneres ou dos aditamentos que impliquem aumento de valor como o momento da entrega de recursos. Com isto, restou afastada a necessidade de ser verificada a situação de regularidade do receptor por ocasião das liberações financeiras já previstas no cronograma de desembolso; de forma subjacente, restou determinado que o aumento do volume de recursos inicialmente previsto corresponde a uma nova pactuação, que demanda a verificação da situação de regularidade do receptor."

24. Informou, então, que entende que "as disposições da LDO-2024 contribuem para integração da norma do artigo 6º-A da Lei nº 10.522/2002 no sentido de afastar a necessidade de ser realizada consulta ao CADIN anteriormente à realização dos repasses das parcelas financeiras já aprovadas na pactuação."

25. Registrou que, "quanto às pactuações que já estavam em curso por ocasião da publicação da nova determinação legislativa, parece importante ser determinada a medida que será adotada no caso de ser constatada a existência de inscrição do receptor no CADIN no momento da realização dos aditamentos que envolvam a alteração do prazo de execução." (...) "o impedimento à realização de termos aditivos sob o argumento da existência de registro no CADIN pode constituir inovação sobre a orientação geral vigente na época da realização do ajuste e ter capacidade de desestabilizar a dinâmica de execução das políticas públicas em implementação."

26. Por fim, evidenciou que "os dispositivos do Decreto-Lei nº 4.657/1942 já explorados no âmbito do PARECER n. 00982/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU a norma do artigo 24 do mesmo diploma, que estabelece que "A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas".

27. E solicitou que "a uniformização de entendimento a ser exarada contemple a situação específica das pactuações administrativas que se relacionam com a matéria do CNICC, a fim de que fique reconhecida a possibilidade de serem realizados aditamentos voltados para a prorrogação de prazo dos convênios e instrumentos congêneres que já se encontravam vigentes por ocasião da publicação da Lei nº 14.793/2024, mesmo que o receptor do recurso da União conste como inadimplente no CADIN."

28. A PGFN, por sua vez, pelo Parecer SEI nº 3801/2024/MF, seq. 487, explicou que "no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a matéria em análise já foi enfrentada no bojo do recente PARECER SEI Nº 3601/2024/MF desta Coordenação-Geral de Contratação Pública, cuja conclusão, partindo de um caso concreto, foi a seguinte: (...) "nos termos da recente redação do art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, incluída pela Lei nº 14.973, de 2024. Enquanto existir registro da empresa

no CADIN, não será possível celebrar qualquer alteração contratual ou prorrogação com a empresa contratada."

29. Destacou, então, que "*conquanto seja louvável a preocupação externada no PARECER n. 00982/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU (45501551), entende-se que a norma ora analisada é vigente, eficaz e, presumidamente, válida, devendo ser observada pela Administração Pública. Somente com eventual declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário é que deverá ter a sua aplicação afastada.*"

30. Para concluir no sentido de que "*no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o posicionamento jurídico atual acerca da matéria em análise é no sentido de que, em virtude da redação literal do 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, não é possível a celebração de termo aditivo de prorrogação de vigência de contratos administrativos, na hipótese em que a empresa contratada possua registro no Cadin.*"

31. A Consultoria Jurídica da União no Estado de Mato Grosso, juntou o PARECER n. 00035/2024/CJU-MT/CGU/AGU, seq. 489, que analisou em concreto o segundo Termo Aditivo de prorrogação da vigência do contrato nº 06/2022, e entendeu pela possibilidade de novas prorrogações, não obstante a irregularidade do contratado perante o Cadin. Ponderou a CONJUR que a inviabilidade da prorrogação forçaria o órgão a realizar contratação emergencial para não perder a continuidade na prestação do serviço.

32. E a Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública - Coordenação-Geral Jurídica de Projetos Especiais (CGPE/SCGP/CGU/AGU), pela NOTA n. 00069/2024/CGPE/SCGP/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00464/2024/CGPE/SCGP/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 00510/2024/DIPES/SCGP/CGU/AGU, seq. 492/494, informou que "*nesta SCGP/CGU foram abertas tarefas às Diretorias especificamente competentes para análise de procedimentos de contratação pública (DIAQ, DISEMEX, DICOMEX e DIENG), bem como a esta DIPES.*"

33. Esclareceu, então, que entende que "*a preocupação externada pela CONJUR-MGI configura-se legítima e fundamentada. De fato, a modificação legislativa, porventura bem-intencionada, sem o estabelecimento de regramento de transição, pode representar obstáculos e dificuldades reais à Administração, frente aos riscos eventualmente não delimitados, como a formalização de diversos procedimentos para contratação emergencial. Entrementes, no caso, cabe destacar que eventual adoção de regime de transição pela via interpretativa possui considerável probabilidade de ser objeto de impugnação junto ao controle externo, bem como sofrer enfrentamentos na via judicial.*"

34. Segundo afirmou, "*resta evidente, no caso presente, a literalidade do novel texto legal e a inequívoca ausência normativa de regime transitório. Como consequência, o estabelecimento de regime transitório pela via interpretativa, ainda que justificável, tende a sofrer consideráveis impugnações, em razão da possibilidade de se aduzir que, "em lugar do resultado querido pelo legislador, se obtém uma regulação nova e distinta, em contradição com o sentido literal ou sentido objectivo claramente recognoscível da lei ou em manifesta dessintonia com os objectivos pretendidos pelo legislador"* (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 1999, p. 1.152)."

35. E concluiu que "*a possível solução para a controvérsia jurídica reside na elaboração de espécie normativa primária, a ser objeto de exame de conveniência e oportunidade pelos órgãos competentes, a fim de instituir o referido regime de transição.*"

36. Também a Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública - Coordenação-Geral Jurídica de Serviços com Mão de Obra Exclusiva (DICOMEX/SCGP/CGU/AGU), pela NOTA n. 042/2024/CGCOM/SCGP/CGU/AGU, seq. 495, aprovado pelo DESPACHO n. 00270/2024/CGCOM/SCGP/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 00316/2024/DICOMEX/SCGP/CGU/AGU, seq. 495/497, posicionou-se e esclareceu que tem o entendimento no sentido de que "*a interpretação jurídica consentânea a os obstáculos e às dificuldades reais dos gestores, bem como às exigências das políticas públicas a seu cargo, como mandamento oriundo de Lei destinada a interpretação de normas sobre gestão pública, é aquela defendida pela CONJUR/MGI, com alguns ajustes*". Veja:

6. Nessa linha de raciocínio, esta Diretoria de Contratação de Serviços com Mão de Obra Exclusiva entende que a interpretação jurídica consentânea aos obstáculos e às dificuldades reais dos gestores, bem como às exigências das políticas públicas a seu cargo, como mandamento oriundo de Lei destinada a interpretação de normas sobre gestão pública, é aquela defendida pela CONJUR/MGI, com alguns ajustes abaixo grifados, no sentido de que:

- é possível celebrar termo aditivo de prorrogação de contrato administrativo pelo prazo de doze meses **ou inferior**, cabendo à área técnica do órgão consulente a demonstração **cabal e documentada** de que as alternativas existentes (como a contratação emergencial **ou do remanescente**) não atendem às necessidades do órgão consulente ou lhe são mais gravosas;
- no termo aditivo, pode-se incluir expressamente cláusula prevendo que a contratada deverá regularizar sua situação no cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) por um prazo razoável, a critério da área técnica (no prazo de sessenta dias **ou inferior**);
- caso a regularização não ocorra no prazo estipulado, deverá haver a rescisão antecipada do contrato, finalizado o procedimento licitatório para a contratação dos mesmos serviços; e
- caso a regularização ocorra no prazo estipulado, ter-se-á por **vigente e eficaz o pacto durante todo o seu transcurso**.

7. A interpretação a ser dada ao art. 6º-A da Lei nº 10.522, de 2002, deve sopesar, demais disso, os custos financeiros atinentes a interpretação estrita e literal do novel dispositivo legal, a impor inúmeras contratações emergenciais ou de remanescente à União, bem como eventuais prejuízos às políticas públicas do Governo Federal, o que, decerto, não permeou a

intenção do Congresso Nacional ao promulgar a norma.

37. Já a Câmara Permanente De Convênios e Demais Ajustes Congêneres da Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica (CPCV/SUBCONSU/PGF/AGU), pelo PARECER n. 00005/2024/CPCV/SUBCONSU/PGF/AGU, seq. 499, informou que possui o seguinte entendimento:

Como forma de contribuir com a uniformização envolvendo as alterações da Lei do Cadin, levantadas pela Consultoria-Geral da União, esta Câmara Permanente de Convênios e demais Ajustes Congêneres - CPCV, dentro de sua competência temática, apresenta as conclusões abaixo:

[i] Como já pontuado pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC/DECOR/CGU, a Lei do MROSC não prevê consulta prévia ao cadastro informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, como forma de possibilitar o entabulamento com os seus instrumentos. Assim, neste momento, não se verifica repercussão da Lei nº 10.522, de 2002 sobre a Lei nº 13.019/14 e sobre o Decreto nº 8.726/16;

[ii] Sobre as repercussões da Lei do Cadin em relação aos futuros convênios e contratos de repasse, as alterações promovidas pela Lei nº 14.973/24 devem ser aplicadas sem qualquer ressalvas. O momento de verificação da regularidade pode ocorrer antes do entabulamento dos instrumentos. Se neste momento, houver inscrição do proponente, há de se facultar que a parte interessada realize diligências para regularizar a sua situação. O momento no qual a regularidade deve estar comprovada é no exato instante da assinatura do convênio e/ou contrato de repasse, conforme interpretação do inciso V, do art. 29, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023 c/c art. 93, da Lei 14.791/2023;

[iii] Para os convênios e contrato de repasse que serão objeto de aditamento para mera prorrogação de vigência, inclusive aquelas decorrentes de ofício (art. 35, inciso XXIV, Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023), sem aumento do repasse de valores do concedente, diante da redação do art. 93, da Lei 14.791/2023, não há necessidade de regularidade do conveniente no Cadin, para assinatura do termo. Os parceiros estarão apenas estendendo a vigência, com o verdadeiro intuito de executar o objeto pactuado. Neste tipo de situação, o prazo é questão secundária, transformando-se, em certa medida, o convênio e o contrato de repasse em instrumentos de escopo.

[iv] Entretanto, diferentemente deve ser o tratamento dos convênios e contratos de repasse que prorrogarão a vigência e ainda aumentarão os valores de repasse, ou que o aditivo tenha apenas a finalidade de aumento dos valores. A alternativa para esta situação é possibilitar que haja o aditamento dos convênios - sejam aqueles futuros, sejam aqueles que estão em via de ser aditados - diante de impactos reais no ajuste firmado, facultando a unidade técnica decidir ou não pela prorrogação, bem concedendo, se houver possibilidade para tanto, prazo para que o conveniente regularize a situação junto ao cadastro informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais.

[v] Situação também diferenciada ocorre em relação aos termos de compromisso firmados para execução do PAC, cujas transferências de recursos têm natureza obrigatória (artigo 1º da Lei nº 11.578/2007) e, portanto, ficam liberadas do cumprimento das exigências estabelecidas no artigo 25 da Lei Complementar nº 101/2000, dentre elas a comprovação de que o ente receptor se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor (artigo 25, IV, a);

[vi] Como regra, não há repercussão das alterações da Lei do Cadin em relação ao acordo de cooperação técnica (ACT) e acordo de adesão, atualmente previstos nos incisos XIII e XIV, do art. 1º, do Decreto nº 11.531/23 e regulamentados pela Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 14 de março de 2024. São instrumentos firmados a título gratuito, sem repasse de recursos por parte das entidades federais;

[vii] Contudo, a Lei de Diretrizes Orçamentária vem trazendo, ano a ano, dispositivo com ressalva sobre a regra geral. Para o ano de 2024, a exceção foi repetida, permitindo a LDO/2024 o desembolso de recursos, de um dos partícipes, para o pagamento de diárias e passagens a agentes públicos enquadrados como a militares, servidores e empregados, os quais: [a] pertencentes ao quadro de pessoal do conveniente; e estão envolvidos [b] em atividades de pesquisa científica e tecnológica;

[viii] Nesta situação, possibilita-se que a entidade federal desembolse recursos para pagamento de diárias e passagens do parceiro que esteja dentro das exceções dos incisos VIII, do § 1º c/c inciso IX, todos do art. 18. A ressalva atrai a regra da Lei do Cadin, de exigência de regularidade no cadastro para acordos ou ajustes que envolvem desembolso, a qualquer título, de recursos públicos.

38. E a CONJUR/CGU, por intermédio do PARECER n. 00323/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00310/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, seq. 501/502, esclareceu, em apertada síntese que, "***a Administração Pública não deve rescindir os contratos vigentes, celebrados antes de 16 de setembro de 2024, exclusivamente por motivo de eventual inscrição superveniente da contratada no Cadin. Trata-se de aplicação do princípio segundo o qual a época deve reger a prática do ato (tempus regit actum). Já no que diz respeito aos aditamentos contratuais, (...) "a Administração Pública deve optar pela continuidade do contrato, quando esta se revelar medida de interesse público, bem como inserir cláusula resolutiva do contrato que (i) estabeleça prazo para regularização da contratada junto ao Cadin e (ii) considere o tempo adequado para a finalização de procedimento licitatório alternativo que forneça de modo ininterrupto a prestação dos mesmos serviços. A decisão pela prorrogação contratual deve demonstrar, ainda, que as alternativas à interrupção do contrato não atendem às necessidades de resguardar o interesse público ou são mais gravosas à Administração.***"

39. No que se refere aos "efeitos da vigência do art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, sobre os convênios e contratos de repasse com transferência de recursos da União," CONJUR/CGU, no mesmo opinativo, elucidou que entende que "em relação aos futuros convênios e contratos de repasse, as alterações promovidas pela Lei nº 14.973, de 2024, na Lei nº 10.522, de 2002, devem ser aplicadas sem quaisquer ressalvas." Já, no que se refere aos aditamentos, "se deve avaliar a natureza do aditamento, ou seja, se de fato envolve aumento dos valores inicialmente previstos pelo concedente ou se apenas objetiva a mera prorrogação de prazo". Sendo que:

45. Para os **aditamentos que apenas prorrogam o prazo inicialmente estipulado**, a existência de registro no Cadin não obsta a celebração do aditivo ao convênio ou contrato de repasse, vez que o próprio art. 6º, inciso III, da Lei nº 10.522, de 2002, estabelece que a consulta prévia ao Cadin envolve pactuações com desembolso de recursos públicos. Além disso, nesse caso os parceiros envolvidos pretendem prorrogar a vigência do convênio tão somente para dar continuidade à execução do objeto já pactuado, sendo o prazo uma questão formal secundária.

46. Não raro, a prorrogação do prazo busca reajustar o cronograma de execução em face de atraso no repasse de recursos por questões orçamentárias da parte concedente, que interferiu no planejamento financeiro da conveniente para fazer frente a outros débitos com poder público e contribuiu para sua inscrição no Cadin. Obstar a continuidade da parceria, contudo, além de não condizer com o interesse público e a preservação de recursos financeiros, pode trazer prejuízos aos reais beneficiários: a população destinatária da parceria.

47. Já na hipótese de **prorrogação envolver aumento do valor do repasse do concedente ou o valor inicialmente pactuado para o objeto**, em que pese a aplicabilidade imediata do 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, pode a Administração Pública excepcionalmente proceder ao aditamento aos convênios ou contratos de repasse, sem prejuízo das medidas cabíveis para compelir o conveniente a regularizar a situação perante o Cadin, sob prazo determinado. Para tanto, com fulcro no arts. 147 e 184 da Lei nº 14.133, de 2021, interpretados à luz do art. 22 da LINDB, a área técnica deve demonstrar que a continuidade do convênio ou contrato de repasse revela medida de interesse público.

40. Por fim, a CNLCA, através da NOTA JURÍDICA n. 00002/2024/CNLCA/CGU/AGU, seq. 503, relatou que em reunião ocorrida no dia 15/10/2024, (conforme acostada no bojo do 006880007172019-98, seq. 398), entendeu de maneira unânime que "o artigo 6-A da Lei 10.522 tem aplicação imediata, impedindo a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos", entendeu ainda que esta disposição legal "tem aplicação somente no caso de aditamentos e novas contratações, não gerando a rescisão dos contratos em andamento ."

41. E esclareceu ainda que os contratos possuem vigência determinada, entretanto, segundo parâmetros legais, é possível a renovação e a prorrogação, "em ambos os casos, o efeito direto é a extensão do prazo originalmente acordado, devendo, obviamente, serem respeitados os limites legalmente estabelecidos. Apesar disso, no entanto, são considerados institutos distintos" e, por isso, impõe providências próprias. Veja:

35. Sendo assim, **forçoso concluir que nas situações de renovação contratual há necessidade de concordância de ambas as partes o que se perfaz por meio do termo aditivo, isso tendo em vista que com a renovação do contrato será aberta a possibilidade para "introduzir inovações no tocante a direitos e obrigações" renovando, então, a relação contratual, existindo, dessa maneira, um novo contrato com objeto idêntico àquele que antes já foi satisfatória e integralmente executado, mas, agora com a possibilidade de pactuação de novos direitos e obrigações.**

36. Para as renovações contratuais, por conseguinte, recomenda-se que, na ocasião da renovação do contrato, seja acrescentada no aditivo cláusula específica estabelecendo como obrigação do contratado não haver impedimento junto ao CADIN.

37. Outrossim, não se pode concluir que na prorrogação haverá uma nova relação contratual, apenas que a anterior será prolongada justamente para que o objeto da avença seja executado, em razão disso nos chamados contratos por escopo o prazo de execução somente se extingue quando o contratado entrega para o contratante o objeto contratado, portanto, o tempo não é determinante para que se considere encerradas as obrigações do contratado, dito de outro modo ele apenas irá caracterizar ou não se o contratado está em mora, o que pode atrair questionamentos quanto à aplicação imediata do art. 6º-A para esse tipo de contrato, principalmente, se os contratos do MGI forem do tipo por escopo.

38. Nessa perspectiva, tem-se que o art. 115 da Lei nº 14.133/2021 determina que "**O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.**"

39. Soma-se a isso, o art. 92, que determina como "**necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;**"

40. Por outro lado, o art. 104 estabelece o regime jurídico dos contratos instituídos pela Lei nº 14.133/2021 conferindo à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de: II - **extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;** III - fiscalizar sua execução; IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste.

41. Nessa lógica, o art. 137 da Lei nº 14.133/2021 expressamente dispõe que "**Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações: I - não**

cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias **ou de cláusulas contratuais**, de especificações, de projetos ou de prazos;" Pelo que disposto no **art. 138 "a extinção do contrato poderá ser: I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração**, exceto no caso de descumprimento decorrente de sua própria conduta;"

42. Ante o exposto, não cabe alegação no sentido de que o registro no Cadin não importa em descumprimento de obrigação contratual, pois eventuais omissões do contrato acerca da explicitação da legislação aplicável não tem o condão de afastar as **normas de regência**, as quais deverão incidir independentemente da sua previsão ou não.

(...)

44. Diante do que foi exposto até este momento, **conclui-se que, para os contratos formalizados antes da alteração processada na Lei do CADIN, em decorrência do ato jurídico perfeito, da garantia da irretroatividade da lei, da segurança jurídica, da confiança legítima e da justa expectativa, não caberá a aplicação imediata da exigência do art. 6º-A da referida norma.**

45. Para os novos contratos, tendo em vista que a alteração da lei do CADIN possui vigência imediata, ela será plenamente aplicada. Já nas renovações, como é aberta a possibilidade para a pactuação de novas bases contratuais por meio de termo aditivo, recomenda-se a inserção de cláusula específica nos aditivos contratuais exigindo, como obrigação do contrato, a ausência de registro no CADIN.

46. Por fim, **nas prorrogações, ainda que não exista estritamente a pacutação de novas bases contratuais, a alteração da Lei do CADIN deve incidir sobre o contrato, independentemente de sua previsão expressa, por se tratar da norma de regência que fixa regras e condições para a celebração e prorrogação/renovação dos contratos administrativos. Pode-se considerar que haverá descumprimento da obrigação contratual, o que não poderá levar à sanção do contratado por falta de previsão legal para tanto, mas que pode resultar na extinção do contrato, seja pelo não cumprimento de cláusulas contratuais, seja em decorrência do interesse público, caso a alteração da Lei do CADIN não seja considerada, em aditivo, apostila ou de alguma maneira na fase de execução do contrato no momento que leve à necessidade de extensão do prazo inicialmente ajustado.**

(grifos do original)

42. Coligidas essas informações, passa-se à análise.

2. ANÁLISE

43. Preliminarmente, deve-se destacar que o objeto em análise circunscreve-se em analisar as repercussões da alteração promovida pela Lei nº 14.973, de 2024, no art. 6º - A, da Lei nº 10.522, de 2002, para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

44. Registra-se que esta apreciação se dá em tese, com o objetivo de orientar e uniformizar entendimentos jurídicos sobre a situação de direito versada, nos moldes e limites trazidos pelo oficiente.

45. Portanto, deve-se deixar claro que não se analisa, neste Opinitivo, determinado ajuste propriamente dito de onde eventualmente pode ter se originado a demanda, já que transborda a competência deste Departamento - que está delimitada pela Lei Complementar n.º 73/1993 e pelo art. 39 do Decreto nº 11.328/2023.

46. Na mesma medida, providências administrativas, judiciais, e eventuais (ir)regularidades documentais, que recaiam sobre a celebração de determinado pacto, bem como análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, e a conveniência e oportunidade da prática do ato, também não integram a apreciação do DECOR.

3. ANÁLISE JURÍDICA

47. Conforme sabido, a Lei 10522/2002 dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (CADIN), que, segundo esclarecido pela CONJUR/CGU, "*consiste em um banco de dados originalmente formulado para consolidar informações sobre pessoas físicas e jurídicas em débito com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, ou em situação de irregularidade perante cadastros do Ministério da Fazenda*" (...) com o objetivo de "*permitir a centralização e o controle dessas informações, facilitando a gestão e a recuperação de créditos da União.*"^[1]

48. Com as recentes alterações introduzidas pela Lei 14.973/2024, foi autorizado que o Cadin contenha também o registro de pessoas físicas e jurídicas que foram inscritas na dívida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme convênio firmado com a União, ou na dívida ativa de autarquias profissionais e conselhos de classe, bem como as que estejam em situação irregular perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). (art. 2º, inc. III, IV e V)

49. O registro no CADIN é feito pelo órgão responsável pela administração do crédito, que deve comunicar ao devedor sobre a existência de débito passível de inscrição, fornecendo-lhe todas as informações pertinentes e o prazo de 30 dias para regularizá-la (art. 2º, §2º).

50. Uma vez inscrito, caberá ao devedor procurar o órgão ou entidade responsável pela inscrição e comprovar a regularização do débito. Sendo que somente o órgão ou entidade responsável pela inscrição é que pode efetuar sua baixa.^{[2][3]}

51. Com fundamento no art. 3º da Lei nº 10.522/2002^[4], a PGFN editou a Portaria PGFN nº 819/2023,

que estabelece normas para inclusão, suspensão, exclusão e consulta de registros no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin)^[5].

52. Também conforme elucidado pela CONJUR/CGU, o CADIN "*trata-se, portanto, de um importante mecanismo legal para a efetividade de políticas públicas de recuperação de determinados créditos, considerados estratégicos para os entes federativos, ou de alocação eficiente de recursos ou incentivos fiscais. Além disso, a existência do Cadin reforça o princípio da transparência administrativa, essencial para o funcionamento de uma gestão pública responsável, ao consolidar registros acessíveis de informação sobre empresas inadimplentes que representam um risco financeiro a ser ponderado nas pactuações com a Administração pública.*"

53. Neste cenário, na Lei 10.522/2002 havia a previsão de que era obrigatória a consulta prévia do cadastro pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.^[6]

54. Entendia-se, então, que "*mesmo que a Lei 10.522/2002 estabelecesse a necessidade de consulta prévia ao CADIN, ela não dispunha sobre a consequência imediata que essa inscrição acarretaria no âmbito das contratações públicas, como, por exemplo, eventual rescisão do contrato formalizado ou aplicação de sanção, por isso até a adição do art. 6º-A à Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, a posição sobre as consequências imediatas da inscrição realizada no CADIN no âmbito das contratações públicas era de que o registro de pendência da empresa no CADIN não impossibilitaria, por si só, a formalização do contrato.*"^[7] (grifos do original)

55. Entretanto, a Lei 14.973/2024 alterou a Lei 10.522/2002, para inserir-lhe o art. 6-A, prescrevendo que o registro no Cadin constitui fator impeditivo para a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.^[8] Veja:

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

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

II - concessão de incentivos fiscais e financeiros;

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

(...)

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

56. Logo, o registro no CADIN passou a ter o importante efeito de impedir a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

57. Da literalidade da norma infere-se que a consulta e a regularidade no cadastro devem constar no momento da assinatura do respectivos ajustes, pois, conforme observado por Niebuhr, "*o objetivo (da nova norma) é fazer com que a Administração Pública Federal não contrate com quem lhe deve e, mais do que isso, estimular o devedor a regularizar ou quitar o débito.*"^[9]

58. Segundo o art. 50 da Lei n.º 14.973/2024, as disposições desta Lei entraram em vigor na data da sua publicação: 16 de setembro de 2024.^[10]

59. Assim, desde essa data o art. 6-A da Lei 10.522/2002 está vigente e produz efeito.

60. Neste cenário, portanto, recentemente, houve uma modificação legislativa que provocou relevantes impactos nas pactuações da administração pública que envolvem desembolso, a qualquer título, de recursos públicos.

61. Entretanto, para esta alteração não foram previstas regras de transição e a norma não autorizou o estabelecimento de um regime de transição, *a priori*, pela Administração Pública.

62. Para tentar mitigar os possíveis impactos desta alteração legislativa, a CONJUR/CGU, baseando-se em orientação estabelecida pela à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), por intermédio da Nota Técnica nº 3038/2024/CGL/DG/SFC (Seq. 498), recomendou que o gestor aprimore "*as atividades de gestão e de fiscalização contratual*", visando "*a mitigação dos riscos inerentes à descontinuidade dos serviços contratados*".^[11]

63. E a CGPE/SCGP/CGU/AGU sugeriu "*a possível solução para a controvérsia jurídica reside na elaboração de espécie normativa primária, a ser objeto de exame de conveniência e oportunidade pelos órgãos competentes, a fim de instituir o referido regime de transição*"^[12], pois, atualmente, não se infere o pretendido regime de transição e nem mesmo a autorização para a sua elaboração pela Administração Pública.

64. A despeito disso, diante do cenário legislativo vigente, entende-se que o gestor público, para desincumbir-se suas funções, deve trabalhar com um plexo de normas e princípios.

65. Assim, é certo que a norma não retroage para atingir as situações jurídicas constituídas sob a égide da lei antiga, de

modo que os pactos já perfeitamente formalizados antes da vigência do art. 6º- A à Lei nº 10.522/2002 permanecem válidos, mesmo na hipótese em que aquele que firmou ajuste com a União esteja inscrito no CADIN.

66. Conforme entendem os órgãos que se manifestaram nos autos, em razão da segurança jurídica e da ausência de imposição legal em contrário, a superveniência da nova norma no curso da execução do ajuste não tem o condão de impor a revisão dos convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e que foram formalizados sob a égide da lei antiga. [\[13\]](#) [\[14\]](#) [\[15\]](#) [\[16\]](#)

67. Para pactos firmados após a publicação do art. 6º-A da Lei 10.522/2002, este dispositivo deve ser aplicado.

68. Quanto à celebração de aditivos nos ajustes firmados sobre a égide da lei antiga, entende-se que a alteração da Lei do CADIN deve incidir independentemente de ter sido prevista em cláusula expressa no ajuste original, já que trata-se de norma de regência que fixa regras e condições para os aditivos de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso.

69. Entretanto, 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). [\[17\]](#)

70. E caso o gestor decida com base em valores jurídicos abstratos, as consequências práticas da decisão deverão ser consideradas e a motivação, portanto, demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive em face das possíveis alternativas. (art. 20, caput e parágrafo único, LINDB) [\[18\]](#)

71. Desta forma, dentro dos parâmetros da legalidade, a realidade pode impor ao gestor a tomada de decisões, segundo análise casuística, visando atender aos princípios do interesse público e da continuidade do serviço público.

72. 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.

73. Para corroborar este entendimento, no que se refere aos contratos, inclusive, a lei nº 14.133/2022 enuncia, no art. 147, que “constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação de diversos aspectos” [\[19\]](#), o que deve ser observado pelo gestor competente.

74. No que se refere à celebração das parcerias com as organizações da sociedade civil disciplinadas pela Lei 13.019/2014 e pelo Decreto nº 8.726/2016, bem como de seus aditivos, deve-se esclarecer que, a despeito de a Lei não prever a consulta prévia ao CADIN, entende-se que as prescrições tecidas neste opinativo aplicam-se aos ajuste em que for pactuado o desembolso, a qualquer título, de recursos públicos.

75. A Lei nº 10.522/2002 é especial, e, pelo princípio da especialidade, segundo o qual norma especial deve prevalecer sobre norma geral, chega-se à conclusão de que a opção da Lei do CADIN foi a de impedir celebração de ajustes, inclusive os regulamentados pela Lei 13.019/2014, que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

76. Para os convênios e contratos de repasse, firmados com fulcro no Decreto nº 11.531/2023 e Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33, DE 30 DE AGOSTO DE 2023, a regularidade junto ao CADIN já é exigência para a celebração dos ajustes e respectivos aditamentos que impliquem acréscimo de valor de repasse da União (Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33, DE 30 DE AGOSTO DE 2023, art. 29, inc. V)

77. E com o advento do art. 6º-A, ao ser lido combinado com o art. 6º, inciso III, da Lei 10.522/2002, as disposições do Decreto nº 11.531/2023 e da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33, DE 30 DE AGOSTO DE 2023 foram confirmadas, já que, conforme dito, a inscrição no CADIN passou a ser fator impeditivo para a celebração de convênios, acordos, ajustes e os respectivos aditamentos que envolvam desembolso de recurso público.

78. No contexto das transferências voluntárias, o art. 93 da atual Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei 14.791/2023, caracterizou o que seria o ato de desembolso de recursos público, ao prescrever que “o ato de entrega dos recursos a outro ente federativo a título de transferência voluntária é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou instrumento congênere e dos aditamentos que impliquem aumento dos valores a serem transferidos e não se confunde com as efetivas liberações financeiras, as quais devem obedecer ao respectivo cronograma de desembolso.”

79. Neste cenário, a CNCIC solicitou que a uniformização de entendimento a ser exarada reconhecesse a possibilidade de serem realizados aditamentos “que envolvam a prorrogação do prazo de execução dos convênios e instrumentos congêneres ” (...) “mesmo que o receptor do recurso da União conste como inadimplente no CADIN” [\[20\]](#)

80. Este pedido foi reiterado pela CPCV/SUBCONSU/PGF/AGU ao consignar o entendimento de que “para os convênios e contrato de repasse que serão objeto de aditamento para mera prorrogação de vigência, inclusive aquelas decorrentes de ofício (art. 35, inciso XXIV, Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023), sem aumento do repasse de valores do concedente, diante da redação do art. 93, da Lei 14.791/2023, não há necessidade de regularidade do conveniente no Cadin, para assinatura do termo. Os parceiros estarão apenas estendendo a vigência, com o verdadeiro intuito de executar o objeto pactuado. Neste tipo de situação, o prazo é questão secundária, transformando-se, em certa medida, o convênio e o contrato

de repasse em instrumentos de escopo."^[21]

81. E também pela CONJUR/CGU, que entende que "para os aditamentos que apenas prorrogam o prazo inicialmente estipulado, a existência de registro no Cadin não obsta a celebração do aditivo ao convênio ou contrato de repasse, vez que o próprio art. 6º, inciso III, da Lei nº 10.522, de 2002, estabelece que a consulta prévia ao Cadin envolve pactuações com desembolso de recursos públicos. Além disso, nesse caso, os parceiros envolvidos pretendem prorrogar a vigência do convênio tão somente para dar continuidade à execução do objeto já pactuado, sendo o prazo uma questão formal secundária".^[22]

82. E, parece-nos que de fato é razoável o entendimento no sentido de que a norma não alcança os aditamentos dos convênios e dos contratos de repasse, firmados com fulcro no Decreto nº 11.531/2023 e Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33, DE 30 DE AGOSTO DE 202, em que o objeto for exclusivamente prorrogar o prazo de vigência.

83. Nesse caso não haverá o desembolso de recursos públicos nos moldes definidos pelo art. 93 da LDO/2024 e o interesse público primário está na consecução do objeto pactuado, pois conveniente e concedente visam a realização de um objetivo comum - o objeto do convênio.

84. Por isso, assim como entenderam a CNCIC/CGU/AGU, a CPCV/SUBCONSU/PGF/AGU e CONJUR/CGU, o prazo, nesta hipótese, será uma questão formal secundária, de modo não se subsumir aos imperativos do art. 6º - A da Lei 10.522/2002 os aditamentos dos convênios e dos contratos de repasse, firmados com fulcro no Decreto nº 11.531/2023 e Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33, DE 30 DE AGOSTO DE 202, em que o objeto for exclusivamente prorrogar o prazo de vigência.

4. CONCLUSÃO

85. Assim sendo, por todo o exposto, é o presente para concluir que:

(a) Com a inclusão do art. 6º-A na Lei 10.522/2002 pela Lei n.º 14.973/2024 o registro das empresas no CADIN passou a impedir a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos;

(b) Segundo o art. 50 da Lei n.º 14.973/2024, as disposições desta Lei entraram em vigor na data da sua publicação: no dia 16 de setembro de 2024;

(c) Da edição desta norma não foram previstas regras de transição e nem autorizado o estabelecimento de um regime de transição em abstrato pela Administração Pública;

(d) O art. 6º- A da Lei nº 10.522/2002 deve ser aplicado aos convênios, acordos, ajustes e contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, firmados a partir da data da publicação da norma;

(e) Em razão da segurança jurídica e da ausência de imposição legal em contrário, a superveniência do art. 6º- A da Lei nº 10.522/2002 não impõe a revisão dos pactos já formalizados antes da sua vigência;

(f) Quanto à celebração de aditivos nos ajustes que envolvam desembolso de recurso público e que foram firmados sobre a égide da lei antiga, após a alteração da Lei do CADIN, uma vez certificada a inscrição no cadastro, 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 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 (art. 147, da Lei n.º 14.133/2021);

(g) A existência de registro no Cadin constitui fator impeditivo para celebração das parcerias com as organizações da sociedade civil disciplinadas pela Lei 13.019/2014 e pelo Decreto nº 8.726/2016, que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos. A Lei nº 10.522/2002 é especial, e, pelo princípio da especialidade, segundo o qual norma especial deve prevalecer sobre norma geral, chega-se à conclusão de que a opção da Lei do CADIN foi a de impedir celebração de ajustes, inclusive os regulamentados pela Lei 13.019/2014, que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos;

(h) O disposto no art. 6º-A da Lei 10.522/2002 não alcança os aditamentos dos convênios e dos contratos de repasse, firmados com fulcro no Decreto nº 11.531/2023 e Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33, DE 30 DE AGOSTO DE 202, que exclusivamente prorrogam o prazo de vigência. Nesse caso não haverá o desembolso de recursos públicos nos moldes definidos pelo art. 93 da LDO/2024 e o interesse público primário está na consecução do objeto pactuado, pois conveniente e concedente visam a realização de um objetivo comum - o objeto do convênio, nesse caso, o prazo será uma questão formal secundária;

(i) É recomendável, nos moldes sugeridos pela NOTA JURÍDICA n. 00002/2024/CNLCA/CGU/AGU, seq. 503, que o "órgão consulente considere solicitar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com fundamento no art. 3º da Lei nº 10.522/2002, que avalie a necessidade de inserção, na Portaria PGFN nº 819, de 27 de julho de 2023, das questões tratadas neste processo".

À consideração superior.

Brasília, 25 de novembro de 2024.

DANIELA C. MOURA GUALBERTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 12600101013202310 e da chave de acesso c7959c01

Notas

1. [^] **PARECER n. 00323/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, seq. 501.**
2. [^] *Lei 10.522/2002. Art. 3º. (...) Parágrafo único. As pessoas físicas e jurídicas incluídas no Cadin terão acesso às informações a elas referentes, diretamente junto ao órgão ou entidade responsável pelo registro, ou, mediante autorização, por intermédio de qualquer outro órgão ou entidade integrante do Cadin*
3. [^] (FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm; <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes-sobre-o-cadin-pgfn> e <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/perguntas-frequentes/cadin>)
4. [^] *Art. 3º As informações fornecidas pelos órgãos e pelas entidades integrantes do Cadin serão centralizadas em um sistema de informações gerido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e será de sua atribuição a expedição de orientações de natureza normativa, inclusive quanto ao disciplinamento das respectivas inclusões e exclusões no sistema.*
5. [^] Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=132390>
6. [^] *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. Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica: I - à concessão de auxílios a Municípios atingidos por calamidade pública reconhecida pelo Governo Federal; II - às operações destinadas à composição e regularização dos créditos e obrigações objeto de registro no Cadin, sem desembolso de recursos por parte do órgão ou entidade credora; III - às operações relativas ao crédito educativo e ao penhor civil de bens de uso pessoal ou doméstico.*
7. [^] **NOTA JURÍDICA n. 00002/2024/CNLCA/CGU/AGU, seq. 503**
8. [^] FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14973.htm#art20)
9. [^] FONTE: <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/>
10. [^] FONTE: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14973.htm#art20)
11. [^] *19. No seu posicionamento, a SFC/CGU não afasta o potencial impacto do Art. 6º-A da Lei nº 10.552, de 2002, para a manutenção dos contratos celebrados pela administração pública federal diante da aplicabilidade do referido diploma legal. Expõe, no entanto, que caberia ao próprio gestor do contrato realizar consulta com antecedência necessária, levando em consideração também os prazos procedimentais da baixa do registro, de modo a possibilitar a regularização em tempo hábil pelas empresas contratadas pela administração. Transcrevemos o seguinte trecho da **Nota Técnica nº 3038/2024/CGLOT/DG/SFC** (Seq. 498): (...) 20. O posicionamento técnico do órgão central do sistema de controle interno enaltece a importância das atividades de gestão e de fiscalização contratual para a mitigação dos riscos inerentes à descontinuidade dos serviços contratados. A conclusão guarda consonância, ainda, com o rol de atribuições do gestor do contrato previsto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.*
12. [^] **NOTA n. 00069/2024/CGPE/SCGP/CGU/AGU, seq. 492**
13. [^] **PARECER n. 00982/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, seq. 463**
14. [^] *Todavia, para os contratos formalizados antes da adição do art. 6º-A à Lei nº 10.522/2002, aplica-se o princípio da irretroatividade da lei, ou seja, as leis novas não podem retroagir para atingir situações jurídicas constituídas sob a égide de leis anteriores, princípio este consagrado no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, art. 6º, caput, e 24 da LINDB. Portanto, as leis novas não podem retroagir, visando preservar o ato jurídico perfeito, a garantia da irretroatividade da lei e a segurança jurídica. A vista disso, se o contrato foi formalizado respeitando todos os ditames legais e o edital vigentes à época, ele será considerado um ato jurídico perfeito, e suas disposições terão plena validade para produzir todos os efeitos jurídicos nele previstos. Isso implica a validade de todo o seu conteúdo e a projeção de seus efeitos no tempo, impedindo sua alteração por leis posteriores, em respeito ao ato jurídico perfeito, a garantia da irretroatividade da lei, justa expectativa, confiança legítima e a segurança jurídica. **NOTA JURÍDICA n. 00002/2024/CNLCA/CGU/AGU, seq. 503.***
15. [^] *Nos filiamos, neste ponto, à tese defendida pela CONJUR/MGI, no sentido de que a Administração Pública não deve rescindir os contratos vigentes, celebrados antes de 16 de setembro de 2024, exclusivamente por motivo de eventual inscrição superveniente da contratada no Cadin. Trata-se de aplicação do princípio segundo o qual a época deve reger a prática do ato (tempus regit actum). **PARECER n. 00323/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, seq. 501***
16. [^] *Entende-se, assim, que as disposições da LDO-2024 contribuem para integração da norma do artigo 6º-A da Lei nº 10.522/2002 no sentido de afastar a necessidade de ser realizada consulta ao CADIN anteriormente à realização dos repasses das parcelas financeiras já aprovadas na pactuação. **NOTA n. 00006/2024/CNCIC/CGU/AGU, seq. 473***
17. [^] *Art. 22. 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, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*
18. [^] *Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento) Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.*
19. [^] *art. 147: Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos: I -*

impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;III - motivação social e ambiental do contrato;IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

20. [^][NOTA n. 00006/2024/CNCIC/CGU/AGU \(seq. 474\)](#)

21. [^][PARECER n. 00005/2024/CPCV/SUBCONSU/PGF/AGU, seq. 499](#)

22. [^][PARECER n. 00323/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, seq. 501](#)



Documento assinado eletronicamente por DANIELA CRISTINA MOURA GUALBERTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1728354977 e chave de acesso c7959c01 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA CRISTINA MOURA GUALBERTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-11-2024 16:49. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
