



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORES PF-UFES

PARECER N° 489/2025/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.045864/2025-38

INTERESSADOS: DIRETORIA DE ATENÇÃO À SAÚDE - DAS/PROGEP

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: ANÁLISE DE TERMO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM DATA RETROATIVA. FUNDAMENTO LEGAL. DECRETO N° 6.833, DE 29 DE ABRIL DE 2009: E ART. 184 DA LEI N° 14.133/21. DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO SETOR ORIGINARIO PARA CIENCIA DO PARECER.

Senhor Procurador-Chefe,

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de análise de **Acordo de Cooperação Técnica** a ser celebrado entre a Universidade Federal do Espírito Santo – UFES e a Superintendência do Patrimônio da União no Espírito Santo - SPU/ES, para a continuidade do atendimento das Perícias Oficiais em Saúde na Unidade do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal – SIASS, conforme previsto no Decreto nº 6.833, de 29 de Abril de 2009 (Sequencial 4 - Lepisma).

2. Consta na **CLÁUSULA PRIMEIRA** – *O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto a execução de perícia oficial em saúde, visando garantir a implementação da política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público federal, estabelecida pelo Decreto nº 6.833, de 29 de abril de 2009.*

3. Consta na **CLÁUSULA SEGUNDA** - *O objetivo do presente Acordo será cumprido mediante a realização de ações conjuntas, onde buscar-se-á: I - potencializar o resultado das ações relativas a perícia oficial; II - propiciar aos participes o uso racional de materiais, equipamentos, força de trabalho, imóveis, instalações e contratos, dentro dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade; e III - otimizar recursos orçamentários*

4. Consta na **CLÁUSULA TERCEIRA** – *Ficam obrigados os participes a promover a articulação entre as unidades de recursos humanos e os serviços de saúde dos órgãos e entidades e órgãos envolvidos, de acordo com as contrapartidas estabelecidas para a realização das ações previstas neste presente Acordo, necessárias à consecução dos objetivos propostos e ao apoio à organização de serviços permanentes.*

5. Consta na **CLÁUSULA SÉTIMA** - *Os objetivos, justificativas, desenvolvimento, etapas e cronograma para a execução dos trabalhos discriminados encontram-se estabelecidos no Plano de Trabalho anexo, que fazem parte integrante deste instrumento, para todos os fins e efeitos jurídicos, aprovado pelos participes.*

6. Consta na **CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA** - *O Acordo de Cooperação Técnica terá vigência de 48 (quarenta e oito) meses, a contar da data de 27 de agosto de 2025.*

7. Consta despacho da Administração solicitando o seguinte: *Solicita-se a análise e emissão de parecer sobre a minuta (Peça 4), com especial atenção à Cláusula Décima Quarta, que estabelece vigência retroativa a 27/08/2025. (Sequencial 9 - Lepisma).*

8. Consta nos autos a instrução processual (*checlist*): “* Minuta de Termo – Peça 4; * Plano de Trabalho – Peça 4; * Justificativa de Interesse Institucional assinada – Peça 6.” (Sequencial 9 - Lepisma).

9. O pedido de exame fundamenta-se no §4º do art. 53 da Lei nº 14.133/21, *in verbis*: “*Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*”

10. É a síntese do Relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

Dos Limites da Análise e Manifestação Jurídica.

11. Destaca-se que a presente manifestação limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria ora proposta e de sua regularidade processual, abstendo-se quanto às outras questões não ventiladas ou aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros ou que exijam exercício da conveniência e discricionariedade administrativas, bem como verificação e conferência de cálculos e valores, os quais não competem à Procuradoria, mas aos serviços técnicos competentes da Administração.

12. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

13. Presume-se, então, que todas as especificações tenham sido regularmente apuradas pela unidade competente e conferidas pela autoridade da contratação, o que, contudo, não é óbice para emissão de eventuais alertas, por essa Procuradoria, sobre tais aspectos, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

III - ANÁLISE JURÍDICA.

14. Trata-se de análise de **Acordo de Cooperação Técnica** a ser celebrado entre a Universidade Federal do Espírito Santo – UFES e a Superintendência do Patrimônio da União no Espírito Santo - SPU/ES, para a continuidade do atendimento das Perícias Oficiais em Saúde na Unidade do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal – SIASS, conforme previsto no Decreto nº 6.833, de 29 de Abril de 2009 (Sequencial 4 - Lepisma):

"Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal - SIASS, integrante do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, criado pelo Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970.

Art. 2º O SIASS tem por objetivo coordenar e integrar ações e programas nas áreas de assistência à saúde, perícia oficial, promoção, prevenção e acompanhamento da saúde dos servidores da administração federal direta, autárquica e fundacional, de acordo com a política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público federal, estabelecida pelo Governo.

Art. 3º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - assistência à saúde: ações que visem a prevenção, a detecção precoce e o tratamento de doenças e, ainda, a reabilitação da saúde do servidor, compreendendo as diversas áreas de atuação relacionadas à atenção à saúde do servidor público civil federal;

II - perícia oficial: ação médica ou odontológica com o objetivo de avaliar o estado de saúde do servidor para o exercício de suas atividades laborais; e

III - promoção, prevenção e acompanhamento da saúde: ações com o objetivo de intervir no processo de adoecimento do servidor, tanto no aspecto individual quanto nas relações coletivas no ambiente de trabalho."

15. Em vigor a nova Lei de Licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021) trazendo como objetivo **mais clareza e melhor entendimento** de quando comparada com a lei anterior.

16. Nesse sentido, destacamos o art. 5º da Lei nº 14.133/21, que versa sobre a necessidade de planejamento e observância ao princípio constitucionais, *in verbis*:

"Art. 5º Na aplicação desta Lei, **serão observados os princípios da legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do**

planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)" (grifei)

17. Ao caso aplica-se a Lei de licitações e contratos, conforme estabelece o art. 184 da Lei nº 14.133/2021, "no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública"

18. O referido art. 184, da Lei 14.133/2021, estabeleceu disposições (obrigações) que deverão ser observadas pelos participes:

"Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

§1º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§2º Quando, verificada qualquer das hipóteses da alínea d do inciso II do caput do art. 124 desta Lei, o valor global inicialmente pactuado demonstrar-se insuficiente para a execução do objeto, poderão ser: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - aportados novos recursos pelo concedente;

(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023) III - reduzidas as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou afuncionalidade do objeto pactuado. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§3º São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos detransferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III - quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§4º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)" (grifei)

19. Consta nos autos a Justificativa de Interesse Institucional da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGEP- (Sequencial 6 - Lepisma).

"À PROAD/Ufes,

Encaminhamos o presente processo que trata de renovação do acordo de cooperação técnica entre a UFES e a Superintendência do Patrimônio da União, com fins de realização de perícias oficiais em saúde de seus servidores por meio da Unidade SIASS UFES, sediada nesta Diretoria de Atenção à Saúde da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, para apreciação e seguimento necessários a assinatura do referido instrumento. Esclarecemos que conforme o Decreto nº 6.833, de 29 de abril de 2009, que instituiu o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal (SIASS) – integrante do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) – por meio do qual são desenvolvidas diversas iniciativas e ações de promoção, perícias oficiais, vigilância aos ambientes e processos de trabalho e valorização do servidor público, focadas no cuidado com sua saúde; A renovação do acordo de cooperação técnica é de interesse desta instituição considerando a necessidade de manutenção da realização das atividades de perícias oficiais em saúde já realizadas pela unidade SIASS/UFES. Solicitamos providências quanto ao encaminhamento à Unidade competente."

Da Solicitação de Manifestação da Data Retroativa do Acordo.

20. Quanto a solicitação da Administração solicitando "a análise e emissão de parecer sobre a minuta (Peça 4), com especial atenção à Cláusula Décima Quarta, que estabelece vigência retroativa a 27/08/2025. (Sequencial 9 - Lepisma). Informa-se o seguinte.

21. A palavra "retroativa" é um adjetivo que define algo que se refere a um período anterior. Em termos legais, a retroatividade ocorre quando uma norma ou disposição tem efeitos válidos a partir de um momento anterior à sua publicação ou à sua aplicação prática.

22. Em muitos casos, a utilização de uma data retroativa é justificada por questões burocráticas, legais ou contratuais. Não é o presente caso, porque sequer consta nos autos justificativa consistente da Administração para a celebração com data retroativa.

23. É importante ressaltar que a atribuição de uma data retroativa pode gerar preocupações jurídicas. Em alguns casos, a retroatividade pode ser considerada ilegal ou contrária aos princípios do ordenamento jurídico. **Portanto, recomenda-se cautela ao adotar essa prática.**

24. Um acordo de cooperação técnica com data retroativa já nasce refletindo um momento anterior ao seu efetivo compromisso. Esse tipo de instrumento é frequentemente utilizado em situações onde não houve **planejamento** da Administração, em confronto com o **art. 5º** da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/21).

25. Nesse sentido, o **Tribunal de Contas da União** (TCU) já havia se posicionado no **Acórdão 425/2003 - Plenário**:

“9.3.2.abstinha-se de incluir cláusula de retroatividade;”

(...)

"II - Determinar a Petrobras que, quando da elaboração e fiscalização de seus contratos:

Considerando a existência de contratos efetuados pela Petrobras **com vigência retroativa, o que caracteriza a existência de contrato verbal da data do início da prestação do serviço até a sua assinatura (subitem 12.2);**"

(...)

“(b) abstinha-se de incluir cláusula de retroatividade;”

26. No TC 029.688/2013-2 o Tribunal de Contas da União também se manifestou sobre assinatura de contratos com data retroativa, fazendo referência ao Acórdão 282/2008-TCU-Plenário (parágrafos 147 a 153).

27. Sobre tais aspectos acima ventilados, o Tribunal de Contas da União tem posicionamento sacramentado no **Acórdão 282/2008-TCU-Plenário**:

“9.2.1. adote medidas para proceder a uma revisão mais criteriosa sob o ponto de vista jurídico, técnico e financeiro dos instrumentos contratuais a serem celebrados, de modo a **evitar a celebração de aditivos com efeitos retroativos;”** (grifei)

28. No presente caso, verifica-se que a Administração não trouxe aos autos nenhuma justificativa para a celebração da Cooperação Técnica com data retroativa. Mesmo se trouxer o TCU não recomenda tal procedimento.

29. Os alertas do TCU devem ser obrigatoriamente serem observados pelos gestores da Administração da UFES. Caso outros Acordos de Cooperação Técnica recentes ja tenham sido autorizados com data retroativa, recomenda-se a Administração se atentar para as decisões da corte de contas do Brasil.

Do Plano de Trabalho.

30. O Acordo não prevê transferência voluntária de recursos financeiros entre os partícipes, mas inclui o fornecimento de itens pela SPU/ES, conforme Ofício (Peça 3). A Cláusula Décima Quarta estabelece vigência retroativa do Acordo a 27/08/2025. O Plano de Trabalho consta no Sequencial 4 - Lepisma.

31. Embora não conste na minuta em análise previsão de repasse financeiro entre as partes, o Plano de Trabalho deve **conter parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto, e prever a descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados, conforme previsto na nova Lei de Licitações e contratos (Lei nº 14.133/21).**

32. Ausente a norma específica ao Plano de Trabalho, destacamos às previsões ínsitas dos incisos I e IV do art. 184-A, da referida Lei nº 14.133/21, que deverão ser observadas:

Art. 184-A. À celebração, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas dos **convênios**, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um

milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - a minuta dos instrumentos deverá ser simplificada; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

IV - a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023) (grifei)

33. Trazemos ainda, à titulo de paradigma, a redação dos incisos I, II, III e IV, do art. 22 da referida Lei nº 13.019/14, **que deverá ser observada e cumprida as partes:**

'Art. 22. **Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração** ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - Descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - Descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - Forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - Definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas." (grifei)

34. Destacamos, ainda, o já citado art. 5º, da Lei nº 14.133/21, que versa sobre a necessidade de planejamento, transparência e eficácia que deverá ser observado pelas partes:

"Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, (...)"

35. Exrai-se do Plano de Trabalho que a data pretendida para o início da execução se dará após a assinatura do Acordo de Cooperação. Nesse sentido, o Plano de Trabalho deverá ser aprovado pelas partes antes da assinatura do presente Acordo de Cooperação.

IV - CONCLUSÃO.

36. Em conclusão, restrita aos aspectos jurídico-legais, a Procuradoria Federal junto à UFES, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU, ressalvando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, opina pela devolução dos autos ao setor originário para ciência do presente parecer.

37. Caso outros Acordos de Cooperação Técnica ja tenham sido autorizados com data retroativa, recomenda-se a Administração se atentar para as decisões da corte de contas exposta neste parecer.

38. A decisão final de assinatura do acordo com data retroativa é da autoridade competente, pois o presente Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48 da Lei nº 9.784/99.

39. Adotadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de pessoa jurídica específica.

40. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente e que será submetido à aprovação pelo(a) Exmo.(a) Sr.(a) Procurador(a)-Chefe da unidade consultante da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES.

À consideração superior.

OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068045864202538 e da chave de acesso db0e2239



Documento assinado eletronicamente por OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO, 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 2865254068 e chave de acesso db0e2239 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-09-2025 13:58. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.