



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/DF  
NÚCLEOS DE CONSULTORIA E ACESSORAMENTO ATIVIDADE FINALÍSTICA

NOTA JURÍDICA Nº. 00002/2026/FIN/PFFUB/PGF/AGU

**NUP: 23106.036411/2026-06**

**INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Trata-se de solicitação, **com pedido de urgência**, do Decanato de Pesquisa e Inovação - DPI para que esta Procuradoria se manifeste sobre a forma de contratação de fundações de apoio, tendo em vista a recente manifestação da Núcleo de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação da Consultoria-Geral da União - NPD&I/CGU/AGU.

2. Na espécie, o cerne do debate gira em torno da aplicação da legislação especial das fundações de apoio (Lei nº 8.958/1994 e Decreto nº 7.423/2010) em cotejo com a legislação licitatória (Lei nº 14.133/2021). A dúvida consiste em interpretar se o plano de trabalho, previsto no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 7.423/2010, é suficiente para suprir a instrução processual da legislação licitatória no que tange a exigência de “elaboração de Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar, pesquisa de preços de mercado e outros artefatos ligados à etapa de planejamento da contratação direta”.

3. Sobre o tema, o Núcleo de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação da Consultoria-Geral da União - NPD&I/CGU/AGU lançou recentemente entendimento sobre o contrato entre ICT Pública e Fundação de Apoio, que pode ser acessado na página:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/cti/modelos-e-listas-de-verificacao-1>

4. Cabe elucidar que a UnB qualifica-se como ICT (Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação), por ser uma “entidade da administração pública indireta..., com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos” (artigo 2º, inciso V, da Lei de Inovação - Lei nº 10.973/2004).

5. Desta forma, na página indicada no item 3 desta nota, há no link abaixo, o modelo denominado: “LISTA DE VERIFICAÇÃO - Documentação mínima para instrução de processo de contratação de fundação de apoio por ICT da União (Lei nº 8.958/1994 c/c Decreto nº 7.423/2010)”:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/cti/checklist-contrato-entre-ict-federal-e-fundacao-de-apoio-v-6.docx>

6. No supracitado documento, transcrevemos o teor do seu item 2, que trata especificamente da dúvida que ora se analisa, senão vejamos:

## **2. DISPENSA DE ARTEFATOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA GERAL**

A legislação especial das fundações de apoio (Lei nº 8.958/1994 e Decreto nº 7.423/2010) disciplina integralmente a matéria. Em consequência, **são inaplicáveis** as normas gerais de contratação pública que exigem elaboração de Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar, pesquisa de preços de mercado e outros artefatos ligados à etapa de planejamento da contratação direta (Lei nº 14.133/2021). O plano de trabalho (art. 6º, § 1º, do Decreto nº 7.423/2010) é o documento de planejamento do projeto, e os demais elementos instrutórios indicados nesta lista compõem a instrução necessária e suficiente.

Precedente NPD&I. Parecer nº 169/2025/NPD&I/SCGP/CGU/AGU: "Como a legislação especial das fundações de apoio disciplina integralmente a matéria, são inaplicáveis as normas gerais de contratação pública que exigem a elaboração de termo de referência e outros artefatos ligados à etapa de planejamento da contratação direta, mesmo porque não agregariam em qualidade aos elementos instrutórios já produzidos."

7. Resta claro, portanto, que no âmbito da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União - CGU/AGU, **há entendimento consolidado de que o plano de trabalho é documento suficiente para suprir documentos preparatórios previstos na legislação licitatória, tendo em vista o caráter específico da contratação com fundações de apoio.**

8. De fato, alinho-me ao entendimento do NPD&I/CGU/AGU, uma vez que o instrumento jurídico a ser utilizado na relação entre uma ICT Pública e uma Fundação de Apoio - FA, revela-se com um instrumento *sui generis* previsto no artigo 1º da Lei das Fundações de Apoio (Lei nº 8.958/1994) como um **contrato ou convênio** (esse são os termos da Lei).

9. Neste sentido, **entendo que o instrumento a ser utilizado para estabelecer as relações jurídicas entre uma ICT e uma FA não tem natureza jurídica nem de contrato, pela ausência de sinalagma (vontades opostas), nem de convênio, por não haver interesse recíprocos, mas sim complementares. Na verdade, há imprecisão na lei das fundações de apoio, que deveria ter utilizado uma nomenclatura como Termo ou Acordo entre ICT e FA.**

10. Assim, a UnB que utiliza, por falta de opção e atendendo (sic) o comando da Lei nº 8.958/1994, o contrato nas relações com suas fundações de apoio. Contudo, fica a ressalva de que não se trata de um Contrato Administrativo típico da legislação licitatória, razão pela qual o NPD&I/CGU/AGU fez as ressalvas de dispensa de artefatos típicos de licitação.

11. Faz-se ainda a ressalva de que a CGU/AGU coordena as atividades das unidades da AGU competentes para a representação judicial e extrajudicial da Administração Direta. No caso da UnB, que pertence a Administração Indireta, compete a Procuradoria-Geral Federal - PGF/AGU sua representação.

12. Nestes termos, para que o entendimento da CGU/AGU seja aplicado na UnB, mister se faz que haja uma reiteração formal de seu conteúdo para que possa ser aplicado, o que se faz nesta nota, ou seja, **reiteramos o entendimento jurídico exarado pelo NPD&I/CGU/AGU nos itens 3, 5 e 6 desta Nota e encaminho para conhecimento do Procurador-chefe da UnB para que determine a sua aplicação nos processos administrativos que tratam do tema na UnB.**

À consideração superior.

Brasília/DF, 07 de abril de 2026.

LEOPOLDO GOMES MURARO  
Procurador Federal  
Subprocurador-chefe da UnB

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23106036411202606 e da chave de acesso 8b55fb8b



Documento assinado eletronicamente por LEOPOLDO GOMES MURARO, 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 3164975527 e chave de acesso 8b55fb8b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEOPOLDO GOMES MURARO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-04-2026 18:05. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.