

## Sustentabilidade e governança nas Universidades Federais: o papel estratégico da Advocacia Pública

*Sustainability and governance in Brazilian federal universities: the strategic role of public legal advocacy*

Daniel Pedro Lima de Araújo da Conceição<sup>1</sup>

### RESUMO

Este estudo analisa a intersecção entre sustentabilidade, governança e a atuação da Advocacia Pública nas Universidades Federais (IFES). Em um cenário onde auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) apontam desafios na gestão patrimonial e na consolidação de ecossistemas de inovação, investiga-se como a Procuradoria-Geral Federal (PGF/AGU) atua para tornar possíveis políticas públicas eficientes. A metodologia adota abordagem qualitativa e documental, examinando pareceres jurídicos estruturantes da AGU, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis e relatórios de gestão das IFES. Os resultados demonstram que a Advocacia Pública vai além do controle de legalidade, exercendo função de consultoria estratégica na modelagem de parcerias para Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), na segurança jurídica para compras sustentáveis e na redução de riscos administrativos. A discussão evidencia que a consultoria jurídica atua como mecanismo de "tradução" entre o sistema jurídico e a gestão, essencial para superar entraves burocráticos. Conclui-se que a governança jurídica é essencial para que as IFES cumpram sua missão constitucional de ensino, pesquisa e extensão alinhada ao desenvolvimento sustentável.

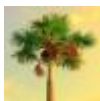
**Palavras-chave:** Advocacia Pública; Sustentabilidade; Governança Universitária; Inovação; Universidades Federais.

### ABSTRACT

This study analyzes the intersection between sustainability, governance, and the role of Public Advocacy within Federal Universities (IFES). In a scenario where audits by the Office of the Comptroller General (CGU) point out challenges in asset management and the consolidation of innovation ecosystems, this research investigates how the Federal Attorney General's Office (PGF/AGU) acts to enable efficient public policies. The methodology adopts a qualitative and documentary approach, examining structuring legal opinions from the AGU, the National Guide for Sustainable Contracting, and IFES management reports. The results demonstrate that Public Advocacy transcends legality control, performing a strategic consultancy function in modeling partnerships for Science, Technology, and Innovation (ST&I), providing legal certainty for sustainable procurement, and mitigating administrative risks. The discussion highlights that legal consultancy acts as a "translation" mechanism between the legal system and management, essential for overcoming bureaucratic hurdles. It is concluded that legal governance is an indispensable pillar for IFES to fulfill their constitutional mission of teaching, research, and extension aligned with sustainable development.

<sup>1</sup> Delegado de Polícia Civil do Estado de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela Faculdade Processus/DF. Especialista em Gestão Estratégica em Segurança Pública. Ex-Agente da Polícia Civil do Distrito Federal. Lattes <http://lattes.cnpq.br/5135205443388986>





**Keywords:** Public Advocacy; Sustainability; University Governance; Innovation; Federal Universities.

## 1 INTRODUÇÃO

As IFES brasileiras ultrapassam, contemporaneamente, a tradicional função de repositórios de ensino, firmando-se como vetores estratégicos para o desenvolvimento nacional sustentável e para a consolidação de ecossistemas de inovação. No contexto da "Sociedade do Conhecimento", o modelo da Tríplice Hélice, que pressupõe a interação dinâmica entre Governo, Universidade e Empresa, impõe às IFES um protagonismo na geração de ativos intangíveis e na transferência de tecnologia para o setor produtivo (Etzkowitz; Leydesdorff, 1995 *apud* BRASIL, 2023e).

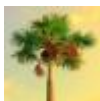
Esse mandato constitucional, reforçado pela Emenda Constitucional nº 85/2015 e pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), exige uma gestão universitária que alinhe a eficiência administrativa aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 (Brasil, 2025).

Todavia, a práxis administrativa revela um descompasso entre a exigência de resultados finalísticos, inovação, sustentabilidade e a rigidez da burocracia estatal. Diagnósticos recentes realizados pelos órgãos de controle evidenciam gargalos significativos na governança das IFES. Auditorias da CGU apontam, por exemplo, a subutilização de espaços físicos e a precariedade na formalização de instrumentos de outorga de uso, gerando prejuízos ao erário e insegurança jurídica (Brasil, 2019).

No campo da inovação, o cenário não é distinto: relatórios indicam que obstáculos instrumentais e a burocracia excessiva para a formalização de parcerias inibem a interação universidade-empresa, resultando em uma distribuição heterogênea da propriedade intelectual e baixa taxa de transferência de tecnologia (Brasil, 2023e).

Esse cenário alimenta o fenômeno conhecido como "apagão das canetas", onde o gestor público, receoso de responsabilização perante os órgãos de controle externo, opta pela inércia ou pelo conservadorismo administrativo, em detrimento da inovação. A complexidade normativa das contratações públicas e das parcerias para PD&I (Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação) demanda, portanto, não apenas controle, mas uma consultoria jurídica capaz de exercer uma função de "tradução" entre o sistema jurídico e o sistema administrativo-político (Guimarães, 2009).





A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Procuradoria-Geral Federal (PGF), assume um papel estratégico que supera a mera fiscalização de legalidade. A atuação consultiva proativa torna-se o mecanismo garantidor da segurança jurídica necessária para a tomada de decisão. A implementação de ferramentas de racionalização administrativa, como as Manifestações Jurídicas Referenciais, previstas na estratégia de gestão da PGF, permite a padronização de rotinas repetitivas, liberando a força de trabalho jurídica para atuar na modelagem de casos complexos e estratégicos (Brasil, 2018).

Busca-se demonstrar, neste trabalho, como a Advocacia Pública atua para diminuir os riscos de governança apontados pela CGU e destravar a gestão das Universidades Federais. Analisa-se como a padronização de entendimentos exemplificada pelo *Guia Nacional de Contratações Sustentáveis* (Brasil, 2025) e pelos Pareceres Referenciais em CT&I (Brasil, 2023d) que garantem juridicamente a sustentabilidade nas contratações e a fluidez nas parcerias de inovação. A hipótese central é a de que a governança universitária eficiente depende de uma advocacia pública que atue com independência funcional e viés resolutivo, transformando a segurança jurídica em alavanca para o cumprimento da missão social das IFES.

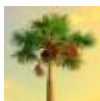
## **2 O DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA: OS ENTRAVES APONTADOS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)**

A eficiência na administração pública, erigida a princípio constitucional pelo artigo 37 da Carta de 1988, impõe às IFES o dever de gerir seus ativos sejam eles patrimoniais, intelectuais ou humanos com excelência. Contudo, a análise dos relatórios de auditoria e avaliação produzidos pela CGU revela um cenário de governança desafiador, marcado por gargalos operacionais e insegurança jurídica que obstaculizam o pleno cumprimento da missão institucional dessas autarquias e fundações.

### **2.1 Gestão de ativos e espaços físicos: a precarização da formalidade e o prejuízo ao erário**

O patrimônio imobiliário das IFES constitui um ativo estratégico, não apenas para o suporte às atividades de ensino, pesquisa e extensão, mas também como potencial fonte de receitas próprias. Entretanto, auditorias consolidadas pela CGU (Brasil, 2019) apontam deficiências estruturais na gestão desses espaços. O diagnóstico revela que a decisão de





construir, adquirir ou locar imóveis, muitas vezes, carece de estudos técnicos de demanda prévios, resultando em obras paralisadas e na coexistência paradoxal de *déficit* de infraestrutura em algumas áreas com a subutilização de imóveis em outras.

A situação agrava-se na gestão das outorgas de uso de espaços físicos a terceiros (cantinas, postos bancários, reprografias). A CGU identificou que parcela significativa dessas cessões ocorre à margem da formalidade contratual adequada. Em avaliação realizada em trinta instituições, constatou-se que cerca de 65% das outorgas analisadas não foram precedidas de estudos de demanda e que 42% das universidades apresentaram falhas na formalização contratual, operando com instrumentos expirados ou inexistentes (Brasil, 2019).

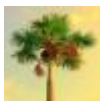
Do ponto de vista jurídico, a fragilidade é evidente: a ausência de pareceres das Procuradorias Federais em processos de dispensa e inexigibilidade de licitação para uso de espaços foi apontada como um risco crítico. Ademais, verificou-se a utilização inadequada de convênios para mascarar contratos de locação ou cessão onerosa, prática que, além de burlar o dever de licitar, gera prejuízo ao erário pela fixação de contrapartidas financeiras muito aquém dos valores de mercado. Emblemático é o caso apontado na auditoria da Universidade de Brasília (UnB), onde a falta de formalização adequada e o não recolhimento de valores pelo uso de bens imóveis e móveis geraram um passivo milionário (Brasil, 2019).

## **2.2 o "gargalo" da inovação: insegurança jurídica e deficiência estrutural**

No âmbito da CT&I, o diagnóstico da governança aponta que as IFES, embora sejam as principais produtoras de conhecimento científico no país, enfrentam barreiras burocráticas para transferir essa tecnologia ao setor produtivo. O relatório de avaliação "Economia da Inovação nas Universidades Federais" (Brasil, 2023e) descreve um cenário de "apagão das canetas", onde o gestor público, receoso de responsabilização perante os órgãos de controle, evita utilizar os instrumentos flexíveis permitidos pelo Marco Legal de CT&I (Lei nº 10.973/2004 e alterações).

Um dos pontos críticos reside na estrutura dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs). A CGU aponta uma inadequação crônica de recursos humanos: a maioria dos NITs opera com número insuficiente de servidores efetivos, dependendo excessivamente de bolsistas e estagiários para funções finalísticas de alta complexidade, como a redação de patentes e a negociação de contratos de transferência de tecnologia (Brasil, 2023e). Essa precariedade





compromete a memória institucional e a segurança técnica necessária para a modelagem de parcerias estratégicas.

Existe também um vácuo normativo interno. A auditoria revelou que grande parte das IFES não possui regulamentação própria sobre temas sensíveis, como o compartilhamento de laboratórios com empresas ou a participação de pesquisadores em *startups* e *spin-offs*. A falta de clareza sobre os limites impostos pela Lei de Conflito de Interesses gera insegurança, levando o pesquisador a recuar diante da possibilidade de empreender ou licenciar suas criações (Brasil, 2023e).

### **2.3 Insegurança jurídica na gestão de pessoas e a pacificação de entendimentos**

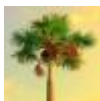
A governança universitária também é afetada pela instabilidade nas interpretações jurídicas relativas à gestão de pessoal, principal ativo das IFES. Durante anos, a controvérsia sobre os requisitos para a progressão funcional docente, especificamente quanto à possibilidade de acumulação de interstícios para progressão em múltiplos níveis gerou um volume excessivo de judicialização.

A interpretação restritiva, que impedia o docente de utilizar o tempo de serviço acumulado caso perdesse o prazo administrativo de avaliação, criava um passivo judicial e administrativo, além de desestimular o corpo docente. Esse cenário de incerteza apenas foi amenizado após a atuação estratégica da Advocacia Pública que, reconhecendo a jurisprudência consolidada e a necessidade de eficiência administrativa, revisou o entendimento para permitir a progressão com efeitos retroativos, desde que cumpridos os requisitos (Brasil, 2023b). Esse exemplo demonstra que a falta de uniformização jurídica atua como um entrave à gestão eficiente, consumindo recursos institucionais na defesa de teses jurídicas já superadas pela realidade dos Tribunais.

## **3 A NOVA ADVOCACIA PÚBLICA: CONSULTORIA, RACIONALIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA**

A complexidade inerente à gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), pressionada pela necessidade de inovação e pela escassez de recursos, exige mudanças do papel da Advocacia Pública. Superando o paradigma oitocentista de mero controle formal de





legalidade, a Consultoria Jurídica contemporânea assume uma função estratégica de viabilização de políticas públicas. Não se trata apenas de apontar óbices, mas de construir, dentro da moldura normativa, caminhos seguros para a execução das finalidades estatais.

### **3.1 Da fiscalização à concretização de políticas públicas**

Historicamente, a atuação consultiva foi associada a um controle burocrático, muitas vezes visto pelo gestor como um obstáculo à eficiência administrativa. Contudo, no Estado Democrático de Direito, a função da AGU não se limita à defesa passiva do ente público. Conforme leciona Guimarães (2009), o advogado público atua como um agente de "tradução" entre o sistema jurídico e o sistema político-administrativo. Sua missão é decodificar a linguagem da política pública para a gramática do direito, conferindo estabilidade e legitimidade às decisões governamentais.

Essa mudança de postura é evidenciada na atuação proativa da PGF em momentos críticos. Exemplo emblemático dessa nova advocacia foi a constituição de força-tarefa para garantir a segurança jurídica do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2023. Ao atuar preventivamente e em regime de plantão, monitorando ações judiciais em todo o território nacional, a AGU não apenas defendeu um ato administrativo, mas assegurou a continuidade de uma política pública de acesso à educação, vital para milhões de estudantes (Brasil, 2023a).

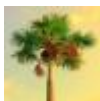
Tal atuação demonstra que a consultoria jurídica moderna não é estática; ela dialoga com a realidade, antecipando riscos e oferecendo soluções que protegem o gestor de boa-fé contra o "apagão das canetas", fenômeno caracterizado pela paralisia decisória decorrente do medo de responsabilização perante os órgãos de controle externo.

### **3.2 Racionalização administrativa e eficiência: as manifestações jurídicas referenciais**

Para que a Advocacia Pública possa dedicar-se a questões complexas como a modelagem de ecossistemas de inovação e contratações sustentáveis, é necessário que se liberte das amarras do trabalho repetitivo. A eficiência administrativa, princípio constitucional, exige a racionalização dos fluxos consultivos.

Para resolver isso, a moderna "Carta de Serviços" da AGU e a Portaria Normativa nº 05/2022 incorporaram o instituto das Manifestações Jurídicas Referenciais. Este mecanismo





permite que a consultoria jurídica emita um parecer paradigma para situações recorrentes e de baixa complexidade, como editais de licitação padronizados, convênios simples ou adesões a atas de registro de preços. Uma vez fixada a tese jurídica e os requisitos a serem observados, a área técnica da Universidade (setores de compras, gestão de pessoas, convênios) passa a ter autonomia para instruir e aprovar os processos subsequentes idênticos, sem a necessidade de remessa individualizada dos autos à Procuradoria, salvo em caso de dúvida jurídica específica (Brasil, 2025; Brasil, 2018).

A implementação dessa estratégia gera um duplo benefício de governança. Primeiramente, confere celeridade à gestão universitária, destravando a máquina administrativa em processos rotineiros. Em segundo lugar, permite a alocação da força de trabalho de alta qualificação dos Procuradores Federais para a análise de casos estratégicos, onde a inovação jurídica é, de fato, necessária.

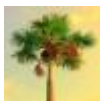
A título ilustrativo, a Nota nº 00055/2018/DEPCONSU/PGF/AGU reforça que a remessa automática de feitos sem dúvida jurídica específica prejudica o desenvolvimento regular das competências consultivas, transformando o advogado em um revisor de tarefas administrativas, o que desvirtua sua função constitucional (Brasil, 2018).

### 3.3 Independência funcional e integridade como pilares de compliance

A atuação estratégica da advocacia pública pressupõe, invariavelmente, a sua autonomia técnica. A governança nas IFES depende de um sistema de freios e contrapesos onde a orientação jurídica seja pautada estritamente pela legalidade e pelo interesse público, blindada de ingerências políticas ou de pressões hierárquicas indevidas.

A independência funcional é a garantia de que o parecer jurídico servirá como um instrumento de *compliance* e integridade. Conforme assentado na jurisprudência administrativa e na doutrina institucional, as Procuradorias Federais junto às IFES vinculam-se tecnicamente à PGF/AGU e não se subordinam ao entendimento das consultorias jurídicas dos Ministérios supervisores, salvo determinação expressa do Advogado-Geral da União (BRASIL, 2018). Essa autonomia é vital, por exemplo, quando a Universidade precisa adotar medidas de sustentabilidade ou inovação que, embora legais, possam contrariar interesses políticos momentâneos ou interpretações restritivas de órgãos de controle.





A jurisprudência pátria reforça que a atividade de consultoria e assessoramento jurídico é privativa de carreiras de Estado, recrutadas mediante concurso público, justamente para assegurar essa isenção técnica. Sobre o tema, destaca-se:



DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] CARGOS EM COMISSÃO. ADVOCACIA PÚBLICA. A jurisprudência, em relação às atividades da Advocacia Pública, inclusive assessorias e consultorias em prol de entidades e órgãos da Administração Pública, recorrentemente vem afirmando que estas ficam sim reservadas para profissionais recrutados mediante concursos públicos. (SÃO PAULO, 2023).

Portanto, a "Nova Advocacia Pública"(grifo nosso) se estabelece como um pilar de governança que combina a racionalização de processos repetitivos com a alta especialização em temas complexos, exercendo sua função com a independência necessária para garantir que as Universidades Federais cumpram sua missão constitucional com segurança e sustentabilidade.

#### **4 O PODER DE COMPRA DO ESTADO: O GUIA NACIONAL DE CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA**

O poder de compra do Estado, quando direcionado estrategicamente, constitui uma das mais potentes ferramentas de indução de políticas públicas. No âmbito das Universidades Federais, a contratação pública deixa de ser um mero procedimento de apoio logístico para se tornar um vetor de desenvolvimento nacional sustentável, conforme preconizado no artigo 5º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) (BRASIL, 2025).

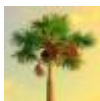
Para operacionalizar esse mandato constitucional e legal, a AGU, por meio da Consultoria-Geral da União e da Câmara Nacional de Sustentabilidade, elaborou o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. Mais do que um manual procedimental, o Guia atua como um instrumento de governança e segurança jurídica, uniformizando entendimentos e reduzindo os riscos administrativos associados à inserção de critérios socioambientais nos editais (Brasil, 2025).

##### **4.1 O planejamento da contratação e o estudo técnico preliminar (etp)**

A sustentabilidade não é um adorno a ser inserido na fase final do processo licitatório; ela é um elemento estruturante que deve nascer no planejamento. O guia da AGU enfatiza que



**Esta revista adota a licença (CC BY-NC), permitindo o compartilhamento do conteúdo com atribuição de autoria e vedação de uso comercial.**



a eficácia da contratação sustentável depende diretamente da qualidade dos ETPs. Conforme dispõe o artigo 18, § 1º, inciso XII, da Lei nº 14.133/2021, o ETP deve obrigatoriamente conter a descrição de possíveis impactos ambientais e as respectivas medidas de controle (BRASIL, 2025).

A governança das IFES nesse aspecto é reforçada pelo alinhamento estratégico entre a contratação individual e o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) da instituição. O Guia esclarece que o PLS é uma ferramenta de planejamento que racionaliza gastos e combate o desperdício, devendo nortear a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA). Assim, ao fundamentar a necessidade da contratação no ETP, o gestor deve demonstrar a compatibilidade da solução escolhida com as metas de sustentabilidade e racionalização definidas no PLS, transformando a burocracia documental em gestão eficiente de recursos (BRASIL, 2025).

## **4.2 Critérios ambientais e a normatização da logística reversa**

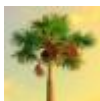
Um dos maiores desafios apontados pelos órgãos de controle reside na correta especificação técnica dos critérios ambientais sem que isso configure restrição indevida à competitividade. A atuação da Advocacia Pública, materializada no Guia, oferece a segurança jurídica necessária ao padronizar cláusulas técnicas baseadas em normativos do IBAMA, INMETRO e ANVISA.

### **4.2.1 Logística reversa e o ciclo de vida do objeto**

A responsabilidade pós-consumo é tratada com rigor. O Guia orienta que, para objetos sujeitos à logística reversa obrigatória, como pilhas, baterias, pneus e eletroeletrônicos. A administração deve exigir contratualmente que o fornecedor providencie o recolhimento e a destinação final ambientalmente adequada, em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) (Brasil, 2025).

Uma inovação significativa trazida pela 8ª edição do Guia (2025) é a incorporação das diretrizes do Decreto nº 12.688, de 21 de outubro de 2025, que institui o sistema de logística reversa de plásticos. Esse normativo impõe às IFES o dever de exigir, em seus editais de aquisição, que os fornecedores comprovem a estruturação de sistemas de retorno para





embalagens e produtos plásticos, fechando o ciclo de vida do material e reduzindo o passivo ambiental nos campi universitários (Brasil, 2025).

#### 4.2.2 Eficiência energética e etiquetagem

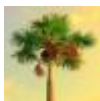
No tocante à aquisição de equipamentos consumidores de energia, a AGU normatizou a obrigatoriedade da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE). O Guia determina que as universidades exijam produtos classificados nas faixas de maior eficiência (geralmente classe "A") do Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE) do INMETRO. Essa exigência, fundamentada no dever de eficiência do gasto público, não apenas reduz a despesa de custeio com energia elétrica a longo prazo, mas também atende aos requisitos de baixo consumo previstos no artigo 45 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2025).

### 4.3 A DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE E OS DIREITOS HUMANOS

A sustentabilidade nas contratações públicas ultrapassa a pauta ambiental (agenda verde) para abraçar a dimensão social e de governança (agenda ESG). O Guia Nacional destaca que as licitações devem servir como vetor de implementação de direitos humanos, diversidade e inclusão. O documento orienta a inserção de cláusulas antidiscriminatórias e de incentivo à equidade nos contratos administrativos, especialmente nos serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (terceirização). Em consonância com a Portaria MGI nº 6.719/2024 e com as políticas de enfrentamento ao assédio e à discriminação, a Advocacia Pública instrui que os editais prevejam a obrigação das empresas contratadas em manter programas de integridade e ações de formação para seus empregados sobre respeito à diversidade (BRASIL, 2025).

Ademais, o Guia reforça a possibilidade de utilização da margem de preferência para bens manufaturados nacionais e serviços que atendam a normas técnicas brasileiras, bem como a aplicação de critérios de desempate que favoreçam empresas que desenvolvam ações de equidade de gênero e de proteção a mulheres vítimas de violência doméstica, reforçando a função social da universidade também em sua atividade-meio (Brasil 2025).





## 5 MARCO LEGAL DE CT&I: A MODELAGEM JURÍDICA DE ECOSISTEMAS DE INOVAÇÃO

A consolidação da inovação como vetor de desenvolvimento nacional, insculpida nos artigos 218 e 219 da Constituição Federal, exige que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) superem o isolamento acadêmico e interajam organicamente com o setor produtivo. Contudo, a transposição da "tríplice hélice" (Governo-Universidade-Empresa) para a realidade administrativa esbarra, frequentemente, na insegurança jurídica dos gestores. Para superar esse desafio, a Advocacia Pública assume o papel de artífice de soluções jurídicas, utilizando o Marco Legal de CT&I para modelar parcerias que garantam, simultaneamente, fluidez negocial e proteção ao interesse público.

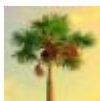
### 5.1 A segurança jurídica nos acordos de parceria e a superação da dicotomia público-privada

A interpretação tradicional do direito administrativo, pautada na estrita legalidade burocrática, historicamente dificultou o aporte de recursos privados em projetos públicos fora da modelagem clássica de doações ou contrapartidas rígidas. Essa barreira foram substancialmente reduzida pela atuação uniformizadora da Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação (CP-CT&I) da Procuradoria-Geral Federal.

O marco dessa mudança paradigmática reside no Parecer n. 00002/2023/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU. Ao analisar o alcance do artigo 9º da Lei nº 10.973/2004 e do artigo 35 do Decreto nº 9.283/2018, a AGU pacificou o entendimento de que a expressão "realização de atividades conjuntas" deve ser interpretada teleologicamente. Superando a velha dicotomia que segregava estanquamente os recursos públicos dos privados, o parecer estabeleceu que o parceiro privado pode participar do acordo de parceria na qualidade de financiador, mediante o aporte de recursos estritamente financeiros, sem que isso desnature a natureza colaborativa do ajuste (Brasil, 2023d).

Essa orientação é estratégica para a sustentabilidade das IFES, pois permite que empresas financiem a modernização de laboratórios e a concessão de bolsas em projetos de interesse comum, sem as amarras dos contratos de repasse tradicionais, desde que haja alinhamento com a política de inovação da universidade. A AGU, portanto, validou a tese de





que o "esforço conjunto" não exige a presença física dos pesquisadores da empresa nos laboratórios da universidade, mas sim a convergência de esforços, sejam intelectuais, materiais ou financeiros para um resultado inovador (Brasil, 2023d; Brasil, 2023e).

Para operacionalizar essa complexidade com celeridade, a Advocacia Pública investiu na padronização instrumental. A disponibilização de minutas-padrão e de listas de verificação (*checklists*) para os acordos de parceria atua como um mecanismo redutor de custos de transação. O uso dessas ferramentas, citadas no próprio Parecer nº 00002/2023, confere ao gestor a certeza de que as cláusulas essenciais, como a confidencialidade, a vigência e a prestação de contas, estão em conformidade com a jurisprudência, mitigando o risco de impugnações futuras pelos órgãos de controle externo e combatendo o fenômeno do "apagão das canetas" (Brasil, 2023d).

Nesse diapasão, a postura institucional da AGU vai além da mera análise processual para se consolidar como um vetor de estímulo à política pública. Ao divulgar os novos parâmetros de cooperação, o órgão jurídico central reafirmou que a superação da antiga dogmática que vedava o aporte exclusivamente financeiro de parceiros privados em acordos de PD&I é uma medida estratégica para mitigar a insegurança dos gestores e incentivar a captação de receitas próprias.

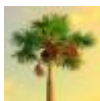
A atualização dos entendimentos jurídicos, portanto, não apenas clarifica a aplicação do Marco Legal de CT&I, mas posiciona a Advocacia Pública como um 'agente viabilizador' indispensável para a modernização da infraestrutura de pesquisa nas autarquias e fundações federais, garantindo que a interação com o mercado ocorra dentro de balizas legais seguras e transparentes (Brasil, 2023c).

## 5.2 Propriedade intelectual (pi) e royalties: incentivos e retorno econômico

Um dos pontos nevrálgicos na relação universidade-empresa é a definição da titularidade sobre os resultados intangíveis da pesquisa. A ausência de regras claras sobre Propriedade Intelectual (PI) foi apontada pela CGU como um fator de insegurança que inibe a interação com o setor produtivo (BRASIL, 2023e).

A atuação consultiva da AGU tem sido determinante para modelar cláusulas de PI que equilibrem o incentivo ao investidor privado com o retorno econômico para a universidade. O





arcabouço normativo atual permite flexibilidade: a titularidade da PI pode ser compartilhada na proporção da contribuição de cada parte, ou a IFES pode ceder a totalidade dos direitos ao parceiro privado, mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável (Brasil, 2023d).

Essa modelagem jurídica é vital para a sustentabilidade financeira das IFES. Ao garantir contratualmente o recebimento de *royalties* ou a participação nos ganhos econômicos da exploração da tecnologia, a advocacia pública transforma o conhecimento acadêmico em ativo financeiro, que, por força de lei, deve ser reinvestido na própria infraestrutura de pesquisa e na gestão da inovação, criando um ciclo virtuoso de financiamento.

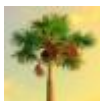
### 5.3 A relação com as fundações de apoio: agilidade financeira e limites do controle

A execução financeira dos projetos de inovação demanda uma agilidade que, muitas vezes, o sistema de conta única do Tesouro e o ciclo orçamentário anual não conseguem oferecer. Para suprir essa demanda, as Fundações de Apoio, regidas pela Lei nº 8.958/1994, surgem como braços operacionais indispensáveis para a gestão administrativa e financeira dos projetos (Brasil, 2023d).

Contudo, a relação tripartite (Universidade - Fundação - Empresa/Financiador) exige uma governança jurídica rigorosa para evitar a fuga ao regime de direito público. A atuação da Procuradoria Federal é balizada pelos precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU), notadamente o Acórdão nº 2.731/2008 – Plenário. Este aresto paradigmático estabelece que a contratação das fundações deve estar vinculada a projetos específicos, com prazo determinado e objeto definido, vedando-se a utilização dessas entidades para a contratação de mão de obra destinada a atividades permanentes da instituição (subcontratação de atividade-fim) ou para a gestão de contratos genéricos ("guarda-chuva") (Brasil, 2008).

A consultoria jurídica atua, portanto, na análise minuciosa dos Planos de Trabalho, assegurando que a fundação atue estritamente na atividade-meio (apoio logístico e financeiro), preservando o princípio do concurso público e da licitação. O controle jurídico preventivo garante que a flexibilidade administrativa trazida pela fundação não se converta em desvio de finalidade, assegurando que as taxas de administração cobradas sejam justas e que os recursos gerados sejam revertidos para o objeto do projeto e para a instituição apoiada (Brasil, 2023d; Brasil, 2008).





Conclui-se que a modelagem jurídica desses ecossistemas não é uma tarefa burocrática, mas uma engenharia institucional. Ao harmonizar a flexibilidade do Marco Legal de CT&I com os limites impostos pelos órgãos de controle, a Advocacia Pública permite que a inovação ocorra como política de Estado, garantindo que a universidade pública cumpra sua função social com segurança e sustentabilidade.

## **CONCLUSÃO**

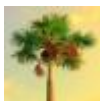
A análise empreendida ao longo deste estudo permite inferir que a governança nas IFES reside em uma zona de complexa intersecção entre a autonomia universitária, a rigidez do direito administrativo tradicional e a premente necessidade de inovação e sustentabilidade. O diagnóstico traçado a partir das auditorias da CGU revelou que, não obstante o vasto potencial acadêmico e patrimonial das IFES, a gestão é frequentemente obstaculizada por incertezas jurídicas e deficiências na modelagem de processos, resultando em subaproveitamento de ativos imobiliários e na timidez das parcerias com o setor produtivo (Brasil 2019; Brasil, 2023e).

Confirma-se, assim, a hipótese de que a Advocacia Pública, representada pela PGF, desempenha um papel que transcende o controle formal de legalidade. A governança eficaz nas IFES depende, fundamentalmente, de um equilíbrio dinâmico entre eficiência administrativa e segurança jurídica para inovar.

A eficiência administrativa é alcançada pela racionalização da consultoria jurídica. A implementação das Manifestações Jurídicas Referenciais, conforme a estratégia de gestão da PGF, demonstrou-se uma ferramenta vital de governança. Ao padronizar entendimentos sobre temas repetitivos e de baixa complexidade, como contratações corriqueiras e adesões a atas, a Advocacia Pública libera o gestor universitário das amarras da consulta obrigatória em casos triviais, conferindo fluidez à máquina administrativa. Mais do que celeridade, esse mecanismo permite que a força de trabalho intelectual dos procuradores seja realocada para o enfrentamento de questões estratégicas e complexas, evitando que o órgão de consultoria se torne um gargalo burocrático (Brasil 2018; Brasil, 2025).

Por sua vez, a segurança jurídica para inovar e empreender a sustentabilidade exige uma postura proativa e hermenêutica da advocacia. A análise do Parecer n. 00002/2023/CP-CT&I evidenciou como a AGU atuou para superar a dicotomia público-privada, permitindo arranjos contratuais onde o aporte de recursos privados financia laboratórios públicos sem





descaracterizar a natureza pública da parceria (Brasil, 2023d). Do mesmo modo, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis não apenas orienta, mas blinda o gestor que opta por critérios de logística reversa e eficiência energética, transformando o poder de compra da universidade em vetor de desenvolvimento sustentável, em alinhamento com a Agenda 2030 (Brasil, 2025).

A função da Advocacia Pública contemporânea aproxima-se da teoria da "tradução" proposta por Guimarães (2009). O advogado público atua traduzindo a linguagem política e finalística da gestão, que almeja a inovação e a sustentabilidade, para a gramática normativa do sistema jurídico. Ao invés de erguer muros de vedação baseados em uma legalidade estrita e anacrônica, a consultoria jurídica constrói pontes contratuais seguras, diminuindo os riscos apontados pelos órgãos de controle e combatendo o "apagão das canetas".

Portanto, a sustentabilidade e a governança nas Universidades Federais não são alcançadas apenas com vontade política ou recursos financeiros, mas requerem uma engenharia jurídica robusta. A advocacia pública, ao garantir a independência funcional de seus pareceres e ao fornecer instrumentos de padronização e inovação legal, firma-se não como um obstáculo, mas como um parceiro estratégico indispensável para que a Universidade cumpra sua missão constitucional de ensino, pesquisa e extensão com integridade e responsabilidade socioambiental.

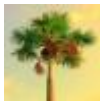
## REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Guia nacional de contratações sustentáveis**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: AGU, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Força-tarefa da AGU atua em regime de plantão para dar segurança jurídica ao Enem 2023**. Brasília: AGU, 03 nov. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/agu>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer da AGU dá segurança jurídica para progressão na carreira de professores federais**. Brasília: AGU, 23 nov. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/agu>. Acesso em: 20 maio 2024.





BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Pesquisa científica e tecnológica**: parecer atualiza parâmetros para a cooperação entre instituições públicas e privadas. Brasília: AGU, 19 out. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/agu>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Câmara Permanente da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Parecer n. 00002/2023/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU**. Assunto: Acordo de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação - PD&I. Brasília: AGU, 21 jun. 2023d.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Departamento de Consultoria. **Nota n. 00055/2018/DEPCONSU/PGF/AGU**. Assunto: Atos Administrativos. Brasília: AGU, 3 ago. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de avaliação**: economia da inovação nas universidades federais. Relatório nº 817023. Brasília: CGU, 2023e.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de avaliação dos resultados da gestão**: gestão do uso dos espaços físicos das Instituições Federais de Ensino Superior. Brasília: CGU, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2731/2008 – Plenário**. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Processo TC 017.177/2008-2. Fiscalização de Orientação Centralizada. Sessão de 26/11/2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2008.

GUIMARÃES, Guilherme Francisco Alfredo Cintra. Advocacia de Estado, administração pública e democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas. **Revista da AGU**, Brasília, v. 8, n. 22, p. 10-44, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2259737-67.2022.8.26.0000**. Relator: Des. Costabile e Solimene. Órgão Especial. Julgado em: 23 ago. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br>. Acesso em: 20 maio 2024.

