



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR  
NÚCLEO DE CONSULTORIA FINALÍSTICA  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR - PF-CNEN/DIVISÃO DE  
CONSULTORIA FINALÍSTICA - DCFINPF-CNEN/DCFIN

PARECER REFERENCIAL Nº. 00001/2026/NUMAFI/PFCNEN/PGF/AGU

**NUP: 01342.002295/2026-98**

**INTERESSADOS: COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR - CNEN E OUTROS**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

Senhora Procuradora-Chefe,

**DO ESCOPO E ABRANGÊNCIA DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

1. O escopo deste parecer, sob a forma de manifestação jurídica referencial, é estabelecer as diretrizes básicas normativas e fixar os pressupostos jurídicos necessários em matérias atinentes a *“resguardar informações estratégicas, técnicas, comerciais ou tecnológicas compartilhadas durante tratativas preliminares e avaliações de potenciais oportunidades de parceria, pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem vinculação obrigatória a projeto específico e sem geração de compromisso de contratação”*, de modo que o gestor público tenha condições de proceder à adequada instrução processual, conforme a legislação aplicável, semelhante ao que faria se houvesse análise individualizada de cada minuta, e destarte a autoridade assessorada tenha segurança para celebrar os ajustes em questão.

2. Ressalte-se que justamente por serem **referenciais**, pareceres imbuídos de tal qualificação consistem em manifestações dotadas de certa generalidade, passíveis que são de aplicação a diversos casos enquadráveis em sua hipótese. O Plenário do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.674/2014, concluiu como possível a emissão de *“um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014”*.

3. Com efeito, trata-se de mecanismo avalizado pela Advocacia-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União e expressamente previsto na Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017 (IN SEGES/MP nº 5/2017)<sup>3</sup>, **cujá finalidade é otimizar e racionalizar a atuação da atividade administrativa**, já que a adoção de parecer jurídico referencial em determinado processo dispensa a sua análise individualizada pelo órgão jurídico consultivo, o que proporciona que seus integrantes dediquem mais tempo a matérias que demandam maior complexidade jurídica e que envolvam relevantes interesses dos órgãos assessorados, medida essa que vai ao encontro dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

4. Por fim, faz-se necessário destacar a ressalva contida no Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014, que fundamentou a ON AGU nº 55, de 23 de maio de 2014:

*(...) não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU; bem como o esclarecimento de dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão administrativo.*

**Dos requisitos para a elaboração de parecer jurídico referencial**

5. O parecer jurídico referencial assenta-se, particularmente, na ON AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e no art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, que estabelecem os seguintes requisitos para elaboração da

MJR:

(i) volume de processos em matérias idênticas e recorrentes a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

(ii) quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

6. **Em relação ao primeiro requisito**, compete à Procuradoria Federal da CNEN a análise de processos relativos à proposta de celebração de Acordo de Confidencialidade (NDA), compreendendo a consultoria e assessoramento jurídicos de tais matérias .

7. Assim, em razão da perspectiva de que novos procedimentos ocorram e com a necessidade de “*resguardar informações estratégicas, técnicas, comerciais ou tecnológicas que venham a ser compartilhadas no contexto de tratativas preliminares e avaliações de potenciais oportunidades de parceria em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), sem vinculação obrigatória a projeto específico e sem geração automática de compromisso de contratação*”, espera-se novas e repetitivas demandas nesse sentido, aumentando o quantitativo de consultas jurídicas, o que decerto trará reflexos na atuação desta PF-CNEN.

8. **No que diz respeito ao segundo requisito**, a atividade jurídica consiste na análise de acordo de confidencialidade que tem por finalidade resguardar informações obtidas em “*avaliações de potenciais oportunidades de parceria em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), sem vinculação obrigatória a projeto específico e sem geração automática de compromisso de contratação*”, a qual não demanda manifestação jurídica complexa e que permite o uso de listas de verificação e/ou a adoção de procedimentos padronizados, restringindo-se à simples conferência de documentos, análise técnica e ateste quanto ao cumprimento do disposto no referido normativo, como será demonstrado adiante.

9. Em suma, a análise jurídica consiste basicamente na verificação da correta instrução processual suficiente para o regular prosseguimento do feito, com o acréscimo de recomendações padrões costumeiramente apontadas nos pareceres emitidos em tais casos, estando também caracterizado nos autos o requisito previsto no item II da ON/AGU nº 55/2014.

10. Importante registrar que uma vez adotada pelo gestor a presente manifestação referencial, **deve a área técnica assessorada expressamente atestar que o caso concreto se amolda aos termos do parecer jurídico referencial e o respectivo ateste deve ser anexado aos autos do processo**, medidas essas que dispensarão o envio do processo à PF-CNEN, conforme preceitua o item I da ON AGU nº 55, de 2014, evitando, por conseguinte, a proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica, o que vai ao encontro do princípio da eficiência.

11. Isso significa, mais, que não se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos para este órgão deliberar se a análise individualizada se faz necessária ou não. O escopo da manifestação jurídica referencial é justamente eliminar esse trâmite, sem prejuízo de que as dúvidas específicas possam ser submetidas ao exame desta unidade.

12. Isto posto, passa-se, no tópico seguinte, a tecer considerações acerca do mérito propriamente dito.

## RELATÓRIO

13. O presente processo foi encaminhado para análise jurídica de minuta de termo de confidencialidade (3631508), nos seguintes termos:

*"A minuta foi elaborada com a finalidade de disciplinar o compartilhamento de informações estratégicas, técnicas, comerciais, científicas e tecnológicas no contexto de tratativas preliminares relacionadas a potenciais parcerias em pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem geração automática de obrigação de contratação futura."* (3631521)

14. É o breve relatório. Segue a manifestação jurídica consultiva.

## FUNDAMENTAÇÃO

### DO CABIMENTO DA CELEBRAÇÃO DE UM ACORDO DE CONFIDENCIALIDADE DESVINCULADO A UM PROJETO ESPECÍFICO – (NDA — NON-DISCLOSURE AGREEMENT)

15. É possível celebrar um acordo de confidencialidade (NDA — *Non-Disclosure Agreement*) desvinculado de um projeto de inovação específico, especialmente na fase de prospecção, negociação preliminar ou manifestação de interesse.

16. Isso é bastante comum em contextos de:

- inovação aberta;
- parcerias tecnológicas;

- incubadoras e aceleradoras;
- ICTs e universidades;
- prospecção de investidores;
- tratativas pré-contratuais;
- editais de chamamento;
- rodadas exploratórias com potenciais parceiros.

17. O ponto central é que o objeto do NDA não precisa ser “o Projeto X”, mas sim:

- a troca de informações confidenciais para avaliação de eventual parceria futura; ou
- o acesso a informações estratégicas relacionadas a oportunidades de cooperação, tecnologia, negócio ou inovação.

18. Alguns cuidados importantes:

- Definir bem o que é “informação confidencial”
- Evite cláusula excessivamente ampla e vaga. É recomendável incluir:
- informações técnicas;
- comerciais;
- protótipos;
- códigos;
- estudos;
- dados estratégicos;
- documentos marcados como confidenciais;
- informações reveladas oralmente posteriormente confirmadas por escrito.
- Prever exceções clássicas como: informação pública; já conhecida legitimamente pela parte receptora; obtida de terceiro legítimo; exigida por lei ou ordem judicial.
- Não transformar o NDA em obrigação de contratar

19. Convém inserir cláusula expressa: “*O presente instrumento não gera compromisso de celebração de parceria, convênio, contrato ou investimento.*”. No caso em tela, isso foi devidamente observado.

20. Se envolver ICT pública, como o caso em tela, o NDA deve:

- respeitar a Lei de Acesso à Informação;
- compatibilizar-se com transparência pública;
- delimitar adequadamente sigilo industrial/comercial;
- evitar cláusulas que impeçam controle por órgãos como Tribunal de Contas da União

21. Portanto o acordo necessita do seguinte:

- finalidade legítima;
- esteja vinculado a tratativas reais de cooperação/inovação;
- não seja usado para ocultar atos administrativos;
- não crie restrição indevida à transparência ou competitividade;
- delimite adequadamente o escopo do sigilo.

22. Vale destacar também que o Marco Legal de Inovação pressupõe proteção de conhecimento estratégico e segredos industriais durante negociações.

23. Deve-se evitar vícios, por exemplo:

- cláusula genérica de sigilo sobre “toda e qualquer informação”, o que se verifica ter sido verificado no caso dos autos;
- confidencialidade sem motivação administrativa;
- sigilo permanente;
- impedimento de acesso por órgãos de controle;
- uso do NDA para afastar publicidade obrigatória;
- blindagem indevida de documentos públicos;
- restrição concorrencial injustificada.

24. Em ambiente público, especialmente envolvendo ICT pública, o ideal é que o instrumento:

- declare que se destina a “tratativas preliminares”;
- mencione potenciais projetos/parcerias de PD&I de forma ampla;
- ressalve a Lei de Acesso à Informação;
- preserve acesso do TCU, CGU e MP;
- limite o sigilo a informações efetivamente estratégicas;
- diga expressamente que não gera obrigação de contratação (isso consta expressamente na minuta em tela).

25. O acordo de confidencialidade é uma convenção que tem por objeto a proteção de informações sigilosas ou confidenciais, as quais não se deseja ver expostas irregularmente ao público ou, ainda, que não sejam indevidamente utilizadas por um dos convenientes fora dos limites e objetivos traçados no acordo. Em síntese, objetiva-se em geral com este tipo de acordo que informações sensíveis não cheguem a terceiros, criando uma atmosfera de confiança e conforto entre as partes que firmam o acordo, dando-lhes maior segurança jurídica na troca destas informações para a consecução de seus objetivos.

26. O acordo de confidencialidade no âmbito da pesquisa científica em ciência e tecnologia, visa proteger propriedade intelectual, tecnologias, documentos técnicos, procedimentos sofisticados, programas computacionais, cálculos específicos ou o saber fazer (*know how*) de processos tecnológicos, dentre outros elementos de alto valor agregado que, no caso da CNEN/IPEN, integram o patrimônio público.

27. O sentido e alcance dos acordos de confidencialidade é objeto de conceituação jurisprudencial:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS. ACORDO DE CONFIDENCIALIDADE. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. [...].

7. É comum em negócios de grande porte as empresas firmarem um acordo de confidencialidade, ou seja, é a garantia de as partes não serem surpreendidas com dados que não teriam conhecimento antes de concluído o negócio, vale dizer, por meio desse acordo as partes se obrigam a revelar e cientificar à outra todas as informações de caráter administrativo, enquanto a outra se compromete a guardar sigilo absoluto das informações que recebe, para que eventuais vazamentos, em caso de não conclusão da avença, não tragam prejuízos ao vendedor. Essa é a primeira etapa de qualquer início de tratativas para grandes empresas. Portanto, quando um acordo dessa natureza é firmado e a empresa se compromete a entregar documentos confidenciais à outra, tal operação não se concretiza de um dia para outro, qualquer auditoria especializada sabe disso, e não precisa ser um especialista para isso, em especial cuidando de um grupo econômico, cuja cadeia de instituições envolve um conglomerado considerável. Assim, o acordo de confidencialidade deve apresentar, para ter um mínimo de credibilidade, diante de obrigações mútuas que são assumidas, um prazo de duração para que esse sigilo perdure, seja durante e até para após a expiração desse acordo caso o negócio não se concretize, requisitos mínimos para que se firme um acordo de confidencialidade ((1) rol de documentos a serem apresentados junto com o acordo de confidencialidade e (2) prazo de duração desse acordo), sem ingressar em outros requisitos, e esses dois únicos, no documento apresentado nos autos, não foram atendidos. "(TRF-3 - AC: 00276148620034036100 SP 0027614-86.2003.4.03.6100, relator: juíza CONVOCADA ELIANA MARCELO, Data de Julgamento: 28/01/2016, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:1/2/16)

28. Termos ou cláusulas de confidencialidade não são estranhas à administração pública, constituindo-se em prática incentivada pelos mais diversos tribunais de contas estaduais:

"Nos casos em que a execução do objeto (como desenvolvimento e manutenção de sistemas de informática, serviços de consultoria etc.) envolva o contato com informações privilegiadas do órgão, de seus funcionários e/ou da população em geral, é necessário incluir cláusula de confidencialidade, por força da qual a Contratada fica obrigada a manter o sigilo destas informações, sob pena de sofrer as sanções administrativas, civis e penais cabíveis." (Licitações e Contratos: Principais aspectos da fase preparatória e gestão contratual, 2019, TCE/SP, in: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contratos%20novo.pdf>)

29. O TCU tem até mesmo preocupação quanto ao tema da confidencialidade:

"A transferência de dados e informações sigilosos entre órgãos da Administração Pública legalmente qualificados para detê-los não configura quebra de confidencialidade. O dever de sigilo imposto ao detentor original da informação passa também a obrigar o novo detentor, permanecendo resguardadas a intimidade e a vida privada dos envolvidos." (Boletim de Jurisprudência 166/2017, [Acórdão 563/2017-TCU-Plenário](#) (Solicitação do Congresso Nacional, Relator Ministro Benjamin Zymler)

30. Nada impede, portanto, que o poder público firme tais tipos de acordo com a intenção de proteger o patrimônio público. Sob este aspecto, a minuta de termo de confidencialidade apresentada (3631508) é legal e segue este propósito geral de proteção de informações confidenciais ou sigilosas.

31. No caso, a minuta (3631508) faz previsão das informações confidenciais abrangidas pelo acordo (cláusula 1), explicita os deveres das partes quanto à proteção das informações (cláusula 3 e 4), prevê exceções à confidencialidade (cláusula 5), por fim estabelece prazo de vigência e efeitos pós contratuais (cláusula 2).

32. Segundo o Manual de Boas Práticas da AGU, a Procuradoria deve se limitar as questões jurídicas não devendo adentrar em aspectos técnicos:

"BPC n.º 7. A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não

*jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."*

33. Desta feita, é recomendável que os órgãos técnicos da CNEN/IPEN avaliem e se manifestem conclusivamente quanto aos termos do acordo a fim de apurar se estes são suficientes para proteção do patrimônio imaterial da autarquia federal, manifestando quanto as exceções da cláusula 5 e 6 da minuta, a fim de esclarecer se estas são convenientes e oportunas para a proteção dos dados sigilosos.

34. A CNEN/IPEN deve analisar a conveniência de consultar os cientistas e pesquisadores que conhecem as informações sensíveis da autarquia que envolvam este acordo, a fim de apurar se o documento as protegem adequadamente.

35. É recomendável, ainda, que a CNEN/IPEN apure a necessidade ou não de redação de termo circunstanciado a ser firmado por servidores ou colaboradores das duas entidades que venha a ter acesso a informações sigilosas em decorrência deste acordo a fim de se mostrarem cientes da confidencialidade e suas consequências, garantindo desta forma a proteção mais concreta dos dados sigilosos.

36. Por fim, recomenda-se que, quando do momento da assinatura do termo, a CNEN/IPEN apure se a conveniente reúne os requisitos de habilitação legal para firmar o acordo na forma da Lei 14.133, art. 62 a 70.

37. Lembrando que, por se tratar de manifestação referencial, a unidade técnica assessorada deve sempre atentar para :

- **Identificação das Partes;**
- **Nota Técnica contendo a justificativa técnica e administrativa;**
- **Natureza e Objeto do Acordo;**
- **Obrigações das Partes;**
- **prazo de vigência.**

#### **CONCLUSÃO**

38. Legalmente é permitido que a CNEN/IPEN firme a minuta do acordo de confidencialidade (3631508); contudo, é RECOMENDÁVEL que a CNEN/IPEN:

-avalie e se manifeste conclusivamente quanto aos termos do acordo a fim de apurar se estes são suficientes para proteção do patrimônio imaterial da autarquia federal, manifestando quanto as exceções da cláusula 5 e 6 da minuta, a fim de esclarecer se estas são convenientes e oportunas para a proteção dos dados sigilosos, na forma da Lei 9.784/99, art. 50, § 1°);

-analise a conveniência de consultar os cientistas e pesquisadores que conhecem as informações sensíveis da autarquia que envolvam o presente acordo, a fim de apurar se o documento as protegem adequadamente;

-apure a necessidade ou não de redação de termo circunstanciado a ser firmado por servidores ou colaboradores das duas entidades que venha a ter acesso a informações sigilosas a fim de se mostrarem cientes da confidencialidade e suas consequências.

39. Ademais, para as futuras formalizações de acordo de confidencialidade de NDA, recomenda-se não apenas as sugestões acima elencadas, como, igualmente, a observância das recomendações sugeridas nos itens **18, 19, 20, 21, 23 e 24 e 37, todos deste Parecer Referencial**.

40. Diante disso, se aprovado a proposta de manifestação referencial os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que se comprove, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação.

41. Caso haja dúvida jurídica por parte da unidade técnica na utilização ou não do parecer referencial, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 2013.

Rio de Janeiro, 19 de maio de 2026.

ALEXANDRE CHU CHANG  
CHEFE DO NÚCLEO DE CONSULTORIA FINALÍSTICA DA PF-CNEN

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01342002295202698 e da chave de acesso 81c5af1c



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE CHU CHANG, 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 3220146737 e chave de acesso 81c5af1c no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE CHU CHANG, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-05-2026 11:51. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.