



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE/RS
CONSULTORIA (CONSU)

PARECER Nº 00059/2026/CONSU/PFUFCSA/PGF/AGU

NUP: 23103.012476/2026-88

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE - UFCSPA

ASSUNTOS: INEXIGIBILIDADE

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. PROGRAMA INSTITUCIONAL DE FOMENTO À PESQUISA. AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADOR. CARTÃO BB PESQUISA. AÇÕES DE EXTENSÃO. POSSIBILIDADE. PARECER nº 00004/2025/CPIFES/SUBCONSU/PGF/AGU. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS RELATIVOS À EMISSÃO E ADMINISTRAÇÃO DE CARTÃO. BANCO DO BRASIL S.A. LEI Nº 10.973/2004. DECRETO Nº 9.283/2018. LEI Nº 14.133/2021. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.170-36/2001. INSTRUÇÃO NORMATIVA STN Nº 4/2004. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se do Processo Administrativo nº 23103.012476/2026-88, encaminhado a esta Procuradoria Federal para análise jurídica da contratação de serviços relativos à emissão e administração de cartão de crédito denominado Cartão BB Pesquisa, destinado à utilização pelos pesquisadores vinculados à Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA).

2. Os artefatos relevantes à análise jurídica serão referenciados ao longo desta manifestação.

É o suficiente relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

3. Cumpre inicialmente salientar que a presente manifestação toma por base os elementos constantes dos autos até a presente data, restringindo-se aos aspectos estritamente jurídicos da minuta submetida à apreciação desta Procuradoria.

2.1 Do auxílio financeiro à pesquisa e da utilização do Cartão

4. A Lei nº 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, admite, em seu art. 9º-A, a concessão de recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, mediante instrumento jurídico específico, observados os requisitos estabelecidos na legislação aplicável.

5. Por sua vez, o art. 34 do Decreto nº 9.283/2018 qualifica o termo de outorga como instrumento jurídico utilizado para concessão de bolsas, auxílios, bônus tecnológico e subvenção econômica, considerando auxílio o aporte de recursos financeiros em benefício de pessoa física destinado, entre outras finalidades, a projetos, programas e redes de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

6. A regra geral é que toda despesa pública seja paga mediante saques na conta do Tesouro Nacional, como expressa o art. 5º do Decreto nº 93.872, de 1986:

Art. 5º O pagamento da despesa, obedecidas as normas reguladas neste decreto, será feito mediante saques contra a conta do Tesouro Nacional (Decreto-lei nº 200/67, parágrafo único do art. 92).

7. No mesmo sentido, a Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001, dispõe:

Art. 1º **Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas da União** e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, **serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional**, na forma regulamentada pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. **Nos casos em que características operacionais específicas não permitam a movimentação financeira pelo sistema de caixa único do Tesouro Nacional, os recursos poderão, excepcionalmente, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, ser depositados no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal.** (grifo nosso)

8. Observa-se, portanto, que a Conta Única do Tesouro Nacional é um instrumento estratégico e essencial para a gestão eficiente das finanças públicas. Essa conta tem como principal característica reunir em um único local todos os recursos financeiros do governo, independentemente da origem ou finalidade.

9. Ao centralizar todos os recursos, a conta única proporciona uma visão consolidada das finanças públicas da União e de seus entes, o que facilita a análise, a prestação de contas e o entendimento da situação fiscal do governo, além de permitir uma visão mais clara dos saldos disponíveis, ampliar a transparência e reduzir os custos operacionais associados à gestão financeira.

10. A utilização desse instrumento aumenta a rastreabilidade das despesas, reduz movimentações bancárias e o risco operacional, facilita auditorias e aproxima a execução financeira das práticas já adotadas por diversas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação.

11. Deverão ser excluídos do Cartão Pesquisador as diárias e passagens destinadas a servidores, remetendo sua operacionalização ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP. A solução encontra respaldo nos normativos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e evita a dupla execução financeira da mesma despesa, não havendo reparo a fazer quanto a esse ponto.

12. Para o cumprimento dos dispositivos legais acima citados, o Decreto nº 93.872, de 1986, autorizou a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a expedir as instruções que se tornarem necessárias à execução das previsões constantes no próprio Decreto, assim dispondo:

Art. 155. A Secretaria do Tesouro Nacional, sem prejuízo das atribuições conferidas à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, é competente para instituir formulários e modelos de documentos de empenho, liquidação e pagamento de despesas, e outros que se tornarem indispensáveis à execução orçamentária e financeira da União, **bem como a expedir as instruções que se tornarem necessárias à execução deste decreto**, visando à padronização e uniformidade de procedimentos. (grifo nosso).

13. Desse modo, a Secretaria do Tesouro Nacional editou a Instrução Normativa STN nº 04, de 30 de agosto de 2004, a qual, em seus arts. 2º e 9º, dispõe:

Art. 2º A operacionalização da Conta Única do Tesouro Nacional será efetuada por intermédio do Banco do Brasil S/A, ou por outros agentes financeiros autorizados pelo Ministério da Fazenda.

(...)

Art. 9º **Para atender aos casos em que os recursos não possam ser sacados diretamente da Conta Única, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social excepcionalmente poderão movimentar recursos financeiros em contas correntes bancárias mantidas junto ao Banco do Brasil S/A, ou outros agentes financeiros autorizados pelo Ministério da Fazenda.**

§ 1º Poderão ser abertas contas nas seguintes situações:

- I - Contas das unidades gestoras *off line*: utilizadas para movimentação das disponibilidades financeiras das Unidades Gestoras que operam com o SIAFI na modalidade off-line;
 - II - Contas em moeda estrangeira: utilizadas por Unidades Gestoras autorizadas a abrigar as disponibilidades financeiras em moeda estrangeira para pagamento de despesas no exterior, nos termos do Decreto nº 94.007, de 9 de janeiro de 1987;
 - III - Contas especiais: utilizadas para a movimentação dos recursos vinculados a empréstimos concedidos por organismos internacionais e agências governamentais estrangeiras, nos termos do Decreto nº 890, de 9 de agosto de 1993, e em consonância com esta Instrução Normativa;
 - IV - Contas de fomento: utilizadas por unidades gestoras para movimentação de recursos vinculados a operações oficiais de crédito;
 - V - Contas de Suprimento de Fundos: utilizadas em caráter excepcional para movimentação de suprimento de fundos, onde comprovadamente não seja possível utilizar o Cartão Corporativo do Governo Federal, sendo vedada a utilização destas contas para quaisquer outras finalidades;
 - VI - Contas de Execução de Programas Sociais - utilizadas exclusivamente para movimentação de recursos destinados à execução de programas sociais do Governo Federal;
 - VII - Contas de Recursos de Apoio a Pesquisa: utilizadas em caráter excepcional, exclusivamente para movimentação, por meio de cartão, de recursos concedidos a pessoas físicas pra realização de pesquisas.**
- (...) (grifo nosso)

14. Assim, observa-se que a redação contida no citado art. 9º, de que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, excepcionalmente, **poderão** movimentar recursos financeiros, em contas correntes bancárias mantidas junto ao Banco do Brasil S/A, ou outros agentes financeiros autorizados pelo Ministério da Fazenda, leva à presunção de que, atualmente, o único agente financeiro autorizado pelo Ministério da Fazenda a movimentar as Contas de Recurso de Apoio a Pesquisa é o Banco do Brasil S/A, e que, outras Instituições Financeiras dependem ainda de autorização do referido Ministério, ou que mesmo autorizadas não estão disponibilizando o serviço, fato este que, por ora, inviabiliza a competição para a contratação aqui pleiteada, e ao mesmo tempo enseja a contratação do Banco do Brasil S/A por inexigibilidade de licitação com fulcro no caput do art. 74 da Lei nº 14.133/21.

15. Ademais, à luz do PARECER n. 00004/2025/CPIFES/ SUBCONSU/PGF/AGU, é possível a aplicação da sistemática em voga no âmbito das atividades de extensão. Vejamos os fundamentos:

É preciso ter em mente que, enquanto a pesquisa visa a produção de conhecimento científico ou tecnológico por pesquisadores, estudantes e instituições de ensino, a extensão aplica esse conhecimento na sociedade, promovendo interação entre a instituição de ensino e a comunidade. A extensão representa, portanto, o retorno à sociedade do conhecimento gerado na instituição.

Vige no direito brasileiro, porém, inclusive em nível constitucional (art. 207 da CF), a regra de que o ensino, a pesquisa e a extensão são indissociáveis. A Constituição atribui a esse comando o status de princípio, a demonstrar o quão importante e relevante é a coexistência, em todos os momentos, dos três eixos de atuação das instituições de ensino superior.

Isso significa que nenhum eixo existirá isoladamente. Os três devem coexistir em um processo contínuo de retroalimentação e ressignificação. Por exemplo, uma universidade federal, ao iniciar uma pesquisa, visa adquirir conhecimento para disseminá-lo em benefício da sociedade, o que configura uma ação de extensão. Além disso, o resultado da pesquisa também será incorporado aos programas de ensino da instituição, e a disseminação desse conhecimento à sociedade abrirá novas frentes de pesquisa e ensino. Assim, o ciclo de retroalimentação da produção do conhecimento seguirá seu curso, sempre abrindo novas fronteiras.

Esse contexto permite intuir que as ações de pesquisa não podem ser tratadas de modo diferenciado em relação às ações de extensão. Se são ações indissociáveis por força do texto constitucional, devem merecer o mesmo tratamento jurídico.

Em reforço às ponderações acima, vale referenciar que o próprio marco legal das políticas de inovação, pesquisa científica e tecnológica - Lei nº 10.973, de 2004, que foi alterada profundamente pela Lei nº 13.243, de 2016 - inseriu expressamente a atividade de extensão tecnológica como integrante desse universo (arts. 15-A, inciso III; 21; 21-A; e 27, inciso VI).

Destaca-se, ainda, que há precedente desta Procuradoria-Geral Federal, cujo parecer conferiu interpretação conforme à Constituição ao § 1º do art. 3º da Lei nº 8.958, de 1994, que se referiu apenas a projetos de *pesquisa*,

desenvolvimento e inovação, para concluir que a sua aplicação também abarca os projetos de *ensino e extensão* por efeito da indissociabilidade constitucional entre ensino, pesquisa e extensão. Confira-se o enunciado que resultou do parecer:

Enunciado 111/2020/SUBCONSU/PGF/CONVÊNIOS

O artigo 3º, § 1º, da Lei n. 8.958/1994 deve receber interpretação conforme a Constituição Federal, de sorte que a faculdade de captação direta de recursos, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional, não se restrinja a projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, também se aplicando aos demais projetos de que trata o artigo 1º, caput, da Lei n. 8.958/1994, **a exemplo de projetos de ensino e extensão**, em consonância, ainda, com o princípio constitucional da eficiência, além do postulado da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. (Fonte: Parecer n. 00028/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 - Seq. 5, PDF 3, fls. 88 a 92; PDF 4, fls. 1 a 2)

Em suma, não há como concluir em outro sentido, senão o de que a previsão do art. 9º §1º, VII, da Instrução Normativa STN nº 04, de 2004, aplica-se igualmente às ações de extensão das Universidades e Institutos Federais.

16. A utilização desse mecanismo deve, naturalmente, observar as condições estabelecidas para a concessão do auxílio financeiro e a vinculação dos recursos às finalidades que justificaram sua concessão, bem como os controles e procedimentos de prestação de contas aplicáveis.

17. A concessão de recursos públicos diretamente a pessoas físicas, por sua vez, encontra disciplina no art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000, segundo o qual:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

18. Dessa forma, a previsão normativa acima evidencia que a movimentação de recursos destinados ao apoio à pesquisa por meio de cartão constitui mecanismo excepcionalmente admitido no âmbito da Administração Pública Federal, encontrando respaldo específico na regulamentação da Secretaria do Tesouro Nacional.

19. É nesse arcabouço que se insere a contratação pretendida pela UFCSPA para disponibilização do Cartão BB Pesquisa, destinado à utilização pelos pesquisadores na execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, observadas as condições, limites e mecanismos de controle aplicáveis à concessão dos respectivos recursos.

2.2 Da contratação direta do Banco do Brasil S.A.

20. A contratação direta não dispensa a observância dos diversos requisitos de ordem formal impostos em razão da rigidez conferida à Administração pelo legislador tal qual dispõe o art. 72 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

21. Em análise aos presentes autos verifica-se que no **item 2 dos Estudos Técnicos Preliminares (SEI 2543213)** foram apresentadas as justificativas para contratação, sendo elucidada a **essencialidade e o interesse público da contratação**.

22. Quanto ao Termo de Referência, trata-se de documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

23. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (**SEI 2543301**). Em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou, em tese, todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

24. Consta, ainda, a autorização da autoridade administrativa para a contratação pretendida -(SEI 2546608).

25. Outra medida a ser tomada é a referente a justificativa da escolha do executante do serviço, a que se refere o inciso VI do art. 72 acima citado. Neste ponto, entende-se pertinente a transcrição:

“Assim, a inviabilidade de competição não é fundamentada simplesmente na afirmação de que o Banco do Brasil seria fornecedor exclusivo de serviços bancários ou de cartões de pagamento, mas decorre das características específicas da solução necessária à UFCSPA e da inexistência, identificada no levantamento de mercado, de solução concorrente que reúna, simultaneamente, aderência às normas do Tesouro Nacional, vinculação às Contas de Recursos de Apoio à Pesquisa, administração institucional dos limites financeiros, funcionalidades específicas destinadas aos pesquisadores, gerenciamento centralizado pela Universidade e operacionalização sem custos para a Administração”. (SEI 2544524)

26. Em relação à disponibilidade orçamentária, vê-se que a Administração não destacou recursos para atender a contratação no presente exercício, pois, não se pagará pela contratação dos serviços de emissão e administração dos cartões.

27. Oportuno lembrar, também, que as hipóteses de dispensa de licitação não eximem a futura contratada de apresentar documentação apta a comprovar sua habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e o cumprimento do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição, nos termos dos arts. 62 a 68 da Lei nº 14.133/21, e demais certidões exigíveis.

28. Constam nos presentes autos certidões de regularidade fiscal da contratada, SICAF, CADIN e Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica TCU.

2.3 Da minuta contratual

29. Verifica-se que a minuta apresentada pelo Banco do Brasil (SEI! 2543442) possui natureza de contrato de adesão, cujas condições são previamente estabelecidas pela instituição financeira, limitando, em princípio, a possibilidade de negociação de suas cláusulas pela Administração. Decorre da natureza do contrato de adesão, portanto, a obrigatoriedade de aceitação dos seus termos, já que não é dado discutir as condições da prestação do serviço apresentado. Frise-se, no entanto, que, em caso de flagrante ilegalidade ou de inconveniência para a realização dos fins da Administração, a UFCSPA poderá pleitear, junto ao banco a ser contratado, a alteração ou supressão de cláusulas.

30. A Cláusula Décima Primeira estabelece responsabilidade da CONTRATANTE pelas despesas e obrigações decorrentes da utilização, "devida ou não", dos cartões emitidos a seu pedido, até a comunicação de determinadas ocorrências ao Banco.

31. Considerando a amplitude da redação, recomenda-se que a Administração avalie, juntamente com o Banco do Brasil, a possibilidade de adequação da cláusula, de modo a delimitar objetivamente as responsabilidades das partes em situações de fraude, falha de segurança, transações não reconhecidas e utilização indevida, observada a repartição de riscos compatível com as obrigações efetivamente assumidas por cada parte.

32. Na eventualidade de expedição de regulamentação interna, essa poderá, paralelamente, estabelecer a responsabilidade do pesquisador pela guarda e utilização pessoal do cartão, pelo sigilo da senha e pela comunicação imediata de perda, furto, roubo ou suspeita de utilização indevida, sem prejuízo da apuração administrativa das circunstâncias concretas.

33. A Cláusula Décima Segunda prevê que dados pessoais e de consumo da CONTRATANTE passarão a integrar cadastro de propriedade do CONTRATADO, autorizando sua utilização de forma genérica, "*respeitadas as disposições legais em vigor*".

34. Com efeito, considera-se a incidência da Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais –, cuja disciplina alcança operações realizadas por pessoas jurídicas de direito público e privado e impõe, entre outros, os princípios da finalidade, adequação e necessidade, recomenda-se a revisão da cláusula e a inclusão de disciplina contratual específica sobre proteção de dados pessoais.

35. A Cláusula Décima Sexta disciplina o fluxo operacional, prevendo conta de relacionamento, aporte prévio de recursos, débito diário das transações e aplicação do saldo em fundo lastreado em títulos públicos federais, com recolhimento mensal dos rendimentos mediante GRU.

36. Trata-se de matéria com relevantes aspectos financeiros, contábeis e operacionais que extrapolam a análise estritamente jurídica desta Procuradoria. Sob essa ótica, **sugere-se** manifestação prévia dos setores técnico, financeiro e contábil competentes acerca da compatibilidade do fluxo operacional previsto na minuta com os sistemas e procedimentos de execução orçamentária e financeira adotados pela Universidade.

2.4 Da regulamentação interna

37. Uma vez que o Cartão BB Pesquisa será utilizado para movimentação de recursos públicos destinados aos projetos de pesquisa, mostra-se recomendável, acaso ainda não tenha sido instituída, que a UFCSPA estabeleça regulamentação interna específica para disciplinar sua utilização.

38. Em que pese não seja requisito para a contratação, tampouco para a operacionalização dos recursos, a prática cotidiana indica que diversas IFES elaboraram regulamentação sobre as condições de emissão e utilização dos cartões, os limites aplicáveis, as despesas permitidas e vedadas, as responsabilidades dos pesquisadores, os procedimentos para guarda do cartão e da senha, bem como as providências a serem adotadas em caso de perda, furto, roubo ou utilização indevida, inclusive quanto ao bloqueio ou cancelamento.

39. Além disso, é necessário sublinhar que os limites de utilização deverão observar os recursos aprovados para cada projeto, sendo apuradas eventuais despesas irregulares e adotadas as medidas cabíveis, inclusive o ressarcimento ao erário, quando necessário.

3. CONCLUSÃO

40. Pelo exposto, a **Advocacia-Geral da União, por intermédio da Procuradoria Federal junto à UFCSPA** (art. 131 da Constituição Federal, art. 11, IV, "b" da Lei Complementar nº 73/93 e § 4º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021), **opina pela viabilidade jurídica da contratação por inexigibilidade**, uma vez observadas ou fundamentadamente afastadas as recomendações lançadas nesta manifestação jurídica.

Encaminhe-se à PROPLAD.

Porto Alegre, 14 de setembro de 2026.

Alexandre Brentano
Procurador Federal
Procurador-Chefe da PF-UFCSPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103012476202688 e da chave de acesso 5c3a414c



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE BRENTANO, 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 3348339337 e chave de acesso 5c3a414c no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-09-2026 16:35. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
