

DISPENSA DE LICITAÇÃO EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA – INSUMOS CONTRATAÇÃO DIRETA

PROCESSO N° : 774294/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
INTERESSADO : MIGUEL SANCHES NETO
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO N° 3154/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Dispensa de licitação. Art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021. Aquisição de produtos para pesquisa e desenvolvimento. Interpretação restritiva. Atividades extensionistas. Inaplicabilidade automática. Obrigatório enquadramento como P&D. Necessidade de observância do procedimento licitatório ordinário e dos princípios da legalidade, isonomia e transparência.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por MIGUEL SANCHES NETO, Reitor da UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA, que questiona a aplicabilidade da Nova Lei de Licitações, especialmente no que se refere à dispensa de licitação para aquisições necessárias às atividades de extensão universitária.

O Consulente expõe que a dúvida decorre da abrangência do conceito de “pesquisa e desenvolvimento” nos arts. 75, IV, c, da Lei Federal n. 14.133/21, e 377, III, do Decreto Estadual n. 10.086/22. Ele questiona se as atividades de extensão universitária — como programas, projetos, cursos, oficinas, eventos e serviços prestados à comunidade — podem ser incluídas nesse conceito, permitindo, assim, a contratação direta com base nesses dispositivos.

O Consulente aborda a importância dos projetos de extensão universitária, especialmente após a curricularização da extensão conforme a Resolução CNE/CES nº 07/2018, que determina que 10% da carga horária dos cursos superiores seja dedicada a atividades extensionistas. Esses projetos promovem a integração entre universidade e sociedade, incentivam o desenvolvimento sustentável e proporcionam formação prática aos estudantes.

Na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), diversos projetos exemplificam essa atuação, como ações voltadas à educação ambiental, inclusão social, economia solidária, defesa de direitos humanos, empoderamento feminino, saúde pública e geração de renda. Segundo o Relatório de Gestão 2022 da PROEX/UEPG, foram realizadas 574 ações extensionistas, beneficiando aproximadamente

933 mil pessoas, demonstrando o amplo alcance e impacto social dessas iniciativas. E conclui afirmando que “não raras vezes, pressupõe a aquisição de bens/insumos/serviços/obras para o seu funcionamento, como: computadores, mobiliário, insumos laboratoriais, máquinas industriais, serviços técnicos especializados, etc.”

Assim, o consultante formula as seguintes indagações:

1. É possível enquadrar as atividades extensionistas (programas, projetos, cursos e oficinas, eventos, prestação de serviços) no conceito de “pesquisa” e “desenvolvimento” referidos art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22?
2. É possível aplicar os preceitos do art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22, para aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços e obras destinados a atividades extensionistas?

O parecer jurídico apresentado com a Consulta (peça 4) conclui que as atividades de extensão nas instituições de ensino superior podem ser enquadradas no conceito de pesquisa e desenvolvimento, permitindo a dispensa de licitação para a aquisição de bens, insumos, serviços ou obras necessárias à sua execução. O parecer fundamenta-se no princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que é essencial para o cumprimento da função educativa e social das universidades. Conclui que qualquer bem ou serviço pode ser contratado com dispensa de licitação desde que seja imprescindível para a extensão e previsto no projeto.

Recebi a Consulta, por meio do Despacho n. 2.117/24-GCMRMS (peça 06), e determinei o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB).

Na Informação n. 17/25-SJB (peça 08), a SJB informou que não encontrou decisões específicas que pudessem responder diretamente aos quesitos da consulta, apresentando um comparativo entre as últimas leis de licitação sobre o tema abordado.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), na Instrução-213/25-CGE (peça 12), concluiu que as atividades extensionistas não se enquadram no conceito de “pesquisa e desenvolvimento” para a dispensa de licitação, conforme os arts. 75, IV, c, da Lei n. 14.133/21; e art. 377, III, do Decreto Estadual n. 10.086/22. Embora reconheça a interrelação entre pesquisa e extensão, a CGE destacou que são atividades com naturezas distintas. A pesquisa visa à geração de conhecimento, enquanto a extensão foca na aplicação prática desse conhecimento. Alegou que a Lei n. 13.005/14 reforça essa distinção ao exigir que 10% da carga horária dos cursos de graduação seja dedicada à extensão. Afirmou não ter encontrado precedentes que permitam a aplicação da dispensa de licitação para a aquisição de bens ou serviços voltados à extensão universitária. Opinou que a consulta seja respondida de forma negativa.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 97/25, do Procurador Gabriel Guy Léger (peça 13), preliminarmente, apontou que a unidade técnica não abordou o ponto central da consulta, a saber, a viabilidade jurídica da medida pretendida, e que a falta de análise das consequências práticas enfraquece a instrução, violando-se o

art. 21 da LINDB. Destacou que a análise consequencialista é essencial para decisões responsáveis e proporcionais na administração pública. Quanto ao mérito, argumentou que a legislação estabelece a obrigatoriedade de licitação, mas prevê exceções, como no caso de produtos destinados à pesquisa e desenvolvimento. A Constituição Federal de 1988 e outras normas reforçam a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, destacando a extensão como instrumento prático de aplicação do conhecimento. Acrescentou que a Lei n. 9.394/1996 e o Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/2014) enfatizam a importância da extensão na formação dos alunos e no desenvolvimento social. Dessa forma, opinou que projetos de extensão universitária, quando bem estruturados, podem se enquadrar nas exceções de dispensa de licitação previstas pela Lei n. 14.133/2021 e pelo Decreto Estadual n. 10.086/2022.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

As contratações públicas, como regra, devem ser realizadas por meio de licitação, conforme determina o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Esse procedimento visa assegurar a supremacia do interesse público, a isonomia entre os concorrentes e a transparência administrativa. No entanto, a legislação admite exceções, como nos casos de inexigibilidade de licitação, quando há inviabilidade de competição, e de dispensa de licitação, quando o interesse público exige soluções mais ágeis e o procedimento competitivo não se mostra a alternativa mais vantajosa.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 75, estabelece hipóteses taxativas de dispensa de licitação, não admitindo interpretações extensivas. Dentre essas exceções, destaca-se a possibilidade de dispensa para a aquisição de produtos voltados à pesquisa e desenvolvimento, prevista no inciso IV, alínea “c”, do referido artigo. Essa previsão permite a contratação direta de bens, insumos, serviços e obras destinados a atividades de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação, desde que esses itens estejam discriminados em projeto de pesquisa (art.6, LV). De acordo com as orientações e jurisprudência do TCU, “Observa-se que o objeto da contratação pode ser bem, insumo, serviço e obra, desde que diretamente relacionado ao projeto de pesquisa”¹.

Veja-se o texto da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 6º - Para fins desta Lei, consideram-se:

(...)

LV – produtos para pesquisa e desenvolvimento: bens, insumos, serviços e obras necessários para atividade de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, discriminados em projeto de pesquisa.

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5.10.2.5. Pesquisa e desenvolvimento (inciso IV, alínea “c”). Disponível em: https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-10-2-5-pesquisa-e-desenvolvimento-inciso-iv-alinea-c/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 06.10.2025).

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

IV - para contratação que tenha por objeto:

(...)

c) produtos para pesquisa e desenvolvimento, limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia, ao valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);

A dispensa de licitação nessa hipótese tem caráter objetivo: aplica-se ao objeto da contratação, e não à natureza da instituição contratante. Assim, não é qualquer entidade voltada à pesquisa que poderá se valer automaticamente desse dispositivo. A contratação direta só será legítima se houver um projeto formal de pesquisa, com a descrição dos objetos a serem adquiridos, e se a instituição demonstrar atuação efetiva, contínua e permanente em atividades de pesquisa e desenvolvimento.

É fundamental destacar que a interpretação da exceção deve ser restritiva. O foco deve estar no vínculo direto entre os bens a serem adquiridos e o desenvolvimento de possíveis soluções inovadoras para a administração pública. Não se admite, por exemplo, a aquisição direta de cadeiras, mesas ou mobiliário genérico sob o pretexto de que serão utilizados em um laboratório. Esses itens, por não estarem diretamente relacionados ao processo de pesquisa, não se enquadram na exceção prevista. Os bens e serviços contratados devem ser essenciais ou diretamente úteis ao desenvolvimento do projeto científico.

Assim, a dispensa do art. 75, IV, “c”, exige: (i) projeto de pesquisa estruturado; (ii) identificação clara dos itens necessários; (iii) comprovação da atuação da entidade em pesquisa e inovação; e (iv) demonstração de vínculo direto entre os objetos e o processo investigativo.

Essa exceção não se aplica genericamente a contratações realizadas por instituições de pesquisa ou extensão, devendo haver fundamentação técnica, clareza no projeto e observância ao princípio da legalidade.

As atividades extensionistas, por sua natureza, não se confundem com pesquisa e desenvolvimento. A dispensa do art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021, e do art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/2022 (já revogado pelo Decreto nº 10.370/2025), destina-se a projetos de inovação científica ou tecnológica, nos quais haja risco técnico e resultado incerto.

A pesquisa envolve a geração de novo conhecimento ou o aprimoramento de conhecimentos existentes, com método científico e incerteza quanto ao resultado. O desenvolvimento refere-se à aplicação prática desses conhecimentos, com vistas à criação de novos produtos, processos ou protótipos. Ambos os conceitos pressupõem a experimentação e o risco tecnológico.²

2 Furtado, Ana Carolina Nunes Dispensa e inexigibilidade de licitação (Lei Federal 14.133/2021) / autoras: Ana Carolina Nunes Furtado, Patrícia Maria Cabral dos Santos Sena. – Recife: Escola de Governo de Administração Pública de Pernambuco, 2024.

Já a extensão abrange ações educativas, culturais ou sociais, voltadas à difusão do conhecimento, sem caráter inovador. Por isso, de plano e em regra, não pode ser enquadrada como P&D.

Embora algumas ações de extensão possam envolver atividades com potencial inovador ou geradoras de conhecimento aplicado, a mera realização de programas, cursos, oficinas, eventos ou prestação de serviços extensionistas — por si só — não caracteriza, automaticamente, uma atividade de pesquisa ou desenvolvimento nos termos exigidos pela legislação.

Excepcionalmente, parte de uma atividade de extensão pode conter componentes de pesquisa aplicada, quando vinculada a projeto formal de inovação tecnológica. Nesses casos, admite-se a dispensa apenas para itens diretamente relacionados à fase experimental, desde que o nexo causal entre o bem e o projeto esteja comprovado. As demais aquisições devem seguir o rito licitatório.

A interpretação da hipótese é restritiva, sendo vedada a ampliação por analogia. Portanto, a extensão só se enquadra se: (i) estiver integrada a projeto de pesquisa com objetivos científicos; (ii) buscar geração de conhecimento ou inovação tecnológica; e (iii) envolver bens ou serviços essenciais ao processo de investigação.

O termo “produtos para pesquisa e desenvolvimento” compreende bens, insumos, serviços e obras diretamente ligados ao projeto científico, não abrangendo itens genéricos. O valor máximo de R\$ 376.353,48 (Decreto nº 12.343/2024) aplica-se apenas a obras e serviços de engenharia para P&D. Ultrapassado o limite, impõe-se a licitação.

Cada contratação deve ser precedida de estudo técnico preliminar que demonstre: (i) o enquadramento do objeto no projeto de pesquisa; (ii) a inviabilidade de competição; e (iii) a vantajosidade. A ausência desses elementos compromete a legalidade do procedimento.

Portanto, não é juridicamente seguro aplicar a dispensa do art. 75, IV, “c”, para contratações ligadas exclusivamente à extensão. Somente quando houver vínculo direto com projeto formal de P&D é possível o uso da dispensa; caso contrário, deve-se adotar o procedimento licitatório regular.

A antiga Lei nº 8.666/1993 já previa hipótese similar no art. 24, XXI, dispensando a licitação para “aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento”, limitada a 20% do valor previsto no art. 23, I, “b”. A norma visava conferir agilidade às contratações voltadas à inovação científica, preservando o vínculo direto com projetos de P&D.

O Decreto nº 9.283/2018, que regulamentou a Lei nº 10.973/2004 (Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação), detalhou a aplicação dessa dispensa, impondo requisitos como: (i) vinculação do objeto a programa ou linha de pesquisa; (ii) descrição técnica e científica do projeto; (iii) relação dos produtos e pesquisadores; e (iv) comprovação de transparência e vantajosidade.

Mesmo na vigência da antiga lei, a dispensa não afastava a necessidade de publicidade, controle e comprovação de adequação técnica, sendo instrumento de fomento à inovação, e não de flexibilização procedimental.

A Lei nº 14.133/2021 manteve essa lógica, simplificando a redação, mas preservando o rigor técnico e a necessidade de documentação mínima. Assim, a dispensa para pesquisa e desenvolvimento é herdeira direta do art. 24, XXI, da Lei nº 8.666/1993, devendo ser aplicada com o mesmo cuidado, sob pena de desvio de finalidade e violação dos princípios da legalidade, isonomia e transparência.

Assim, diante do exposto, conclui-se que as atividades extensionistas não se enquadram, em regra, no conceito de pesquisa e desenvolvimento previsto na Lei nº 14.133/2021, por carecerem dos elementos técnicos e científicos que caracterizam a inovação e o risco tecnológico. Consequentemente, não é possível aplicar a hipótese de dispensa de licitação do art. 75, IV, “c”, para a aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços ou obras voltados à execução de atividades extensionistas, devendo, como regra geral, tais contratações observar o procedimento licitatório ordinário e os princípios da legalidade, isonomia e transparência, salvo nas hipóteses específicas indicadas acima.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO para que a resposta a consulta se dê da seguinte forma:

1 É possível enquadrar as atividades extensionistas (programas, projetos, cursos e oficinas, eventos, prestação de serviços) no conceito de “pesquisa” e “desenvolvimento” referidos art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22?

RESPOSTA: As atividades extensionistas não se enquadram, em regra, no conceito de pesquisa e desenvolvimento previsto na Lei nº 14.133/2021, por carecerem dos elementos técnicos e científicos que caracterizam a inovação e o risco tecnológico. Excepcionalmente, parte de uma atividade de extensão pode conter componentes de pesquisa aplicada, quando vinculada a projeto formal de inovação tecnológica. Nesses casos, admite-se a dispensa apenas para itens diretamente relacionados à fase experimental, desde que o nexo causal entre o bem e o projeto esteja comprovado. Assim, a atividade de extensão somente poderá ser enquadrada como “pesquisa” ou “desenvolvimento”, para fins de dispensa de licitação prevista no art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021, quando: (i) estiver integrada a projeto de pesquisa com objetivos científicos; (ii) buscar geração de conhecimento ou inovação tecnológica; e (iii) envolver bens ou serviços essenciais ao processo de investigação, nos termos da legislação aplicável.

2 É possível aplicar os preceitos do art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22 para a aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços e obras destinados a atividades extensionistas?

RESPOSTA: Não é possível aplicar, de forma ampla e automática, os dispositivos do art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021, e do art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/2022 (já revogado pelo Decreto n. 10.370/2025), para a aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços ou obras destinados a atividades extensionistas, devendo, como regra geral, tais contratações observar o procedimento licitatório ordinário e os princípios da legalidade, isonomia e transparência, salvo nas hipóteses excepcionais acima indicadas.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, respondê-la da seguinte forma:

I - É possível enquadrar as atividades extensionistas (programas, projetos, cursos e oficinas, eventos, prestação de serviços) no conceito de “pesquisa” e “desenvolvimento” referidos art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22?

Resposta: As atividades extensionistas não se enquadram, em regra, no conceito de pesquisa e desenvolvimento previsto na Lei nº 14.133/2021, por carecerem dos elementos técnicos e científicos que caracterizam a inovação e o risco tecnológico. Excepcionalmente, parte de uma atividade de extensão pode conter componentes de pesquisa aplicada, quando vinculada a projeto formal de inovação tecnológica. Nesses casos, admite-se a dispensa apenas para itens diretamente relacionados à fase experimental, desde que o nexo causal entre o bem e o projeto esteja comprovado. Assim, a atividade de extensão somente poderá ser enquadrada como “pesquisa” ou “desenvolvimento”, para fins de dispensa de licitação prevista no art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021, quando: (i) estiver integrada a projeto de pesquisa com objetivos científicos; (ii) buscar geração de conhecimento ou inovação tecnológica; e (iii) envolver bens ou serviços essenciais ao processo de investigação, nos termos da legislação aplicável;

II - É possível aplicar os preceitos do art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22 para a aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços e obras destinados a atividades extensionistas?

Resposta: Não é possível aplicar, de forma ampla e automática, os dispositivos do art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021, e do art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/2022 (já revogado pelo Decreto n. 10.370/2025), para a aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços ou obras destinados a atividades extensionistas, devendo, como regra geral, tais contratações observar o procedimento licitatório ordinário e os princípios da legalidade, isonomia e transparência, salvo nas hipóteses excepcionais acima indicadas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 6 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente