
PROTOCOLO Nº: 774294/24
ORIGEM: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
INTERESSADO: MIGUEL SANCHES NETO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 97/25

***Ementa:** Universidade Estadual de Ponta Grossa. Atividades de Extensão Universitária. Possibilidade de enquadramento como ações de desenvolvimento para fins de dispensa de licitação, nos termos do art. 75, IV, "c", da Lei nº 14.133/2021. Interpretação sistemática e teleológica. Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (art. 207 da CF). Amplitude do conceito jurídico de "pesquisa e desenvolvimento". Viabilidade jurídica reconhecida.*

Trata-se de Consulta formulada por Miguel Sanches Neto, Reitor da Universidade Estadual de Ponta Grossa, na qual o consulente apresenta dúvida sobre a aplicabilidade da Nova Lei de Licitações, especialmente no tocante à dispensa de licitação para aquisições necessárias a atividades de extensão universitária.

Em suma, contextualiza o consulente que a dúvida surge em razão da amplitude do conceito de "pesquisa e desenvolvimento" veiculado nos arts. 75, IV, "c", da Lei Federal nº 14.133/21, e 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22, questionando-se se as atividades de extensão universitária — **tais como programas, projetos, cursos, oficinas, eventos e prestações de serviços à comunidade** — podem ser abarcadas por esse conceito, de modo a permitir a contratação direta com base nos referidos dispositivos.

Deste modo, apresenta 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?

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

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 colacionado na Peça 4 conclui que as atividades de extensão realizadas nas instituições de ensino superior podem ser enquadradas no conceito de pesquisa e desenvolvimento, o que justifica a aplicação da dispensa de licitação para a aquisição de bens, insumos, serviços ou obras necessárias à execução dessas atividades.

Tal entendimento está alicerçado na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, princípio que é essencial para a plena realização da função educativa e social atribuída às universidades.

A integração dessas atividades, conforme explicitado, não apenas contribui para a formação acadêmica dos discentes, mas também desempenha papel fundamental no fomento ao desenvolvimento social e à inovação.

Ademais, conclui-se que qualquer bem, insumo, serviço ou obra pode ser contratado com base na dispensa de licitação, desde que seja imprescindível à realização das atividades extensionistas e esteja devidamente previsto no respectivo projeto.

O expediente foi recebido pelo Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, por meio do Despacho n.º 2117/24-GCMRMS (peça 06), que determinou o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB.

Na Informação nº 17/25-SJB (peça 08), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB informou, que não observou decisões específicas que pudessem responder aos quesitos da Consulta, demonstrando apenas um comparativo entre as últimas leis de licitação referente ao assunto consultado.

No subsequente Despacho nº 240/25-GCMRMS (peça 09), o Relator determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para as respectivas manifestações.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Por sua vez, em cumprimento ao disposto no artigo 252-C do Regimento Interno, a unidade técnica movimentou o expediente à Coordenaria Geral de Fiscalização, a qual informou, por meio do Despacho nº 371/25-CGF (peça 11), sobre a possibilidade de impactos decorrentes da decisão a ser proferida no presente expediente.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, por meio da Instrução-213/25-CGE (Peça 12), concluiu que não é possível enquadrar as atividades extensionistas no conceito de “pesquisa” e “desenvolvimento” previstos no art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/21 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/22, para fins de dispensa de licitação.

Embora reconheça a inter-relação entre pesquisa e extensão, a unidade técnica entende que esses conceitos são distintos, sendo a pesquisa voltada à produção de conhecimento e a extensão à aplicação desse conhecimento em contextos sociais.

Além disso, destacou que o parecer jurídico esclarece que a pesquisa e a extensão são atividades que se complementam, mas que possuem naturezas diferentes. Assim, a pesquisa visa à geração de novos conhecimentos, enquanto a extensão foca na aplicação prática desses conhecimentos, promovendo o desenvolvimento social e a transferência de tecnologia.

No mais, a Lei nº 13.005/14, que estabelece a obrigatoriedade de incluir atividades de extensão nas grades curriculares, reforça a importância dessa distinção ao exigir que 10% da carga horária dos cursos de graduação seja dedicada a projetos de extensão.

Também destacou que, de acordo com o art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/21, a dispensa de licitação é prevista apenas para a aquisição de produtos relacionados à pesquisa e desenvolvimento. No entanto, o dispositivo não faz menção às atividades de extensão, o que impede a sua inclusão nesse conceito.

Ainda, destacou que não foram encontrados precedentes que sustentem a aplicação do dispositivo legal para a aquisição de bens, insumos, serviços e obras destinados a atividades de extensão universitária.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Ao final, opina que consulta seja respondida nos seguintes termos:

NÃO 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, pois ainda que inter-relacionados, os conceitos de extensão e de pesquisa são muito divergentes, não se amoldando um conceito dentro de outro, daí que a legislação é cristalina, não abarcando a expressão “extensão” no art. 75, IV, “c” da Lei Federal nº 14.133/21.

NÃO 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, pois a legislação é cristalina não abarcando a expressão “extensão” no art. 75, IV, “c” da Lei Federal nº 14.133/21, além de que não se vislumbra qualquer precedente favorável a aplicação dos 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.

É o breve **relatório**.

Verifica-se que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos pelo art. 38 da Lei Orgânica e art. 311 do Regimento Interno, ambos deste Tribunal¹.

Preliminarmente, é importante destacar que, embora a unidade técnica tenha apresentado os elementos formais que embasam a contratação direta em análise, não enfrentou o ponto central da consulta, que é a viabilidade jurídica da medida pretendida.

Neste ponto, temos que a ausência de uma conclusão efetiva, acompanhada da análise das consequências práticas de um eventual entendimento pela inviabilidade da contratação, fragiliza a instrução e afronta o disposto no art. 21

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

- I - Ser formulada por autoridade legítima;
- II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
- III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
- IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
- V - ser formulada em tese.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, que exige, de forma expressa, a consideração dos impactos administrativos e jurídicos das decisões adotadas no âmbito do controle e da gestão pública. *In verbis*:

Art. 21. *A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)*

Parágrafo único. *A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

Temos, portanto, que a análise consequencialista prevista na LINDB não é mera formalidade, mas uma diretriz essencial para garantir que a atuação da Administração e dos órgãos de controle seja responsável, proporcional e orientada à preservação do interesse público.

No mérito, a presente consulta trata da possibilidade de se enquadrar atividades extensionistas no conceito de “pesquisa e desenvolvimento” previsto no art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/2022, para fins de contratação direta por dispensa de licitação.

Como é cediço, as entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por lei, conforme determinado pelo artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual consigna expressamente o dever de licitar e estabelece a licitação como regra geral a ser observada nas contratações públicas².

² **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Sucede que tal regramento não é absoluto, visto que a legislação contempla exceções, a exemplo do artigo 75, inciso IV, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021, que admite a dispensa de licitação para a aquisição ou o desenvolvimento de produtos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento, desde que observados os parâmetros legais aplicáveis. *In verbis*:

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);

No âmbito estadual, o Decreto nº 10.086/2022, que regulamenta a aplicação da nova Lei de Licitações, reitera essa possibilidade em seu artigo 377, inciso III, ao confirmar a admissibilidade da contratação direta nas hipóteses em que os produtos ou serviços estejam relacionados a finalidades de pesquisa científica e tecnológica³.

Assim, tem-se que o cerne da consulta consiste em verificar se as atividades extensionistas **podem ser juridicamente enquadradas como ações de pesquisa e desenvolvimento para fins da norma acima transcrita.**

Para uma melhor compreensão, é necessário acentuar que a Constituição Federal, em seu art. 207⁴, estabelece a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas instituições de ensino superior.

³ **Art. 377.** Para a habilitação nas licitações e, no que couber, nas contratações diretas, a elaboração do termo de referência e do edital deverão observar as regras e documentação constantes no Capítulo VI do Título II da Lei Federal nº 14.133, de 2021 e neste Regulamento.

Parágrafo único. A documentação referida no caput deste artigo poderá ser: (...)

III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300 000,00 (trezentos mil reais).

⁴ **Art. 207.** As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Há, portanto, um dever das instituições em desenvolver atividades nesses três núcleos com a mesma ênfase. Vejamos:

Ensino: *corresponde as atividades voltadas ao aprendizado dos alunos, como confecção de apostilas, organização de eventos como palestras, oficinas, disponibilização de materiais para que os graduandos tenham um aprendizado mais aprofundado.*

Pesquisa: *são ações desenvolvidas com o objetivo de fomentar a produção de conhecimento através do desenvolvimento de pesquisa dentro das universidades.*

Extensão: *As atividades de extensão constituem uma ponte entre comunidade e universidade. Isso se dá através da aplicação dos conhecimentos e técnicas aprendidas e desenvolvidos em ambiente acadêmico na prestação de auxílio a população.*

Além disso, a Lei nº 9.394, de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e em seu artigo 43 define que a educação superior deve:

VII - **promover a extensão**, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

No mesmo trilhar, referida diretriz também está presente na Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação), que, em sua Meta 12, Estratégia 7, determina a inserção de no mínimo 10% da carga horária dos cursos de graduação em **atividades de extensão universitária**, com participação efetiva dos alunos e orientação de docentes, preferencialmente desenvolvidas em comunidades externas à instituição.

No entanto, para melhor clareza quanto ao enquadramento jurídico ora defendido, recorre-se, a seguir, a uma fundamentação teórica que concebe a extensão universitária como instrumento estratégico de desenvolvimento científico e social.

Confira-se⁵:

⁵ [EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA COMO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E SOCIAL NO BRASIL](#)

(...)

O artigo 207, da Constituição Federal de 1988, dispõe que: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Pucci (1991, p. 32) afirma que: a expressão ‘indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão’ consagrada pela Constituição de 1988, não deve ser considerada como uma fraseologia de efeito, mas como uma síntese atual da história educacional brasileira que aponta diretamente para a construção de uma universidade de um bom nível acadêmico, pública, autônoma, democrática, que se coloca a serviço da realização de uma sociedade independente e soberana científica, tecnológica e culturalmente, voltada para os interesses concretos da população brasileira.

Portanto, a extensão é parte integrante da educação universitária, não podendo se desprender do ensino e da pesquisa, pois aliados representam a contribuição do povo brasileiro para o Brasil. As ações de extensão universitária, aliadas ao ensino e à pesquisa, representam a fórmula para melhorar o sistema educacional do Brasil e ao mesmo tempo, levar conhecimento e desenvolvimento a toda a sociedade.

Santos e Almeida Filho (2008, p. 59) consideram que: “no século XXI só há universidade quando a instituição conta com cursos de graduação e pós-graduação, pesquisa e extensão. Sem qualquer destes, há ensino superior, não há universidade”.

Assim, as atividades de extensão nas universidades contribuem no processo educacional dos universitários, bem como na melhoria da qualidade de vida da sociedade e na propagação e humanização do conhecimento.

O conhecimento faz com que os cidadãos compreendam o processo de formação da sociedade e quais direitos e deveres possuem, destituindo o poder de alienação exercido pela classe dominante, expandindo as fronteiras da democracia.

A extensão universitária tem o papel de tirar os acadêmicos do campo teórico e levá-los ao universo prático, fazendo com que conheçam a realidade social e reconheçam a importância de seu papel na sociedade enquanto profissionais.

Nesse sentido, o I Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão de Universidades Públicas, em Brasília (1987), definiu a extensão como: Processo educativo, cultural e científico que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre a universidade e a sociedade.

A extensão é uma via de mão dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica que encontrará, a sociedade, a oportunidade de elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à universidade, docentes e discentes

trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será associado aquele conhecimento. Este fluxo que estabelece a troca de saberes sistematizado, acadêmico e popular, terá como consequência: a produção de conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da universidade. Além de instrumentalizada deste processo dialético de teoria/prática, extensão é um trabalho interdisciplinar que favorece a visão integradora social (BRASIL/MEC, 1987, p. 1).

O Plano Nacional de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras e a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação e do Desporto (2000) estabelecem que a extensão: vai além de sua compreensão tradicional de disseminação de conhecimentos [cursos, conferências, seminários], prestação de serviços [assistências, assessorias, consultorias] e difusão cultural [realização de eventos ou produções artísticas culturais]] [...]. Portanto, objetiva-se retirar da extensão o caráter de ‘terceira função’ para [...] dimensioná-la como filosofia, ação vinculada, política, estratégia democratizante, metodologia, sinalizando para uma universidade voltada para os problemas sociais com o objetivo de encontrar soluções através das pesquisas básicas e aplicadas, visando realimentar o processo ensino-aprendizagem como um todo e intervindo na realidade concreta (Plano Nacional de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, 2000).

Assim, as ações de extensão universitária têm relevância tanto no campo da universidade, na formação de profissionais conscientes da realidade social, quanto no campo social, na contribuição com o desenvolvimento nacional.

Seguindo essa linha interpretativa, temos que a atividade de extensão não é mero braço assistencialista da universidade. Na verdade, podemos dizer que a extensão constitui um mecanismo estruturado de aplicação do conhecimento científico em contextos reais, promovendo não apenas a transferência de tecnologias e saberes, mas também a experimentação prática, a validação empírica de metodologias e a geração de soluções técnicas inovadoras com impacto social, econômico e cultural.

Por essa razão, a atividade extensionista se insere de forma legítima no conceito de “desenvolvimento”, particularmente quando estruturada de forma sistemática, com objetivos claros de geração, aplicação e aperfeiçoamento de soluções.

Essa compreensão também é corroborada pela literatura acadêmica especializada. Em estudo publicado na *Revista Extensão & Sociedade*, destaca-se que as **atividades de extensão, ao lado do ensino e da pesquisa, constituem um dos pilares fundamentais da universidade, responsáveis por compartilhar com a sociedade os conhecimentos produzidos no meio acadêmico** (AZEVEDO; MODOLO; SILVA, 2021, p. 86) ⁶.

Além disso, conforme previsto no art. 52 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as universidades são concebidas como instituições pluridisciplinares de formação profissional, pesquisa, extensão e cultivo do saber humano, o que confirma o **caráter indissociável dessas dimensões no âmbito universitário.**

Sob esse enfoque, evidencia-se que as atividades extensionistas não apenas complementam a formação curricular, mas constituem instrumentos imprescindíveis para o desenvolvimento acadêmico, profissional e crítico dos estudantes, conferindo à universidade o papel de agente ativo de transformação social.

Sendo assim, entende-se que as atividades de extensão universitária, quando devidamente estruturadas, com objetivos definidos e vinculadas à produção e aplicação de conhecimento técnico e científico, inserem-se de maneira legítima no conceito de “desenvolvimento” previsto no art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021.

Tal interpretação sistemática e teleológica da norma, ou seja, à luz da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), e do entendimento doutrinário amplamente consolidado, revela que as ações extensionistas promovem a articulação entre ensino, pesquisa e intervenção social, gerando soluções inovadoras com impacto real na sociedade.

⁶ [REVISTA EXTENSÃO & SOCIEDADE | v.14; n.2 | Ano:2022.2](#)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Portanto, é juridicamente viável o enquadramento de projetos de extensão universitária com atividades de pesquisa e desenvolvimento, para os fins específicos do art. 75, IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/2022, desde que tais projetos estejam formalmente estruturados, com planejamento, metas, orientação técnico-científica e finalidade de desenvolvimento de soluções aplicáveis ao interesse público.

Ante ao exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, pelo **oferecimento da seguinte resposta:**

1. ***Sim. É possível enquadrar as atividades extensionistas (programas, projetos, cursos e oficinas, eventos, prestação de serviços) no conceito de “pesquisa” e “desenvolvimento” referidos no art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021 e art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/2022, desde que estejam formalmente estruturadas, com finalidade de geração e aplicação de conhecimento técnico-científico.***
2. ***Sim. É possível aplicar os preceitos do art. 75, IV, “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021 e do art. 377, III, do Decreto Estadual nº 10.086/2022, para aquisição de quaisquer bens, insumos, serviços e obras destinados a atividades extensionistas, desde que tais aquisições estejam diretamente vinculadas à execução desses projetos com finalidade de desenvolvimento no interesse público.***

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas