

NOTA TÉCNICA – NT-AJU_2026_01

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL E SOCIAL REALIZADOS PELA EMATER/RS

I. FINALIDADE.

A presente Nota Técnica tem por finalidade orientar e fundamentar, sob os aspectos legais e doutrinários, a possibilidade de contratação direta de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social (ATERS) junto ao Sistema EMATER/RS-ASCAR, com vistas a conferir maior celeridade, efetividade e continuidade à execução de políticas públicas voltadas ao meio rural, especialmente ao público da agricultura familiar e demais segmentos atendidos pela política estadual de ATERS.

Considera-se, ainda, que a adequada instrução do processo de contratação deve assegurar motivação, transparência, planejamento, demonstração do interesse público, justificativa de preços e compatibilidade do objeto com as finalidades institucionais da entidade a ser contratada, em conformidade com a Lei Federal no 14.133/2021.

II. CONTEXTO E RELEVÂNCIA PÚBLICA DOS SERVIÇOS DE ATERS.

A Assistência Técnica e Extensão Rural e Social constitui instrumento essencial da política agrícola, por se tratar de atividade de natureza continuada, predominantemente intelectual, voltada à difusão de conhecimentos, ao aperfeiçoamento de processos produtivos, à melhoria das condições de vida no campo e ao fortalecimento de cadeias produtivas, com repercussões diretas sobre desenvolvimento local, segurança alimentar, geração de renda e sustentabilidade ambiental.

A Constituição Federal de 1988, no art. 187, inciso IV, estabelece que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com participação efetiva do setor de produção, levando em conta, especialmente, a assistência técnica e extensão rural.

No âmbito estadual, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul prevê, entre os objetivos e instrumentos da política agrícola, o ensino, a pesquisa, a extensão e a assistência técnica (art. 184, § 1º e § 2º), bem como determina que o Estado manterá serviço de extensão rural, assistência técnica e pesquisa e tecnologia agropecuárias, com atenção especial aos pequenos e médios produtores (art. 186).

Em reforço a esse comando constitucional, o Estado do Rio Grande do Sul instituiu a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e Social por meio da Lei Estadual no 14.245, de 29 de maio de 2013, regulamentada pelo Decreto Estadual no 51.565, de 09 de junho de 2014. O referido Decreto prevê expressamente, em seu art. 10,

que o Estado manterá serviço permanente e continuado de ATERS diretamente ou por meio da EMATER/RS e/ou ASCAR, que compõem o Sistema EMATER/RS-ASCAR.

III. NATUREZA JURÍDICA E CAPILARIDADE INSTITUCIONAL DO SISTEMA EMATER/RS-ASCAR.

A Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS) é sociedade civil sem fins lucrativos, integrante do sistema de ATER historicamente estruturado no país, com finalidade primordial de planejamento, coordenação e execução de programas de assistência técnica e extensão rural, em colaboração com órgãos e entidades públicas.

A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR), constituída em 02 de junho de 1955, também é pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, tendo por objetivo executar serviços, programas e projetos destinados ao assessoramento e à promoção do desenvolvimento e da autonomia no meio rural, em articulação com políticas setoriais diversas.

Registre-se que as disposições estatutárias de ambas as associações reconhecem o Protocolo de Operacionalização Conjunta, estabelecendo atuação conjunta e indissociável na execução das atividades comuns de ATERS, o que caracteriza, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, arranjo institucional singular, consolidado historicamente e respaldado pela política pública estadual.

O Sistema EMATER/RS-ASCAR possui abrangência estadual, com presença nos 497 municípios, Escritórios Municipais e Regionais, centros de treinamento e estruturas operacionais especializadas, o que demonstra capilaridade, expertise institucional, acúmulo técnico e capacidade instalada para execução continuada dos serviços.

IV. CONTRATAÇÃO DIRETA. ENQUADRAMENTO NA MODALIDADE INEXIGIBILIDADE.

O inciso XXI do art. 37 da CRFB¹ traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressaltando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

¹ Art. 37; (...) XXI – ressalvados os casos específicos 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.

O art. 74 da Lei 14.133/2021² prevê as hipóteses em que a licitação é considerada inexigível. Ou seja, traduz os casos que o legislador entende ser inviável a competição em razão da realidade fática que impossibilita a realização do processo licitatório que atenda ao interesse público ali perseguido.

Analisando o art. 74, inciso I, que prevê a excepcionalidade de contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, observa-se a possibilidade de enquadramento da contratação dos serviços de ATERS prestados pelo sistema EMATER-RS.

Sobre a hipótese, a doutrina registra o seguinte:

3.1) Ausência de pluralidade de alternativas A primeira hipótese de inviabilidade de competição reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública.

² Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação é imprestável. Mais precisamente, não há alternativas diversas para serem entre si cotejadas³. (grifou-se)

Isso se dá em virtude de que, no contexto do Estado do Rio Grande do Sul, a Política Estadual de ATERS, instituída pela Lei Estadual nº. 14.245/2013 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº. 51.565/2014, estabeleceu arranjo institucional específico, prevendo a manutenção de serviço permanente e continuado de ATERS diretamente ou por meio da EMATER/RS e/ou ASCAR, que compõem o Sistema EMATER/RS-ASCAR (art. 10 do Decreto Estadual nº. 51.565/2014).

Tal reconhecimento normativo, aliado à estrutura operacional e capilaridade do Sistema, constitui elemento relevante para a demonstração da inviabilidade de competição, na medida em que vincula a execução da política pública estadual a uma instituição executora oficial.

Importante ainda destacar que os serviços de ATERS, por sua natureza, caracterizam-se como serviços técnicos especializados predominantemente intelectuais, uma vez que envolvem diagnóstico, planejamento, orientação técnica, metodologias de extensão, acompanhamento, capacitação e avaliação de resultados, demandando conhecimento técnico acumulado e experiência institucional.

Nesse sentido haveria ainda a possibilidade de enquadramento no art. 74, inciso III, da Lei nº. 14.133/2021, prevê a inexigibilidade quando inviável a competição, em especial nos casos de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

No contexto do Estado do Rio Grande do Sul, a EMATER/RS encontra-se reconhecida como executora oficial dos serviços permanentes e continuados de ATERS, conforme a legislação estadual mencionada, o que reforça a caracterização de notória especialização e singularidade institucional, especialmente pela capilaridade, histórico de atuação, estrutura técnica e integração ao arranjo de política pública estadual.

V. CONTRATAÇÃO DIRETA. ENQUADRAMENTO NA MODALIDADE DISPENSA DE LICITAÇÃO.

Alternativamente, o art. 75, inciso XV, da Lei nº. 14.133/2021, admite dispensa de licitação para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, desde que:

- a) a instituição não tenha fins lucrativos;

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 960.

- b) possua inquestionável reputação ética e profissional;
- c) o objeto guarde pertinência com sua finalidade estatutária;

Considerando que a EMATER/RS e a ASCAR são entidades sem fins lucrativos e que suas finalidades estatutárias e atuação institucional se relacionam diretamente a extensão e assistência técnica rural e social, é juridicamente possível, s.m.j., o enquadramento no art. 75, inciso XV, desde que comprovados os requisitos no processo administrativo.

Para adoção desse fundamento, a EMATER-RS dispõe de: (i) estatuto social que comprova a natureza jurídica sem fins lucrativos; (ii) comprovação de reputação ética e profissional dado o histórico institucional e as evidências de atuação reconhecidas em nível estadual; (iii) há evidente demonstração de pertinência temática entre o objeto e as finalidades estatutárias; (iv) os preços praticados são isonômicos, uma vez que os município que contratam os serviços de ATERS acabam pagando o mesmo valor por quota; e (v) há previsão, através de Plano de Trabalho, das metas e mecanismos de fiscalização.

VI. CONCLUSÃO.

Diante do arcabouço constitucional e estadual que reconhece a ATERS como instrumento essencial de política agrícola e determina a manutenção de serviço permanente e continuado, bem como diante do reconhecimento normativo do Sistema EMATER/RS-ASCAR como executora oficial da política estadual de ATERS, conclui-se ser juridicamente possível a contratação direta da EMATER/RS pela Administração Pública, desde que devidamente instruído o processo administrativo.

A contratação pode ser fundamentada, conforme o caso concreto e mediante motivação adequada, em:

1. inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, inciso I, da Lei Federal no 14.133/2021, por se tratar de serviço técnico especializado executado, nos termos da Legislação Estadual, pela EMATER-RS;
2. inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, inciso III, da Lei Federal no 14.133/2021, por se tratar de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e por se evidenciar notória especialização e inviabilidade de competição no contexto institucional do Estado do Rio Grande do Sul;
3. dispensa de licitação, com base no art. 75, inciso XV, da Lei Federal no 14.133/2021, por se tratar de instituição brasileira sem fins lucrativos com finalidade estatutária compatível com atividades de extensão.

Diante do exposto, cumpre-nos informar da possibilidade desta EMATER/RS executar quaisquer atividades relacionadas às políticas de assistência técnica e extensão

rural e social, no âmbito de sua abrangência, por conseguinte ser contratada administrativamente, por um contrato de prestação de serviços, com base na legislação citada acima.

Atenciosamente,

Porto Alegre, 18 de junho de 2026.

LARISSA
DIEFENBACH LEUCK

Assinado de forma digital por
LARISSA DIEFENBACH LEUCK
Dados: 2026.06.19 11:31:06
-03'00'

Larissa Diefenbach Leuck
OAB/RS 40.978
Assessoria Jurídica

RICARDO BRITTO
VELHO DE MATTOS

Assinado de forma
digital por RICARDO
BRITTO VELHO DE
MATTOS

Ricardo Britto Velho de Mattos
OAB/RS 39.371
Assessoria Jurídica

**LEANDRO
SIMONETTO**

Assinado de forma digital
por LEANDRO SIMONETTO
Dados: 2026.06.19 15:55:07
-03'00'

Leandro Simonetto
OAB/RS 73.577
Chefe da Assessoria Jurídica