



ZÊNITE FÁCIL

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

<http://www.zenite.blog.br> @zenitenews /zeniteinformacao /zeniteinformacao
 /zeniteinformacao

LICITAÇÃO DISPENSÁVEL DE ACORDO COM O PLANO BRASIL SOBERANO – MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.309/25

Data Agosto de 2025

Autores José Anacleto Abduch Santos

LICITAÇÃO DISPENSÁVEL DE ACORDO COM O PLANO BRASIL SOBERANO – MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.309/25

JOSÉ ANACLETO ABDUCH SANTOS

Advogado, Procurador do Estado, Mestre e Doutor em Direito Administrativo pela UFPR.

A Medida Provisória nº 1.309 de 13 de agosto de 2025 instituiu o Plano Brasil Soberano e o Comitê de Acompanhamento das Relações Comerciais com os Estados Unidos da América. Este plano tem por objetivo atenuar os efeitos do denominado “tarifaço” de produtos brasileiros determinado pelo Governo dos Estados Unidos. Dentre outras medidas de significação no plano econômico, está a criação de uma nova hipótese de licitação dispensável.

Trata-se de norma editada no exercício da competência prevista no art. 37, XXVII da Constituição Federal, que dispõe que compete à União, privativamente, legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”.

A medida provisória contém regras relativas a licitações e contratações públicas destinadas ao enfrentamento de situação de urgência. O fundamento e premissa para a edição da medida provisórias são de que as Leis vigentes estabelecem requisitos técnicos, jurídicos e formais que não se ajustam à urgência de atendimento que certas necessidades públicas em tempo de eventos de graves proporções.

Em outros termos, a premissa é de que em certas ocasiões de crise, o tempo do processo da contratação pode produzir risco intolerável a elevados valores jurídico-constitucionais, como a vida, saúde, segurança, dignidade da pessoa humana, meio ambiente, entre outros.

No plano das contratações públicas, a medida provisória dispõe sobre “medidas excepcionais para a aquisição, pela administração pública, de gêneros alimentícios que deixaram de ser exportados por produtores ou pessoas jurídicas exportadoras em virtude da imposição de tarifas adicionais sobre exportações brasileiras aos Estados Unidos da América” (art. 1º, VII).

A medida provisória prevê que “excepcionalmente, poderão ser adquiridos, pela administração pública, gêneros alimentícios que deixaram de ser exportados por produtores ou pessoas jurídicas exportadoras em virtude da imposição de tarifas adicionais sobre exportações brasileiras aos Estados Unidos da América” (art. 11).

Ao utilizar a expressão “Administração Pública” a medida provisória inclui no seu âmbito de aplicação os órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas (Lei nº 14.133/21, art. 6º, III).

As empresas públicas e as sociedades de economia mista podem celebrar contratações de acordo com as regras da medida provisória.

Ato conjunto do Ministro de Estado da Agricultura e Pecuária e do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura familiar disporá sobre: I - a forma de comprovação dos requisitos para fins de habilitação à contratação de que trata este Capítulo; e II - os gêneros alimentícios elegíveis à contratação por dispensa de licitação.

O primeiro é óbvio ponto de destaque é que existem duas condições para a adoção desta hipótese de contratação direta. Pode ser contratada sem licitação a pessoa física ou jurídica que tenha sido reconhecidamente afetada pela tarifação adicional sobre exportações brasileiras; e, sob o aspecto objetivo, os produtos alimentícios que foram objeto desta dita sobretaxação.

A hipótese de contratação direta pode ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer das esferas federativas, uma vez que determinada por norma geral de competência da União, como dito.

Na aquisição excepcional de gêneros alimentícios de que trata a medida provisória será:

I - permitida a contratação direta, por meio de dispensa de licitação

Como antes dito, a norma cria nova hipótese transitória de licitação dispensável. Assim, é dispensável a licitação para aquisição de produtos alimentícios que

deixaram de ser exportados por produtores ou pessoas jurídicas exportadoras em virtude da imposição de tarifas adicionais sobre exportações brasileiras aos Estados Unidos da América.

Para tanto é preciso comprovação no processo administrativo de que o objeto da contratação se enquadra no plano fático àqueles definidos pela norma conjunta de que trata a Medida Provisória.

O elemento objetivo da contratação direta são gêneros alimentícios que deixaram de ser exportados; e o elemento subjetivo são os produtores ou exportadores destes gêneros alimentícios.

A escolha do contratado deve ser justificada. Em que pese o afastamento da licitação, é dever da Administração buscar o cumprimento dos objetivos fixados pelo art. 11 da Lei nº 14.133/21, dentre eles o de “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto”. Por força da excepcionalidade das contratações e da particularidade da situação de fato, a consideração do ciclo de vida do produto é dever jurídico que pode ser mitigado em razão de proporcionalidade.

O tratamento jurídico extraordinário somente pode ser utilizado para enfrentamento das consequências decorrentes da tarifação de certos gêneros alimentícios destinados à exportação. O objeto da contratação direta são apenas “gêneros alimentícios”. Neste ponto não cabe interpretação extensiva para acolher na regra de exceção outros produtos e serviços, ainda que destinados à exportação e objeto de tarifação.

A regra prevê que podem ser contratados sem licitação gêneros alimentícios de “produtores ou pessoas jurídicas exportadoras”.

São assim alcançados pela regra, primeiramente, os produtores. Produtor de gêneros alimentícios é a pessoa física ou jurídica que exerce, de forma organizada e habitual, atividades de produção, transformação, beneficiamento, industrialização ou cultivo de alimentos destinados ao consumo humano ou animal, podendo atuar em qualquer etapa da cadeia produtiva — desde a obtenção da matéria-prima até a entrega do produto final ao mercado.

Em segundo lugar, podem ser contratadas as pessoas jurídicas exportadoras. Neste caso, não se exige que esta pessoa jurídica seja o produtor, mas apenas se exige a condição de exportador. Pessoa jurídica exportadora de gêneros alimentícios é a empresa legalmente constituída, sob qualquer forma societária admitida em lei (sociedade limitada, anônima, cooperativa, etc.), que tem por objeto social — total ou parcial — a produção, beneficiamento, industrialização, comercialização e exportação de alimentos destinados ao consumo humano ou animal, atuando em conformidade com as normas internas e internacionais de segurança e qualidade alimentar. Nesta

linha, a pessoa jurídica exportadora pode ser também produtora, ou apenas intermediária do negócio de exportação de gêneros alimentícios.

Os produtos autorizados para contratação direta, devem ser exclusivamente aqueles que teriam destinação de exportação originariamente, pelos critérios que serão definidos por norma técnica específica.

Por fim, por mais bem intencionado seja o administrador, não há autorização legal para a aquisição de gêneros alimentícios que não terão a devida serventia pública.

II - admitida a apresentação simplificada de termo de referência

Nesta hipótese de contratação é autorizada a elaboração de termo de referência simplificado.

O termo de referência simplificado conterá apenas: I - a definição do objeto; II - a fundamentação simplificada da contratação; III - a descrição resumida da solução apresentada; IV - os requisitos da contratação; V - os critérios de medição e de pagamento; VI - a estimativa de preços obtida por meio dos critérios previsto no inciso V do caput do art. 12; e VII - a adequação orçamentária.

Em contraste com a exigência de conteúdo de termo de referência prevista no art. 6º, XXIII da Lei nº 14.133/21:

- a. definição sucinta do objeto: embora a medida provisória tenha suprimido a exigência de que a definição do objeto inclui a sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e possibilidade de prorrogação, são elementos essenciais que devem ser previstos no termo de referência;
- b. a fundamentação da contratação pode ser resumida: contemplando apenas de modo sucinto e claro os aspectos mínimos que justificam a contratação direta;
- c. a descrição resumida da solução: apontado qual foi a solução eleita para a contratação, e o seu vínculo com a necessidade administrativa. Não é preciso realizar a consideração do ciclo de vida do produto objeto da contratação;
- d. os requisitos da contratação: devem ser indicados todos os requisitos de qualidade e de encargo contratual para garantir qualidade mínima e resultado eficiente, eficaz e satisfatório para a Administração;
- e. critérios de medição e pagamento: serão indicados os parâmetros para aferição do cumprimento da obrigação contratual e regras de pagamento. Nos termos do disposto no art. 145 da Lei nº 14.133/21 pode haver a antecipação de pagamento, se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do produto, hipótese que deverá ser previamente justificada no instrumento formal de contratação direta. A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição

para o pagamento antecipado. Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido.

f. estimativa de preços: será simplificada.

g. adequação orçamentária: é indispensável a previsão de recursos orçamentários para efetivar a contratação direta.

Fica desobrigada a Administração de incluir no termo de referência o modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; o modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade.

A regra de simplificação do termo de referência deve ser interpretada sistematicamente. Embora exclua do conteúdo o modelo de gestão do contrato e o modelo de execução do objeto, parece evidente que cautelas mínimas de gestão e de fiscalização (controle) deverão ser adotadas para evitar prejuízos para a Administração e aferição da correta e adequada execução do contrato.

III - dispensada a elaboração de estudos técnicos preliminares

Estudo técnico preliminar é destinado a avaliar a viabilidade da contratação futura (técnica, econômico, financeira, jurídica). O estudo técnico preliminar não precisa ser elaborado como condição prévia para a contratação.

Contudo, é preciso uma avaliação criteriosa das condutas estipuladas no § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21 para concluir, em concreto, que são desnecessárias ou devem ser incorporadas à fase preparatória da contratação direta.

IV - permitida a adoção do sistema de registro de preços, facultada a adesão

Registro de preços é “o conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras” (Lei nº 14.133/21, art. 6º, XLIX).

Adesão é o procedimento pelo qual um órgão ou entidade não participante do registro de preços passa a integrar a relação jurídica formalizada pela ata de registro de preços e adquirir aptidão para contratar o seu objeto. Órgão ou entidade não participante é o órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços.

Trata-se de hipótese de formação de registro de preços precedida de contratação direta. No regime da Lei nº 14.133/21 “o sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade” (art. 82, § 6º). Ou seja, pela dicção literal da lei, a

seleção de fornecedor ou prestador pela via da contratação direta para registro de preços somente pode ocorrer na perspectiva de que será utilizado por mais de um órgão ou entidade.

A medida provisória em exame institui regra especial em relação à regra geral fixada pela Lei. A norma provisória não exige que o registro de preços precedido pelo processo de contratação direta deva ser potencialmente utilizado por mais de um órgão ou entidade, assim, poderá a Administração, a seu juízo de discricionariedade, contratar diretamente fornecedor para registro de preços de gênero alimentício para seu uso exclusivo.

A adesão a uma ata de registro de preços destinada à contratação de gêneros alimentícios pode ser feita: a) por órgão ou entidade pública federal à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Estado, do Distrito Federal ou dos Municípios; e b) por órgão ou entidade do Estado ou do Município à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora dos Municípios.

O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, a cinco vezes o quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

Empresas públicas e sociedades de economia mista não podem aderir a estas atas de registro de preço, em razão da norma contida no art. 66, § 1º da Lei nº 13.303/16. Embora se deva reconhecer que diversas empresas estatais contém previsão expressa em seus regulamentos da possibilidade de adesão a atas de registro de preços celebradas pela Administração Pública direta, e vice versa.

V - definido o preço estimado a partir da média dos valores encontrados em pesquisa entre os potenciais fornecedores de produtos enquadrados nas condições exigidas para a contratação direta

A Lei nº 14.133/21 estabelece parâmetros para a formação do preço de referência para a contratação de compras no art. 23, § 1º: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de

divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Para a contratação direta de gêneros alimentícios a formação do preço de referência é simplificada, e pode ser feita apenas mediante a consulta entre potenciais fornecedores no âmbito do mercado específico em que se insere o objeto do contrato futuro.

Permanece íntegro o dever jurídico de adotar todas as cautelas para evitar o sobrepreço, que é “preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto” (Lei nº 14.133/21, art. 6º, LVI).

VI - observado o prazo máximo de vigência do contrato de até cento e oitenta dias

O contrato poderá ser celebrado para entrega imediata e integral dos gêneros alimentícios, ou, para fornecimento contínuo, a critério da Administração.

A medida provisória contempla dois prazos relacionados às contratações diretas: (i) o prazo máximo de vigência dos contratos; e (ii) o prazo máximo para celebrar os contratos nela baseados.

O prazo máximo de vigência contratual, contado de sua publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas, incluídas as prorrogações, será de até cento e oitenta dias.

O prazo máximo para celebrar contratos com base nas regras de medida provisória está previsto no seu art. 13: “as contratações na forma prevista no art. 12 poderão ser firmadas no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação desta Medida Provisória”.

A publicação da medida provisória ocorreu no dia 13 de agosto de 2025. Assim, até o dia 09 de fevereiro de 2026 podem ser celebrados contratos com base nas regras provisórias.

Celebrado o contrato, diretamente, ou precedido de ata de registro de preços até o dia 09 de fevereiro de 2026, terá potencial vigência de 180 dias.

A regra especial não admite a prorrogação de vigência dos contratos de acordo com as normas previstas na Lei nº 14.133/21.

APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.133/21

Nos termos da regra contida no art. 15 da medida provisória “o disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, aplica-se às aquisições de que trata este Capítulo naquilo que não lhe for contrário”.

Como exemplo de regras da Lei nº 14.133/21 que podem ser aplicadas às contratações feitas com base na norma transitória, se pode citar: (i) regras de alterações contratuais; (ii) regras de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de ata ou do contrato; dentre outras.

Acompanhe também novidades sobre licitações e contratos pelo instagram @joseanacleto.abduch.

Como citar este texto:

SANTOS, José Anacleto Abduch. Licitação dispensável de acordo com o Plano Brasil Soberano – Medida Provisória nº 1.309/25. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 15 ago. 2025. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa