



**PARECER JURÍDICO N. 35/2025**

**Interessado:** Secretaria Municipal da Educação, Cultura e Esportes.

**Objeto:** Pregão Eletrônico. PE 0001- PL 0008-2025- Alimentação Escolar.

**I- RELATÓRIO**

Trata-se de consulta encaminhada pelo Setor de Licitações, acerca da solicitação da Secretaria Municipal da Educação, Cultura e Esportes, quanto ao Pregão Eletrônico nº 0001/2025 (PMC), cujo objeto consiste no *“Registro de Preços para futura e eventual compra de gêneros alimentícios para atendimento do cardápio referente ao atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE, nos termos da Lei 11.947/2009, Resolução CD/FNDE nº 06/2020 e Resolução CD/FNDE nº 20/2020, destinados à elaboração da Alimentação Escolar para os alunos dos Centros Municipais de Educação Infantil e Escolas Municipais do Município de Capinzal, Santa Catarina, através do Convênio 4087/94 FNDE (PNAE/PNAP, PNAC) e Recursos Próprios, durante o ano de 2025”*.

É o necessário relato.

**II- ANALÍSE JURÍDICA**

Inicialmente cumpre destacar que após análise previa da documentação enviada esta assessoria jurídica verificou que o ETP e o TR documentos fundamentais de qualquer processo licitatório encontram-se em conjunto, sob a seguinte justificativa:

“Esta entidade resolve por elaborar o Termo de Referência em conjunto com o ETP entendendo ser mais prudente a organização das informações quando em apenas um documento e consequente melhor aproveitamento do tempo, tornando as etapas mais céleres.

A Lei de Licitações 14.133/21, discorre sobre o Termo de Referência:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) 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;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;



## ASSESSORIA JURÍDICA



Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:  
II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;"

A Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e contratações públicas e disciplina separadamente os institutos do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR).

O ETP está previsto no artigo 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021, que o define como:

Art. 6º, XX – Estudo Técnico Preliminar: documento constitutivo da fase preparatória da contratação, que conterá a fundamentação da necessidade da contratação, os requisitos da solução, os estudos acerca das soluções disponíveis no mercado, os levantamentos que embasem a estimativa do valor da contratação e os requisitos de exequibilidade técnica e econômica.

Já o Termo de Referência está previsto no artigo 6º, inciso XXIII, da mesma lei, nos seguintes termos:

Art. 6º, XXIII – Termo de Referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os elementos capazes de permitir a avaliação do custo pela administração, definição precisa do objeto, elementos técnicos suficientes para o desenvolvimento do projeto básico, orçamento detalhado em planilhas e critérios de medição e pagamento.

O artigo 18 da Lei 14.133/2021 disciplina a fase preparatória da licitação, estabelecendo que o ETP precede o TR, pois este último detalha a solução escolhida no estudo preliminar.

Salienta-se que, a partir do DFD, será elaborado o ETP. Após a elaboração do ETP e a consequente escolha da solução mais adequada para o atendimento da necessidade administrativa, será necessária a elaboração do TR, cuja finalidade é detalhar o objeto e os aspectos mais relevantes para atender à demanda pretendida. O TR não se confunde com o ETP, pois aprofunda as especificações da solução que já foi escolhida na elaboração do ETP. Trata-se de uma fase distinta e necessariamente posterior, na qual devem ser abordados outros elementos, indo além do ETP. Cabe ressaltar que o TR não é um ETP resumido. São documentos que se complementam, e o preenchimento de ambos deve ter como foco a solução da demanda a ser atendida.

Conforme disciplina o art.18 da Lei 14.133/2021, o ETP deverá ter os requisitos constantes no art. 18 e seus incisos:



## ASSESSORIA JURÍDICA



Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;



## ASSESSORIA JURÍDICA



IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) não se confunde com o Termo de Referência (TR), o qual tem propósito distinto. O ETP tem a finalidade de identificar a necessidade e apresentar as soluções disponíveis no mercado. Por sua vez, cabe ao TR especificar, de forma precisa, suficiente e clara, a melhor solução que foi estudada previamente por meio do ETP.

Além disso, o artigo 40 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os requisitos mínimos que devem constar no Termo de Referência:

Art. 40 – O edital de licitação para a contratação de bens e serviços, incluída a elaboração de projetos e a execução de obras e serviços de engenharia, conterá, no mínimo:

I – definição do objeto com clareza, vedadas especificações que limitem a competição;

II – fundamentação da contratação;

III – requisitos da contratação;

IV – modelos de execução e de gestão do contrato;

V – critérios de aferição do desempenho do contratado;

VI – estimativa de preços baseada em critérios de mercado;

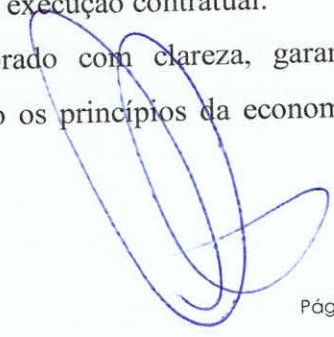
VII – adequação orçamentária da despesa, com a indicação da previsão de recursos;

VIII – providências a serem adotadas para obter o desempenho esperado do objeto.

Esses dispositivos mostram que o Termo de Referência continua sendo um instrumento essencial para garantir a boa execução dos contratos administrativos, garantindo planejamento, transparência e controle.

O TR é um documento fundamental para garantir a legalidade e a eficácia da contratação pública. Sua ausência ou elaboração inadequada pode comprometer a transparência, a competitividade do certame e a qualidade da execução contratual.

Portanto, é imprescindível que o TR seja elaborado com clareza, garantindo a viabilidade técnica e financeira da contratação, respeitando os princípios da economicidade, eficiência e isonomia.



## **ASSESSORIA JURÍDICA**



Diante do exposto, recomenda-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) sejam elaborados separadamente, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, de modo a garantir o cumprimento dos princípios da transparência, planejamento e economicidade na contratação pública.

### **CONCLUSÃO**

Diante do exposto, limitando-se ao objeto da consulta remetido à análise desta Assessoria Jurídica, o parecer é no sentido de que o procedimento deve ser devolvido a Secretaria da Educação, Cultura e Esporte para que os vícios sejam sanados, tendo em vista que o ETP e o TR são documentos distintos, pois conforme a Lei nº 14.133, de 2021, o Estudo Técnico Preliminar tem por objetivo identificar e analisar os cenários para o atendimento da demanda que consta no Documento de Oficialização da Demanda, bem como demonstrar a viabilidade técnica e econômica das soluções identificadas, fornecendo as informações necessárias para subsidiar o respectivo processo de contratação, já o Termo de Referência é o documento produzido na fase de planejamento de contratações de bens e serviços, a fim de especificar o objeto escolhido para o atendimento da necessidade da Administração. Cabe esclarecer que, enquanto o ETP se caracteriza por ser um instrumento de planejamento preliminar, por meio do qual são avaliadas determinadas soluções para atendimento de uma necessidade da Administração, concluindo se a contratação será ou não viável, o TR é o planejamento definitivo, para especificação e detalhamento da solução escolhida.

Portanto, apesar de haver pontos em comum entre esses dois instrumentos, eles não se confundem.

Salvo melhor juízo, é o parecer que submetemos à consideração da consulente.

Capinzal-SC, 18 de fevereiro de 2025.



**DIOGENES CARVALHO DA SILVA**  
**OAB/SC 42.415**