

PARECER JURÍDICO N.º 029/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 20250819.1/2025

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

SOLICITAÇÃO DE EMISSÃO DE PARECER JURÍDICO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONCORRÊNCIA. ANÁLISE JURÍDICA. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela **Prefeitura Municipal de Jati-CE, por meio do Fundo Municipal de Educação**, com a finalidade de contratar empresa especializada para a **construção de Escola de Ensino Fundamental – 13 salas de aula, padrão FNDE**, conforme projetos arquitetônicos e planilha orçamentária de referência.

O valor estimado da contratação é de **R\$ 11.091.748,52 (onze milhões, noventa e um mil, setecentos e quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos)**, conforme planilha orçamentária FNDE/SINAPI (março/2024), com aplicação de **BDI de 25%**.

O processo contém, entre outros documentos:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- Mapa de Gerenciamento de Riscos;
- Declaração de Adequação Orçamentária;
- Termo de Referência;
- Projeto Básico completo (plantas arquitetônicas, fachadas, memoriais, layout);
- Planilha orçamentária baseada em parâmetros FNDE/SINAPI;
- Minutas do edital de concorrência eletrônica;
- Minuta do contrato administrativo.

O objeto será licitado na modalidade **Concorrência Eletrônica**, do tipo **menor preço**, conforme autorizado pela Lei n.º 14.133/2021.

Eis o relatório. Passa-se a análise.

Prefeitura Municipal de Jati – CE | CNPJ: 07.413.255/0001-25
CARMELITA GUIMARÃES, n.º 2, CENTRO, Jati, Ceará, Brasil
jati.ce.gov.br

Página 1 de 5



Documento assinado eletronicamente por **BIANCA SILVA SANTOS**, em 30/09/2025 - 15:20:34, conforme horário oficial de Brasília. Com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#). Autenticidade do documento pode ser verificada em <https://bid.startgov.com.br/validacao>, informando o código verificador: f95b18f7-4c69-446c-ae42-10659f8cf49f

DO MÉRITO

Das Considerações Preliminares

O artigo 53, *caput* da Lei n.º 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei n.º 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade do envio dos processos licitatórios para a análise do órgão de assessoramento jurídico competente:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I- apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II- redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Logo, verifica-se **que é atribuição desta procuradoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação**, com foco nos artefatos que compõem a contratação, sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

Contudo, cumpre esclarecer, preliminarmente, que **o parecer jurídico não tem o condão de esmiuçar-se acerca das questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital**, limitando-se aos **aspectos estritamente jurídicos** da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade.

Este é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

[...]

O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo.

Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos deste Processo.



DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Modalidade de Licitação

O objeto em análise é a **execução de obra pública (construção de escola padrão FNDE)**, enquadrando-se, portanto, como **obra de engenharia, nos termos do artigo 6º, inciso XXII da Lei n.º 14.133/21**.

A escolha da **Concorrência Eletrônica** mostra-se adequada, consoante dispõe o **artigo 28, inciso II, c/c §1º da Lei nº 14.133/2021**, que estabelece a concorrência como modalidade aplicável a contratações de obras e serviços de engenharia que não se enquadrem como serviços comuns.

A utilização do **modo eletrônico** atende ao princípio da competitividade e ao disposto no **artigo 17 da Lei n.º 14.133/21**, bem como às diretrizes de governança e transparência defendidas pelo TCU.

Projeto Básico e Orçamento Estimado

Consta do processo o Projeto Básico completo, elaborado a partir de modelo padrão FNDE, contendo plantas, fachadas, layout e memoriais técnicos, atendendo à exigência do artigo 18, inciso VI da Lei n.º 14.133/21.

O orçamento estimado foi elaborado com base no SINAPI (março/2024), nos termos do artigo 23, §3º da Lei n.º 14.133/21 e das recomendações do TCU (Acórdão nº 775/2015 – Plenário).

Cumpra ainda destacar que o TCU, no Acórdão nº 1084/2025-Plenário (Boletim de Jurisprudência nº 540/2025), reafirmou a obrigatoriedade do uso do SINAPI como parâmetro de referência para obras de edificações, entendimento este plenamente observado no presente processo.

O BDI aplicado de 25% decorre da planilha padrão FNDE para escolas de 13 salas de aula na região Nordeste, sendo percentual compatível com a jurisprudência do TCU (Acórdão nº 2622/2013 – Plenário), que reconhece como aceitáveis margens de 20% a 30% para edificações, desde que devidamente justificadas.

Ressalte-se que, **por se tratar de referencial oficial do FNDE, o BDI de 25% possui presunção de legitimidade e razoabilidade**, não configurando sobrepreço, em conformidade com o entendimento consolidado nos órgãos de controle (Manual de Obras Públicas/CGU, 2018).



Pesquisa de Preços

O processo de formação do valor estimado utilizou a base SINAPI/IBGE/CAIXA, metodologia reconhecida pela IN SEGES/ME nº 65/2021, em seu artigo 6º, como referência obrigatória para obras e serviços de engenharia.

Gerenciamento de Riscos

Consta Mapa de Riscos (artigo 18, inciso X Lei n.º 14.133/21). **Recomenda-se, entretanto, que a Matriz de Riscos seja expressamente incorporada ao edital e ao contrato**, em conformidade com o artigo 103 da Lei n.º 14.133/21, delimitando as responsabilidades da Administração e do contratado.

Da análise da minuta do Edital de Licitação

O artigo 25 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece os critérios mínimos que devem ser contemplados na minuta do Edital, complementados pelo artigo 92, que elenca as cláusulas necessárias nos contratos administrativos e que devem, por consequência, estar refletidas na minuta editalícia:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Constata-se que a minuta está redigida em modo eletrônico, em conformidade com os artigos 17 e 54, §2º, da Lei n.º 14.133/21, o que reforça a adequação às diretrizes nacionais de digitalização dos certames.

Recomenda-se, todavia, ajustar a minuta do edital para:

- (I) expressamente indicar que o orçamento estimado é baseado em planilha padrão FNDE/SINAPI, deixando clara a origem do BDI de 25%;
- (II) inserir a matriz de riscos como anexo do edital, em cumprimento ao artigo 103 da Lei n.º 14.133/21;
- (III) reforçar que a contratação se sujeita às penalidades dos artigos 156 a 159 da Lei n.º 14.133/21, bem como às normas do código penal em caso de fraude.



CONCLUSÃO

Ante o exposto, e com fundamento no artigo 53 da Lei n.º 14.133/2021, esta Procuradoria manifesta-se **FAVORÁVEL** à continuidade do procedimento licitatório pretendido, **para a construção da Escola com 13 salas de aula (padrão FNDE)**, com valor estimado de **R\$ 11.091.748,52 (onze milhões, noventa e um mil, setecentos e quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos)**, desde que observadas as seguintes recomendações:

- (I) anexar ao edital a **Matriz de Riscos** correspondente;
- (II) manter registrado no processo que o orçamento e o BDI de 25% decorrem de **planilha oficial FNDE/SINAPI**, para resguardar a Administração em eventual fiscalização do TCU/TCE;
- (III) assegurar que o edital contenha todas as cláusulas obrigatórias do **artigo 92 da Lei n.º 14.133/21** e as condições de habilitação técnica específicas para obras de engenharia.
- (IV) adequar a minuta do edital aos ajustes mencionados no tópico anterior deste parecer (Da análise da minuta do Edital de Licitação).

Ressalta-se, por fim, que este parecer tem caráter meramente **orientativo**, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos, não adentrando em questões de natureza técnica, administrativa ou econômico-financeira constantes no Edital. Logo, **não substitui a análise técnica ou orçamentária**.

Salvo melhor juízo, **é o parecer**.

Jati-CE, 30 de setembro de 2025.

BIANCA SILVA SANTOS

Procuradora Municipal

OAB-CE 45.004 – Portaria 066/2025

Prefeitura Municipal de Jati – CE | CNPJ: 07.413.255/0001-25
CARMELITA GUIMARÃES, nº 2, CENTRO, Jati, Ceará, Brasil
jati.ce.gov.br

Página 5 de 5



Documento assinado eletronicamente por **BIANCA SILVA SANTOS**, em 30/09/2025 - 15:20:34, conforme horário oficial de Brasília. Com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#). Autenticidade do documento pode ser verificada em <https://bid.startgov.com.br/validacao>, informando o código verificador: f95b18f7-4c69-446c-ae42-10659f8cf49f