MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

PARECER Nº: 0475/2026

PROCESSO:2026.02.003284

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitação e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

Contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de assessoria e consultoria destinados à implementação de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REURB-S. Edital técnica e preço. Legalidade. Recomendação.

RELATÓRIO

Trata-se de apreciação de edital de concorrência eletrônica, destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de assessoria e consultoria nas áreas administrativa, jurídica, urbanística, ambiental e social, visando à implementação do Programa de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REURB-S em núcleos urbanos situados no Município do Recife, no de R$ 13.442.196,82.

O processo contempla intervenções nos núcleos Sítio Grande/Dancing Days, Aritana, Ilha de Deus, Beirinha, Vila Esperança/Cabocó, Santa Luzia, Caranguejo Tabaiares e Ilha do Destino, com estimativa de atendimento de aproximadamente 8.993 lotes/domicílios.

A demanda decorre da participação do Município do Recife no programa federal de apoio à regularização fundiária, tendo sido indicada, desde a fase preparatória, a necessidade de contratação de

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por SUSAN PROCOPIO LEITE CARVALHO:02314091418.. Para visualizar o original, acesse o site http://www.assinaturadigital.recife.pe.gov.br/, informe o processo 39000383202626 - Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC e o código 5FBCAE

MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

serviços técnicos especializados para viabilizar as atividades necessárias à REURB-S.

Os serviços encontram-se organizados, em síntese, nas etapas de: a) serviços preliminares e diagnóstico; b) estudos técnicos; c) elaboração do projeto de regularização fundiária e dos projetos de infraestrutura essencial; e d) registro e titulação.

Entre os produtos previstos encontram-se mobilização comunitária, cadastro físico, cadastro social, cartografia básica, estudos ambientais e de áreas de risco, projeto de regularização fundiária, projetos de infraestrutura, registro do projeto de REURB e registro das matrículas individuais.

O Estudo Técnico Preliminar concluiu pela necessidade de contratação de empresa especializada, após considerar outras alternativas, entre elas capacitação da equipe municipal, convênios, parcerias com universidades, contratação de profissionais, ferramentas digitais e formação de consórcio público.

Constam dos autos: ETP (fls.); TR final; Análise de Riscos; Orçamento/Pesquisa de Preços e Memórias de Cálculo; demonstração da fonte e adequação orçamentária; justificativa circunstanciada da Técnica e Preço e de todos os critérios de pontuação; minuta do Edital; e minuta do Contrato.

É o Relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

1. Da natureza do objeto – contratação de consultoria técnica por escopo

Primeiramente, compete destacar a delimitação da natureza da contratação. Conforme o Termo de Referência, os serviços são classificados como serviços especiais e, quanto ao modelo de execução, como serviço não contínuo, caracterizado como contratação por escopo (fl. 841).

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por SUSAN PROCOPIO LEITE CARVALHO:02314091418.. Para visualizar o original, acesse o site http://www.assinaturadigital.recife.pe.gov.br/, informe o processo 39000383202626 - Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC e o código 5FBCAE

MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

A justificativa constante dos autos demonstra que a Administração não pretende suprir ordinariamente postos de trabalho nem manter profissionais terceirizados à sua disposição para o desenvolvimento de atividades rotineiras. Então que a empresa especializada a ser contratada executará integralmente uma solução técnica complexa e multidisciplinar.

A REURB-S demanda a conjugação de conhecimentos urbanísticos, jurídicos, ambientais, sociais, registrais, topográficos e de engenharia, resultando em estudos, cadastros, projetos, relatórios, plantas, peças técnicas e documentos necessários à regularização e titulação dos imóveis.

Desse modo, o objeto contratual não é a disponibilização de arquitetos, engenheiros, advogados, assistentes sociais ou demais profissionais, mas a execução, sob responsabilidade da contratada, de um conjunto determinado de serviços e a consequente entrega dos produtos técnicos definidos no Termo de Referência.

A utilização, nas planilhas de orçamento, de quantitativos de horas ou meses de diferentes categorias profissionais constitui elemento destinado ao dimensionamento do esforço técnico e à composição do custo estimado, não devendo ser confundida com a unidade de remuneração contratual.

Em outros termos, a Administração não remunera a empresa simplesmente porque determinado número de profissionais permaneceu disponível durante determinado período. A remuneração decorre da **execução e aprovação dos produtos ou etapas contratualmente definidos (f**ls. 1362).

2. Do modelo de execução e da medição dos serviços

O TR especifica a contratação está estruturada a partir de **produtos e resultados**. O item "Critérios de Aprovação e Pagamento", constante da fl. 599, determina que servidor formalmente designado como fiscal do contrato será responsável pelo recebimento, medição e aprovação dos produtos.

O pagamento encontra-se condicionado: a) execução do produto; b) cumprimento do cronograma correspondente; c) análise pela fiscalização; d) aprovação do produto; e, e) emissão da

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por SUSAN PROCOPIO LEITE CARVALHO:02314091418.. Para visualizar o original, acesse o site http://www.assinaturadigital.recife.pe.gov.br/, informe o processo 3900038320262 6 - Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC e o código 5FBCAE

MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

respectiva Declaração de Aprovação.

Há previsão de medição proporcional entre os diferentes núcleos objeto da REURB-S. Isso decorre do fato de que os serviços poderão apresentar ritmos distintos de conclusão em cada localidade.

O Termo de Referência utiliza como exemplo as Atividades Preliminares, cujo valor para os oito núcleos é indicado em R$ 259.717,84. Caso o produto seja integralmente concluído apenas no núcleo Sítio Grande/Dancing Days, permite-se a medição proporcional correspondente a 12,565%, equivalente, no exemplo, a R$ 32.633,55.

A previsão deve ser corretamente compreendida: não se admite pagamento por produto incompleto, mas admite-se a medição de um produto integralmente concluído em determinado núcleo ainda que o mesmo produto esteja em desenvolvimento nas demais áreas.

Ademais, os produtos ou subprodutos não serão aceitos parcialmente e que produtos inacabados ou inadequados, quando reprovados, não serão integralmente pagos até sua conclusão e adequação. A sistemática, portanto, reforça que a medição deve estar relacionada a resultado verificável, e não simplesmente às horas trabalhadas ou à permanência de profissionais à disposição da Administração.

3. Da orçamentação

O valor inicialmente consolidado para a contratação foi estimado em R$ 13.442.196,82. O ETP informa que a estimativa foi elaborada considerando valores de referência praticados no mercado regional para serviços semelhantes, além de pesquisas em bancos públicos de preços, acompanhada de planilha orçamentária e memória de cálculo.

Foram utilizadas referências da tabela de preços de consultoria do **DNIT**, inclusive para categorias como coordenador, arquitetos, engenheiros, advogados, assistentes sociais, técnicos, topógrafos e desenhistas. As planilhas consideram quantitativos de horas ou períodos estimados para o desenvolvimento de cada atividade.

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por SUSAN PROCOPIO LEITE CARVALHO:02314091418.. Para visualizar o original, acesse o site http://www.assinaturadigital.recife.pe.gov.br/, informe o processo 39000383202626 - Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC e o código 5FBCAE

MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

É importante, contudo, que essa metodologia seja interpretada como composição do custo do produto, e não como remuneração da mão de obra diretamente colocada à disposição do Município.

Além dos custos diretos, foram incorporados fatores relativos a encargos sociais, custos administrativos, remuneração empresarial e despesas fiscais.

Verifica-se, portanto, que a estimativa foi formada mediante composição dos custos necessários à execução dos serviços técnicos e dos produtos pretendidos.

4. Da origem e do custeio dos recursos

Em relação à fonte de custeio, os autos demonstram que o apoio à REURB-S decorre de programa federal, sendo prevista a utilização de recursos da **União**, no âmbito do Orçamento Geral da União/Novo PAC, operacionalizados por meio de instrumento celebrado com a Caixa Econômica Federal.

A regulamentação reproduzida no processo prevê que as propostas selecionadas sejam operacionalizadas mediante Termo de Compromisso celebrado com a Caixa Econômica Federal, para repasse dos recursos correspondentes.

Consoante consta dos autos, a União figura como fonte dos recursos federais, sendo a Caixa Econômica Federal agente mandatário/operacionalizador do repasse, sem prejuízo da existência de contrapartida municipal.

Segundo as peças constantes dos autos, a composição financeira indicada é:

Fonte	Valor
Recursos federais / repasse	**R$ 12.707.109,00**
Contrapartida do Município do Recife	**R$ 735.087,82**
Valor global	**R$ 13.442.196,82**

5. Do critério de julgamento

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por SUSAN PROCOPIO LEITE CARVALHO:02314091418.. Para visualizar o original, acesse o site http://www.assinaturadigital.recife.pe.gov.br/, informe o processo 39000383202626 - Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC e o código 5FBCAE

MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

O Termo de Referência em seu item 6.1 (fls. 843), estabelece como critério de julgamento Técnica e Preço.

Esse modelo mostra-se coerente com a caracterização conferida ao objeto nos documentos de planejamento, que o qualificam como serviço especial, multidisciplinar e de elevada complexidade técnica. A opção fundamenta-se na relevância da qualidade técnica da solução para o resultado pretendido.

A empresa contratada deverá enfrentar questões: fundiárias e registrais; jurídicas; urbanísticas; sociais; ambientais; topográficas; de geoprocessamento; de infraestrutura urbana; e de articulação com órgãos públicos, cartórios e comunidades envolvidas.

O ETP destaca expressamente a multidisciplinaridade e a complexidade das atividades de REURB e a necessidade de estrutura especializada para assegurar sua execução.

Nessa perspectiva, a adoção exclusivamente do menor preço poderia não permitir a adequada diferenciação entre propostas que apresentem níveis distintos de metodologia, experiência, capacidade de coordenação e qualificação da equipe.

A proposta técnica foi estruturada como critério de pontuação **70% para a proposta técnica e 30% para o preço**.

6. Da necessidade de correção da fórmula da nota técnica

Foi identificada inconsistência que deve ser sanada antes da conclusão da fase interna.

Conforme a tabela da fl. 847, a Proposta Técnica possui **cinco componentes**, totalizando 100 pontos, inclusive **Desempenho Pretérito em Contratações Anteriores**, com valor máximo de 10 pontos.

Entretanto, o item 6.1.4 do TR apresenta a fórmula para a Nota Final da Proposta Técnica consta como: **NPT = NCP + NPT + EP + ET**

Na fórmula faltou a menção ao **Desempenho Pretérito (DP) que consta do 6.4.7.5 do TR.**

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por SUSAN PROCOPIO LEITE CARVALHO:02314091418.. Para visualizar o original, acesse o site http://www.assinaturadigital.recife.pe.gov.br/, informe o processo 39000383202626 - Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC e o código 5FBCAE

MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Recomenda-se a revisão da fórmula e das siglas antes da publicação do edital. A correção é necessária porque a inconsistência atualmente existente pode interferir objetivamente no cálculo da classificação das propostas.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino pela legalidade do edital de concorrência de **prestação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria** tendo por finalidade a entrega de produtos técnicos necessários à implementação da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – REURB-S.

Outrossism, recomenda-se a revisão da pontuação da Nota técnica, para inserir o **Desempenho Pretérito (DP) que consta do 6.4.7.5 do TR na fórmula da Nota Técnica.**

À Superior Consideração.

Recife, 21 de setembro de 2026

Susan Procópio Leite Carvalho
Procurador do Município
Matrícula 63.905.1

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por SUSAN PROCOPIO LEITE CARVALHO:02314091418.. Para visualizar o original, acesse o site http://www.assinaturadigital.recife.pe.gov.br/, informe o processo 39000383202626 - Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC e o código 5FBCAE

MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

ENCAMINHAMENTO Nº 1378/2026

PROCESSO:2026.02.003284

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitação e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

À PGA:

Após o cumprimento da diligência complementar da chefia, estou **de acordo** com o parecer por seus próprios fundamentos e recomendações, sobre edital de concorrência eletrônica para registro de preços (serviços de consultoria para regularização fundiária), pelo critério de técnica e preço.

Recife, 07 de outubro de 2026

Danilo Miranda Vieira

Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos

Matrícula 68.524-9

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por DANILO MIRANDA VIEIRA:02684419442.. Para visualizar o original, acesse o site http://www.assinaturadigital.recife.pe.gov.br/, informe o processo 3900038320262 6 - Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC e o código 600CBD

MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Procuradoria Geral Adjunta

ENCAMINHAMENTO Nº 0801/2026

PROCESSO: 2026.02.003284

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitação e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

Exmo. Procurador-Geral do Município,

Pedro Pontes

Aprovo a manifestação do Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos.

À consideração superior.

Juliana Villar Limeira
Procuradora-Assistente da Procuradoria-Geral Adjunta
Matrícula 87.484-4

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por JULIANA VILLAR LIMEIRA:03587072426.. Para visualizar o original, acesse o site http://www.assinaturadigital.recife.pe.gov.br/, informe o processo 3900038320262 6 - Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC e o código 601703

MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

GABINETE

ENCAMINHAMENTO Nº 0756/2026

PROCESSO:2026.02.003284

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitação e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

De acordo com o encaminhamento da PGA.

Pedro José de Albuquerque Pontes

Procurador-Geral do Município

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por PEDRO JOSE DE ALBUQUERQUE PONTES:07566500465.. Para visualizar o original, acesse o site http://www.assinaturadigital.recife.pe.gov.br/, informe o processo 390003832026 26 - Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC e o código 606519