



**MUNICÍPIO DO RECIFE**  
**PROCURADORIA-GERAL**

**Proc. de Termos Licitações e Contratos**

PARECER Nº: 0023/2026

PROCESSO:2023.02.004001

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

ASSUNTO: Elaboração de Minutas - Contratos Administrativos - Outras Consultas em Contratos Administrativos

PPP “Morar no Centro”. Concessão patrocinada. Edital e anexos. Verificação jurídica formal pela PGM/PTLC. Atendimento às exigências da Lei nº 11.079/2004, Lei nº 8.987/1995 e, subsidiariamente, Lei nº 14.133/2021, com amparo em legislação municipal e governança (CGPar), participação social e controle prévio do TCE/PE. Regularidade jurídico-formal. Prosseguimento do certame, sem incursão no mérito administrativo (conveniência e oportunidade).

À Chefia da PTLC,

1. Os autos foram inicialmente encaminhados à PGM pela Secretaria Executiva de Parcerias Estratégicas (SEPE), via Ofício SEPLAGTD/SEPE/GGG2 nº 11/2023 (11.9.2023), com pedido de parecer jurídico no bojo de um projeto de parceria público-privada (PPP). Nesse contexto, o Parecer n. 688/2023 (fls. 1351-1354) é explicitamente situado como manifestação prévia e de admissibilidade, alinhada às exigências de controle do TCE/PE, com referência à Resolução TC nº 11/2013 (controle da etapa de planejamento e exigência de parecer jurídico fundamentado baseado em relatório técnico).

2. O projeto em questão é uma PPP, pelo prazo de 25 anos, na modalidade concessão patrocinada destinada à implantação, manutenção e operação de: 4 empreendimentos de locação social

Site: [pgm.recife.pe.gov.br](http://pgm.recife.pe.gov.br) | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: [pgm@recife.pe.gov.br](mailto:pgm@recife.pe.gov.br)

Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903

Sede PFM: Av. Cais do Apolo, nº 445 B, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903

2023.02.004001





**MUNICÍPIO DO RECIFE**  
**PROCURADORIA-GERAL**

empreendimentos habitacionais voltados ao “mercado popular”, no Município do Recife, englobando obras e serviços de gestão de carteira, gestão condominial, trabalho social e desenvolvimento comunitário. O parecer preliminar já aludido registra que os autos continham, entre outros, documentos de deliberação do Conselho Gestor de Parcerias Estratégicas (CGPar), justificativas e detalhes técnicos, minutas editalícias e anexos, e informação de que a consulta pública fora aberta e publicizada (DOM e jornal de grande circulação), com documentos disponíveis nos sites do Município.

3. O referido opinativo delimita, ainda, que por se tratar de fase anterior à licitação e “não havendo, inclusive, versão final do edital”, a análise se restringiria à possibilidade, em tese, do Município firmar a PPP nos termos propostos, sem entrar no mérito das escolhas do gestor (juízo de valor sobre conveniência/oportunidade). A partir desse quadro, o parecer enquadra a operação como parceria público-privada regida pela Lei Federal nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. Em específico, seu art. 2º indica que a parceria público-privada contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, ao passo que o respectivo §1º indica que a “concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. Ainda em termos gerais, a aludida Lei Federal n. 8.987/95 dispõe, em seu art. 2º, II, que a concessão de serviço público consiste na delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

4. Além do marco federal, o parecer aponta fundamento municipal na Lei Municipal nº 18.824/2021, que autoriza concessões de serviços (operação, administração, conservação, manutenção, implantação, reforma, ampliação, melhoramento) de projetos aprovados pelo CGPar, e registra que o objeto foi incluído no Programa Municipal de PPPs por deliberação do Conselho. Nesse sentido, registra-se, como marco deliberativo, a 8ª reunião do CGPar (16.8.2023), na qual houve apresentação





**MUNICÍPIO DO RECIFE**  
**PROCURADORIA-GERAL**

modelagem e deliberação para fins de abertura de consulta pública, com descrição do projeto e menção a 1.128 unidades, sendo 637 destinadas à locação social. Ainda quanto à justificativa do projeto (vide Nota Técnica SDECTI/SEPE n. 41/2023, de 24.8.2023, às fls. 16-22), a Secretaria traz extensa fundamentação para a adoção da sistemática de atuação pretendida (concessão patrocinada), sendo esse modelo de concessão “*caracterizado pela remuneração financeira do parceiro privado ao parceiro público, além da tarifação típica dos contratos de concessão regulamentados pela Lei n. 8.987/1995*”.

5. Em conclusão, o parecer preliminar da PGM aponta ausência de óbices, opinando pela admissibilidade, em tese, do prosseguimento do feito, sem prejuízo de análise posterior detalhada do edital e anexos quando da versão final e remessa conclusiva à PGM/PTLC.

6. Por ora – e após o parecer preliminar da PGM –, voltam os autos com extensa instrução (1359-2642), cujo resumo consta da Nota Técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Licenciamento (Nota Técnica SEDUL/SEPE/GGE2 nº 19/2025 – fls. 2397-2404), que afirma, neste ponto, o que segue.

7. A Nota Técnica tem por finalidade declarar o atendimento dos requisitos necessários à publicação do edital da parceria público-privada denominada “PPP Morar no Centro”, estruturada com concessão patrocinada, com prazo contratual de 25 anos. O objeto envolve a implantação, manutenção e operação de quatro empreendimentos de locação social e dois empreendimentos habitacionais voltados ao mercado popular, incluindo, além das obras, um conjunto abrangente de serviços continuados, como gestão de carteira, gestão condominial, trabalho técnico-social e desenvolvimento comunitário.

8. Do ponto de vista institucional e de governança, a Secretaria destaca que o projeto se encontra devidamente inserido no Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, com respaldo na Resolução Municipal nº 18.824/2021, que disciplina o regime de concessões no âmbito do Município do Recife. Registra que o projeto foi inicialmente aprovado pelo Conselho Gestor de Parcerias Estratégicas (CGPE) em sua 1ª reunião, realizada em 22 de outubro de 2021, e que, posteriormente, na 8ª reunião do CGPE em 16 de agosto de 2023, foi autorizada a abertura da consulta pública. Mais recentemente, na









**MUNICÍPIO DO RECIFE**  
**PROCURADORIA-GERAL**

de bens reversíveis e definições contratuais.

14. Ao tratar especificamente da atuação da Procuradoria Geral do Município, a Secretaria registra a existência do Parecer nº 0688/2023, no qual a PGM se manifestou pela admissibilidade, em tese, da contratação, ressaltando, contudo, que permanece necessária a manifestação jurídica conclusiva antes da publicação do edital. A Nota encerra afirmando que, sob a ótica técnica, econômico-financeira e regulatória, o projeto estaria apto à publicação, condicionando expressamente essa providência à aprovação final pela PGM.

15. Nesses termos, os autos chegam à PMG/PTLC para verificação final das formalidades jurídicas da contratação pretendida, sobretudo diante da chancela técnica, econômico e operacional da modelagem escolhida pela Administração para a gestão do bem em questão. Quando encaminhado à PGM/PTLC, a Secretaria ressalta que a documentação em questão passou por análise da B3 S.A. – Brasil, Bolsa, Balcão, sendo suas sugestões incorporadas ao material (fls. 1359).

16. Constam dos autos documentos e anexos editalícios referentes a: plano de negócios referencial com mapa de riscos (fls. 1361-1408); mapa de riscos (fls. 1409-1417); diretrizes para localização social e alienação (fls 1418-1429); minuta de acordo tripartite (fls. 1430-1458); lista de bens reversíveis e lista de definições (fls. 1459-1485); diretrizes para licenciamento ambiental (fls. 1486-1488); diretrizes para contratação do verificador de conformidade (fls. 1489-1507); contrato de administração de contas (fls. 1508-1533); condições gerais de apólices de seguros (fls. 1534-1540); condições gerais da garantia de execução do contrato (fls. 1541-1544); mecanismo de pagamentos (fls. 1545-1553); sistema de mensuração de desempenho (fls. 1554-1631); caderno de encargos do concessionário (fls. 1632-1714); minuta de contrato de locação (fls. 1715-1724); termo de transferência da área de concessão (fls. 1725-1727); proposta econômica da concessionária (fls. 1728); anexos constitutivos da concessionária (fls. 1729); minuta do contrato (fls. 1730-1906); memorial descritivo das áreas da concessão (fls. 1907-1953); termo de integridade (fls. 1954-1956); apresentação da documentação de habilitação (fls. 1957-1958); apresentação da garantia da proposta (fls. 1960-1966); apresentação da proposta econômica (fls. 1967-1970); modelo das declarações e compromissos





**MUNICÍPIO DO RECIFE**  
**PROCURADORIA-GERAL**

previstos no Edital (fls. 1971-1985); modelo de solicitação de esclarecimentos (fls. 1986-1988); Edital de licitação (fls. 1989-2053); apresentação do projeto (fls. 2054-2096); diretrizes de obras e construções (fls. 2097-2205); ficha de parâmetros urbanísticos (fls. 2206-2283); SCC (fls. 2284); lei de diretrizes orçamentárias do Recife (fls. 2285-2335); trocas de emails entre a Secretaria e o TCE/PE (fls. 2337-2357); nota técnica SEDUL/SEPE/GGE2 n. 16/2025 acerca da possibilidade de se admitir atestados de subcontratados para comprovação parcial da qualificação técnica, à luz dos arts. 67, §9º e 122 da Lei Federal nº 14.133/2021 (fls. 2358-2366); comunicações com o TCE/PE e aceite da solução proposta na nota técnica (fls. 2367-2372); ordem de serviço definitiva da CEF (fls. 2373-2378); ata do CGPar (fls. 2384-2388); ETP (fls. 2389-2396); nota técnica SEDUL/SEPE/GGE2 n. 19/2025 sobre a regularidade jurídica, técnica e procedimental do edital da PPP Morar no Centro e analisando o cumprimento das exigências legais, aprovações institucionais e etapas de consulta pública, concluiu pela aptidão do edital para publicação, condicionada à aprovação final da PGM.

17. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) fundamenta a modelagem da PPP Morar no Centro como concessão patrocinada destinada à implantação, manutenção e operação, por 25 anos, de quatro empreendimentos de locação social e dois empreendimentos habitacionais voltados à população de baixa renda e ao mercado popular no Município do Recife. O documento justifica a escolha do modelo de PPP a partir do déficit habitacional, do reconhecimento constitucional e internacional do direito à moradia, da necessidade de ampliar a infraestrutura social municipal e da adequação da locação social como política pública complementar às ações tradicionais de habitação, alinhando o projeto a boas práticas nacionais e internacionais e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

18. No plano técnico-econômico, o ETP descreve uma solução integrada que concentra em um único concessionário os investimentos, a execução das obras, a operação, a manutenção e a gestão condominial, com adequada alocação de riscos e incentivos à eficiência. Apresenta estimativas referenciais de CAPEX, OPEX e contraprestação pública máxima, demonstrando a viabilidade fiscal do projeto, inclusive quanto aos limites da Receita Corrente Líquida, e conclui pela viabilidade técnica, econômica, jurídica e financeira da contratação, recomendando o prosseguimento do certame.





**MUNICÍPIO DO RECIFE**  
**PROCURADORIA-GERAL**

modalidade de concorrência pública, com julgamento pelo menor valor da contraprestação.

19. Diante do conteúdo atualmente constante dos autos – já em fase de instrução robusta, com versão final do Edital, minutas contratuais, anexos técnicos e econômico-financeiros, bem como registro de participação social e de interlocução com o TCE/PE – cabe à PGM/PTLC proceder à verificação conclusiva de juridicidade e regularidade formal dos instrumentos, especialmente no que diz respeito à compatibilidade do desenho licitatório e contratual com o regime jurídico das PPPs (Lei Federal nº 11.079/2004), das concessões (Lei Federal nº 8.987/1995) e, subsidiariamente, da Lei Federal nº 14.133/2021, além do arcabouço municipal pertinente.

20. Nessa linha, observa-se que o Edital estrutura a licitação na modalidade concorrência pública, com critério de julgamento orientado ao menor valor da contraprestação, em aderência à Lei Federal nº 11.079/2004, estando o objeto descrito de maneira compatível com a natureza de concessão patrocinada e com a vedação de “objeto único” (mera obra/mero fornecimento), na medida em que agrega, além das intervenções físicas, um conjunto continuado de obrigações operacionais e sociais (gestão de carteira, gestão condominial, manutenção e trabalho técnico-social), cuja disciplina encontra detalhada no caderno de encargos, nos mecanismos de pagamento e no sistema de mensuração de desempenho.

21. Quanto ao regime de habilitação, os autos evidenciam que as exigências de qualificação técnica foram objeto de exame específico pela área técnica, inclusive no tocante à admissibilidade de apresentação de atestados de potenciais subcontratados para comprovação parcial de parcelas do objeto, com fundamentação expressa nos arts. 67, §9º, e 122 da Lei Federal nº 14.133/2021, situação que foi alvo de chancela expressa pelo TCE/PE em seu acompanhamento do procedimento. A Nota Técnica SEDUL/SEPE/GGE2 nº 16/2025 indica, em bases quantitativas, a compatibilização das exigências editalícias com o limite legal de comprovação via subcontratação, ao mesmo tempo em que apresenta como requisito central a expertise vinculada à capacidade de investimento, aspecto que se coaduna com a lógica de contratos de longa duração e com o nível de risco e responsabilidade inerentes à concessão patrocinada.





**MUNICÍPIO DO RECIFE**  
**PROCURADORIA-GERAL**

22. Registre-se, ainda, que a modelagem contratual contempla instrumentos típicos e juridicamente relevantes para a estabilidade do arranjo: (i) matriz de riscos e cláusulas de alocação expressa, inclusive quanto a riscos de demanda; (ii) mecanismos de pagamento e mensuração de desempenho com parâmetros objetivos; e (iii) arranjos de garantia, incluindo a disciplina específica sobre conta e vinculação de receitas, cuja previsão se encontra amparada em norma municipal mencionada nos autos. Esses elementos, em tese, reforçam a previsibilidade do contrato e a coerência entre obrigações, remuneração e riscos: ponto particularmente sensível em PPPs.

23. Por fim, cumpre delimitar que a atuação da PGM/PTLC, nesta etapa, não se confunde com reavaliação do mérito administrativo: não cabe a esta Procuradoria substituir o juízo de conveniência e oportunidade do gestor, nem reapreciar escolhas técnicas, urbanísticas, econômicas ou de política pública já justificadas pelos órgãos competentes e submetidas aos circuitos de governança, participação social e controle externo. A PGM exerce, aqui, controle de formal legalidade e juridicidade, verificando a existência de suporte normativo, a coerência formal do procedimento e a compatibilidade dos instrumentos com o regime jurídico aplicável. Assim, ausentes vícios jurídicos formais identificáveis no Edital e nos anexos que o compõem, e considerando a instrução consolidada nos autos, opina-se pela regularidade jurídico-formal da documentação apresentada, podendo o feito prosseguir para a publicação do instrumento convocatório, observadas as providências subsequentes e a condução certame nos estritos termos do Edital.

À consideração superior.

Recife, 14 de janeiro de 2026

Bruno Santos Cunha - Procurador do Município do Recife

Matrícula 87.476-8 - OAB/PE 1.033-B





**MUNICÍPIO DO RECIFE**  
**PROCURADORIA-GERAL**

**Proc. de Termos Licitações e Contratos**

ENCAMINHAMENTO Nº 0051/2026

PROCESSO:2023.02.004001

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

ASSUNTO: Elaboração de Minutas - Contratos Administrativos - Outras Consultas em Contratos Administrativos

À PGA,

Encaminho parecer do procurador responsável pela análise do processo, que opinou pela aprovação da minuta de edital de concessão patrocinada, **com o qual concordo** por seus próprios fundamentos, em linhas gerais, acrescentando as considerações e ressalvas a seguir.

Como se trata de concessão patrocinada, com contraprestação pecuniária do Poder Público, inclui-se ressalva quanto à necessidade de prévia autorização do Conselho de Política Financeira e de indicação da dotação orçamentária correspondente.

Ademais, quanto à regularidade dos imóveis incluídos na concessão e questões urbanísticas e ambientais eventualmente envolvidas nos projetos e intervenções a serem executados pela futura concessionária, recomenda-se, caso não tenha havido, análise da PUMA sobre as questões de sua competência.

Recife, 16 de janeiro de 2026

Raíssa Carvalho Fonseca e Albuquerque  
Procuradora-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos, em exercício  
Matrícula 109.422-0





**MUNICÍPIO DO RECIFE**  
**PROCURADORIA-GERAL**  
**Procuradoria Geral Adjunta**

**ENCAMINHAMENTO Nº 0026/2026**

**PROCESSO: 2023.02.004001**

**INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD**

**ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL**

**ASSUNTO: Elaboração de Minutas - Contratos Administrativos - Outras Consultas em Contratos Administrativos**

Exmo. Procurador-Geral do Município,

Trata-se da análise de minuta de edital de concessão patrocinada, a qual já foi objeto de exame e aprovação no âmbito do Parecer nº 0023/2026, posteriormente ratificado e complementado pelo Encaminhamento nº 0051/2026.

Cumpra registrar que, no referido Encaminhamento, foi consignada a seguinte ressalva:

“Ademais, quanto à regularidade dos imóveis incluídos na concessão e às questões urbanísticas e ambientais eventualmente envolvidas nos projetos e intervenções a serem executados pela futura concessionária, recomenda-se, caso não tenha havido, análise da PUMA sobre as matérias de sua competência.”

A respeito do trecho acima transcrito, entende esta Procuradoria Geral Adjunta que não se mostra necessário o encaminhamento do presente processo à PUMA, porquanto os autos não versam especificamente sobre matérias urbanísticas ou ambientais, tratando tão somente da minuta de edital. Eventuais processos que tratem diretamente dessas temáticas, por sua natureza e conteúdo próprios, é que deverão ser submetidos à análise do órgão competente.

Diante dessas considerações, encaminho os autos, com a minha aprovação, acompanhados das manifestações constantes do processo eletrônico, para apreciação superior.

À consideração superior.

**Juliana Villar Limeira**

Procuradora-Assistente da Procuradoria-Geral Adjunta

Matrícula 87.484-4

Site: [pgm.recife.pe.gov.br](http://pgm.recife.pe.gov.br) | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: [pgm@recife.pe.gov.br](mailto:pgm@recife.pe.gov.br)  
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903  
Sede PFM: Av. Cais do Apolo, nº 445 B, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-230  
2023.02.004001





**MUNICÍPIO DO RECIFE**  
**PROCURADORIA-GERAL**

**GABINETE**

ENCAMINHAMENTO Nº 0034/2026

PROCESSO:2023.02.004001

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital - SEPLAGTD

ÓRGÃO DE ORIGEM: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

ASSUNTO: Elaboração de Minutas - Contratos Administrativos - Outras Consultas em Contratos Administrativos

De acordo com o encaminhamento da PGA.

**Pedro José de Albuquerque Pontes**

Procurador-Geral do Município

