

IMPUGNAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO

Pregão Eletrônico nº 009/2026-GC-SEPLAG-001 | Prefeitura do Recife/PE

Processo Licitatório nº 009/2026-GC-SEPLAG-001 | ID 90800

Impugnante	AR Capital Securities Cia Securitizadora S.A., CNPJ nº 15.914.972/0001-69
Endereço	Av. Doutor Heitor Nascimento, 196, Andar 6, Sala 61 – Morumbi – Paulínia/SP – CEP 13.140-729
Fundamento Legal	Art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e item 12.1 do Edital
Data-limite para impugnação	Até 3 (três) dias úteis antes de 16/04/2026 (data da sessão pública)

Ilustríssimo(a) Senhor(a) Pregoeiro(a) da Prefeitura da Cidade do Recife/PE,

AR Capital Securities Cia Securitizadora S.A., acima qualificada, vem, respeitosamente, nos termos do Art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e do item 12.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 009/2026, apresentar tempestivamente a presente:

IMPUGNAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO

A presente impugnação demonstra que o Edital e a Minuta de Contrato contêm vícios de legalidade, déficits de instrução processual e restrições injustificadas à competitividade que comprometem a higidez do certame, com potencial de dano direto ao erário municipal. Os fundamentos estão organizados em doze capítulos independentes, cada um com pedido específico.

QUADRO SINÓPTICO DOS VÍCIOS IDENTIFICADOS

Nº	Vício Identificado	Base Legal	Gravidade
I	Exclusividade de Instituições Financeiras	Art. 5º, Lei 14.133/22	GRAVÍSSIMO
II	Patrimônio Líquido mínimo acima do limite legal	Art. 69, §4º, Lei nº 14.133/2021	GRAVE
III	Restrição técnica – exigência de ativo de ente público	Art. 67, §1º, Lei nº 14.133/2021	GRAVE
IV	Garantia firme desvirtua objeto licitado	Art. 9º, I, “a”, Lei nº 14.133/2021	GRAVE
V	Inadequação do critério de julgamento por taxa única	Arts. 11 e 56, Lei nº 14.133/2021	GRAVE
VI	Garantia de proposta desproporcional ao risco real	Art. 58, Lei nº 14.133/2021	SUBSTANCIAL
VII	Piso de 1,5% – intervenção artificial na formação de preços	Art. 11, III e IV, Lei nº 14.133/2021	SUBSTANCIAL

VIII	Omissão sobre especificações da plataforma de cobrança	Arts. 18 e 40, Lei nº 14.133/2021	SUBSTANCIAL
IX	Omissão sobre atendimento ao contribuinte e SLA	Arts. 18 e 40, Lei nº 14.133/2021	SUBSTANCIAL
X	Créditos contestados na base de cessão – violação à LC 208	Art. 39-A, §1º, V, LC 208/2024	GRAVE
XI	Ausência de teto para remuneração do Agente de Cobrança	LC 101/2000, art. 1º, §1º	SUBSTANCIAL
XII	Ausência de critérios para seleção do Veículo Securitizador	Res. CVM 175/2022 – Anexo II	SUBSTANCIAL
XIII	Ausência de vedação à IF controlada pelo ente cedente	Art. 39-A, §8º, LC 208/2024	GRAVE

I. Exclusividade de Instituição Financeira

O presente item tem como objetivo apontar uma restrição indevida à competitividade do certame, que pode limitar a participação de players qualificados e especializados na estruturação de operações de securitização de dívida ativa.

A operação de securitização de recebíveis lastreada em créditos tributários do Município do Recife, conforme descrita no TR, é uma iniciativa estratégica que visa a antecipação de receitas e a otimização da gestão fiscal. Para sua efetivação, o mercado de capitais oferece diversos veículos e agentes especializados, regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que possuem a expertise necessária para estruturar, coordenar e distribuir os valores mobiliários resultantes dessa operação.

No entanto, a redação dos itens 1.1 e 6.1 do Termo de Referência, ao exigir que a contratada seja uma "instituição financeira, autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil", cria uma barreira de entrada que não se alinha com a natureza da operação e com a diversidade de agentes do mercado de capitais aptos a realizar o serviço.

1.1. Restrição Indevida da Competitividade e Violação aos Princípios Licitatórios:

Os itens 1.1 e 6.1 do Termo de Referência estabelecem como condição para participação no Pregão a exigência de que a contratada seja uma "instituição financeira, autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil e habilitada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), para atuar no sistema de distribuição de valores mobiliários".

Essa exigência restringe indevidamente o universo de potenciais licitantes. Embora bancos sejam instituições financeiras e possam atuar como coordenadores, o mercado de securitização no Brasil é amplamente composto por empresas securitizadoras e gestoras de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs).

Essas entidades são especializadas na aquisição e securitização de créditos e na emissão de valores mobiliários, sendo reguladas pela CVM para essas atividades. A exigência de autorização do Banco Central do Brasil para a contratada principal (a

estruturadora/coordenadora) exclui empresas que, embora não sejam bancos no sentido tradicional, possuem plena capacidade técnica e regulatória (CVM) para executar o objeto da licitação.

Tal restrição contraria os princípios da ampla competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, previstos na Lei nº 14.133/2021, em seus artigos 4º, § 1º, e 5º, que vedam cláusulas ou condições que restrinjam o caráter competitivo da licitação sem justificativa técnica e legal adequada.

1.2. Contradição Interna do Próprio Termo de Referência

O item 5.1 do TR afirma que "A Operação de Securitização será viabilizada pela cessão onerosa de Direitos Creditórios de titularidade do Município a uma Companhia Securitizadora ou a Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios – FIDC (Veículo Securitizador)". Além disso, o item 5.14 (iii) menciona que os serviços contratados abrangem a "seleção, coordenação, custeio e gestão de serviços auxiliares, prestados por empresas subcontratadas ou contratação de terceiros, incluindo a figura do Veículo Securitizador".

O próprio Termo de Referência reconhece que o "Veículo Securitizador" será uma Companhia Securitizadora ou um FIDC. Essas entidades, embora atuem no mercado de capitais e sejam reguladas pela CVM, não são necessariamente "instituições financeiras" no sentido de serem autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil para todas as suas operações.

A exigência de que a contratada principal (estruturadora/coordenadora) possua autorização do BACEN, enquanto o veículo da operação pode ser uma entidade regulada apenas pela CVM, gera uma contradição e uma desnecessária sobreposição de requisitos regulatórios. A expertise para a estruturação e coordenação da distribuição de valores mobiliários reside na capacidade de atuar no mercado de capitais, que é primariamente regulado pela CVM.

1.3. Distinção entre Regulação do BACEN e da CVM para o Objeto da Licitação

O item 3.3 do TR menciona que "Aplicam-se subsidiariamente, no que couber, [...] as normas da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), especialmente no tocante ao registro e oferta pública de valores mobiliários (Oferta Pública)". O item 9.1 (II) exige "Certidão de Registro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) da Instituição Financeira para atuar como coordenador de oferta pública de Valores Mobiliários".

A atividade central do objeto da licitação é a estruturação e distribuição de valores mobiliários no mercado de capitais, que é a área de atuação e regulação da CVM. Embora algumas instituições financeiras (bancos de investimento, por exemplo) sejam reguladas por ambos (BACEN e CVM), existem empresas e gestoras especializadas que operam exclusivamente sob a égide da CVM para este tipo de operação.

A exigência de autorização do Banco Central para a contratada principal é excessiva e não se alinha com a natureza da operação, que é de mercado de capitais, e com a regulação específica para tal.

É fundamental reconhecer que o mercado brasileiro de securitização, especialmente no que tange a direitos creditórios, é amplamente desenvolvido e conta com a atuação de empresas securitizadoras e gestoras de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs).

Essas entidades são especializadas na aquisição, estruturação e gestão de carteiras de créditos, transformando-as em valores mobiliários para distribuição no mercado de capitais. Sua expertise abrange desde a análise de viabilidade econômico-financeira, modelagem jurídica e operacional, até a coordenação da oferta pública e a gestão contínua dos recebíveis.

Diferentemente dos bancos comerciais, que possuem um escopo de atuação mais amplo e regulado pelo Banco Central, as securitizadoras e gestoras de FIDCs têm seu foco e sua regulação primária na CVM, sendo os players mais vocacionados e com profundo conhecimento das particularidades e nuances das operações de securitização. Excluí-las ou limitá-las indevidamente da participação como contratada principal significa ignorar uma parcela significativa e altamente qualificada do mercado.

II. Patrimônio Líquido Mínimo de R\$ 100 Milhões Viola o Limite Legal — Restrição Indevida e Desalinhamento com o Modelo Regulatório

2.1 O vício de ilegalidade direta: limite do art. 69, § 4º

O item 10.4.2.2 do Edital exige comprovação de Patrimônio Líquido (PL) mínimo de R\$ 100.000.000,00 como requisito de habilitação econômico-financeira.

VÍCIO DE ILEGALIDADE DIRETA

O art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 limita expressamente a exigência de patrimônio líquido a até 10% do valor estimado da contratação.

Sendo o valor estimado do contrato entre R\$ 23.500.000,00 (taxa de 1%) e R\$ 47.000.000,00 (taxa de 5% sobre R\$ 470 mi), o limite legal seria de aproximadamente R\$ 23,5 mi a R\$ 47 mi.

A exigência de R\$ 100 milhões supera esse limite em mais de 100%, configurando barreira de entrada injustificada e violação direta à lei.

2.2 Incompatibilidade com a Lei nº 14.430/2022 (Lei de Securitização) e com a Resolução CVM nº 175/2022

O vício em uma operação de securitização não se limita ao aspecto quantitativo da dívida que está sendo securitizada, ou seja, não é uma questão meramente numérica de valores

ou volume de créditos. O problema pode residir em uma falha mais profunda e estrutural, na própria concepção e execução da operação, que desrespeita princípios regulatórios essenciais. A estrutura da operação de securitização baseia-se em dois pilares regulatórios:

- O FIDC (Fundo de Investimento em Direitos Creditórios) ou a Companhia Securitizadora atua como veículo com patrimônio segregado — é este ente que absorve o risco creditório dos direitos cedidos, e não o estruturador;
- O coordenador/estruturador exerce função técnica e de intermediação. A Resolução CVM nº 175/2022 reforça que o FIDC possui múltiplos prestadores essenciais com funções segregadas (gestor, administrador, custodiante, distribuidor), sem exigência de capital próprio relevante por parte do estruturador.

Em síntese, a validade e a segurança jurídica de uma operação de securitização da dívida ativa dependem intrinsecamente da rigorosa observância desses dois pilares regulatórios. A correta segregação patrimonial do veículo de securitização e a clara delimitação das funções de cada participante, especialmente do estruturador, são garantias essenciais para a integridade do mercado e a proteção dos investidores. Desvios nesses princípios não são meros detalhes, mas sim falhas estruturais que podem comprometer a legitimidade da operação como um todo, indo muito além de qualquer análise puramente quantitativa.

2.3 Exclusão de gestores independentes especializados — Confusão entre papéis regulatórios

Ao exigir PL de R\$ 100 milhões, o Edital elimina do certame os gestores de recursos e estruturadores independentes especializados em FIDC, sendo os agentes técnicos centrais na constituição e gestão de fundos de recebíveis conforme a regulação CVM. Essa exigência substitui especialistas por grandes bancos comerciais com balanço robusto, confundindo a função técnica de estruturador com a função financeira de underwriter (subscritor de risco de mercado).

DISTINÇÃO REGULATÓRIA ESSENCIAL: ESTRUTURADOR × GESTOR INDEPENDENTE × COORDENADOR

O GESTOR INDEPENDENTE ESPECIALIZADO: é o agente técnico que constitui e gere o FIDC, faz a análise estatística da carteira, define os critérios de elegibilidade, seleciona o custodiante e monitora a qualidade dos créditos cedidos. Sua expertise é técnica, não financeira.

O COORDENADOR LÍDER (Instituição Financeira): coordena a oferta pública de valores mobiliários junto aos investidores. Seu papel é de distribuição e bookbuilding — NÃO de cobrança, NÃO de recuperação de crédito tributário.

Confundir esses papéis, exigindo PL de banco para quem exerce função de gestor, afasta do certame exatamente quem tem maior especialização técnica em securitização de recebíveis.

A Resolução CVM nº 175/2022 reconhece essa pluralidade funcional com prestadores segregados, sem concentração de capital próprio no estruturador.

Para um Município com base potencial de captação de R\$ 470 milhões, a restrição artificial do universo competitivo gera risco real de sobrepreço. Cada licitante a menos representa menor pressão concorrencial sobre a taxa de remuneração.

Em outras palavras, com menos empresas disputando o contrato, há menos incentivo para que elas ofereçam as melhores condições e preços. Tal cenário não apenas contraria os princípios da economicidade e da eficiência na gestão pública, mas também se opõe frontalmente ao que estabelece o art. 11, inciso I e II, da Lei nº 14.133/2021, que preconiza a busca pela proposta mais vantajosa para a administração pública, o que é intrinsecamente ligado à ampla competitividade e à obtenção do melhor valor pelo dinheiro público.

III. Restrição Indevida na Qualificação Técnica — Exigência de Experiência com Ativos de Ente Público

3.1 O rito legal e a exigência impugnada

O item 10.5.1.2 do Edital exige que as ofertas públicas comprovadas tenham "envolvido ativos de titularidade de ente público ou valores mobiliários de emissão de empresa estatal", de forma cumulativa ao requisito geral de qualificação técnica.

VÍCIO DE PROPORCIONALIDADE

O art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que os requisitos de qualificação técnica devem ser pertinentes e proporcionais ao objeto.

A técnica de securitização (análise estatística de fluxo de caixa, modelagem de inadimplência, estruturação jurídica, coordenação de oferta e bookbuilding) é tecnicamente idêntica para créditos de origem pública ou privada.

O mercado de capitais regulado pela CVM não distingue regimes técnicos de coordenação de oferta conforme a natureza do cedente.

Ao exigir experiência exclusiva com ativos públicos ou estatais, o edital restringe indevidamente a competição, excluindo empresas com vasta e comprovada expertise em securitização de créditos privados, mas que não atuaram especificamente com o setor público. Tal restrição não se justifica pela complexidade técnica da operação e, portanto, viola o princípio da proporcionalidade, limitando o universo de potenciais licitantes e, conseqüentemente, a busca pela proposta mais vantajosa para a administração pública.

3.2 Análise comparativa: paradigmas de certames análogos

Município	Requisito de Experiência	Resultado
Itapira/SP	Securitização em geral, sem distinção público/privado	Certame válido e competitivo
São Gonçalo do Amarante	Securitização em geral, sem distinção público/privado	Certame válido e competitivo

Paranapanema/SP	Securitização em geral, sem distinção público/privado	Certame válido e competitivo
Recife/PE	Exige ativo de ente público (item 10.5.1.2)	Vício identificado nesta impugnação

A exigência cria direcionamento indevido para um grupo restrito de instituições, impedindo que estruturadores do mercado corporativo, com operações de maior porte e complexidade, ofereçam propostas competitivas, violando os princípios da isonomia e da ampla competitividade (art. 11, I e II, da Lei nº 14.133/2021).

IV. Desvirtuamento do Objeto pela Exigência de Garantia Firme — Transmutação de Serviço Técnico em Operação Bancária

4.1 A estrutura financeira da operação e seu desequilíbrio

A Cláusula 4.7 da Minuta de Contrato obriga a Contratada a prestar garantia firme de colocação de 50% dos Valores Mobiliários da classe sênior, assumindo risco patrimonial de subscrição caso não haja demanda suficiente de investidores.

CONTRADIÇÃO ESTRUTURAL FATAL

Essa cláusula transmuda o objeto licitado, serviço técnico de estruturação e coordenação, em uma operação bancária de underwriting com risco de balanço.

O art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133/2021 veda cláusulas que comprometam o caráter competitivo do certame.

Ao embutir obrigação de garantia firme, o Edital restringe o certame a grandes bancos comerciais, excluindo gestores e estruturadores independentes especializados, justamente os agentes com maior expertise técnica em FIDC, que não assumem risco de balanço na colocação de valores mobiliários.

Importa destacar: o PAPEL DO COORDENADOR não é cobrança de créditos tributários. É a coordenação da oferta pública de valores mobiliários. Confundi-lo com função de cobrança ou de garantia de recebíveis TRAZ RISCOS AO MERCADO FINANCEIRO em caso de default da carteira, pois cria obrigações de balanço não previstas no modelo regulatório de FIDCs.

Em conclusão, a exigência editalícia de garantia firme para o serviço de estruturação e coordenação de securitização configura uma transmutação indevida do objeto licitado. Tal condição descaracteriza o serviço técnico especializado, o que contraria diretamente o art. 9º, inciso I, alínea 'a', da Lei nº 14.133/2021, ao comprometer o caráter competitivo do certame.

Essa restrição artificial limita a participação a instituições financeiras de grande porte, excluindo gestores e estruturadores independentes, que detêm a expertise técnica específica em Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs).

A confusão entre a função de coordenação de oferta pública de valores mobiliários e a de cobrança ou garantia de recebíveis não apenas distorce o modelo regulatório dos FIDCs, mas também introduz riscos sistêmicos ao mercado financeiro, ao imputar obrigações de balanço não previstas e incompatíveis com a estrutura regulamentada, comprometendo a eficiência e a segurança da operação.

4.2 O padrão de mercado contradiz a exigência e os riscos ao mercado financeiro

Nos certames de Itapira/SP, São Gonçalo do Amarante e Paranapanema/SP, de idêntica natureza jurídica, a distribuição foi contratada em regime de melhores esforços (best efforts), sem garantia firme, com resultados competitivos e válidos. A exigência de garantia firme não decorre de nenhuma norma legal ou técnica identificável como condição para securitização de dívida ativa municipal.

Neste modelo, a remuneração do licitante vencedor decorre de uma taxa administrativa incidente sobre a efetiva recuperação do crédito, sem a imposição de garantia firme. Essa abordagem demonstrou-se eficaz, resultando em processos competitivos e contratos válidos, alinhados aos interesses da administração pública. A exigência de garantia firme, portanto, não encontra respaldo em nenhuma norma legal ou técnica que a estabeleça como condição indispensável para a securitização de dívida ativa municipal.

RISCO SISTÊMICO: GARANTIA FIRME EM CARTEIRA FISCAL INCERTA

A Resolução CNJ nº 547/2024 aponta taxa de congestionamento de 88% nas execuções fiscais, tempo médio de tramitação de 6 anos e 7 meses e 52,3% das execuções com valor abaixo de R\$ 10.000,00.

A exigência de garantia firme em operação lastreada em créditos com essa qualidade introduz risco sistêmico: se a colocação fracassar parcialmente, o coordenador assume risco de subscrição de ativos de qualidade incerta, potencialmente gerando passivos não modelados e impactos em seu balanço.

Esse risco não é compatível com o modelo regulatório do mercado de capitais brasileiro para FIDCs — cuja segregação patrimonial e funcional existe precisamente para evitar a concentração de risco em um único agente.

Em síntese, a experiência de outros municípios demonstra a viabilidade e a eficácia de um modelo de securitização baseado em remuneração por taxa administrativa sobre a recuperação efetiva do crédito, operando sob o regime de melhores esforços e sem a imposição de garantia firme. Tal abordagem, além de competitiva, alinha os interesses do licitante vencedor com o sucesso da recuperação dos créditos.

A exigência de garantia firme, por sua vez, não apenas carece de respaldo legal ou técnico para a securitização de dívida ativa municipal, mas também introduz um risco sistêmico inaceitável. Dada a alta incerteza e a complexidade na recuperação de carteiras fiscais, conforme evidenciado pelos dados do CNJ, a imposição de subscrição de ativos de qualidade duvidosa ao coordenador da oferta gera passivos não modelados e impactos

desestabilizadores em seu balanço. Essa prática é flagrantemente incompatível com o modelo regulatório dos FIDCs, cuja essência reside na segregação patrimonial e funcional para evitar a concentração de risco. Portanto, a manutenção dessa exigência compromete a segurança do mercado financeiro e a própria eficiência da operação de securitização.

V. Inadequação do Critério de Julgamento por Taxa Única — Renúncia à Economicidade

5.1 A estrutura financeira do certame e seu esvaziamento competitivo

O critério de julgamento adota taxa única sobre o volume total distribuído, comprimindo em um único percentual componentes remuneratórios com funções regulatórias distintas:

Componente	Função Regulatória (Res. CVM 175/2022)	Disputável?
Taxa de estruturação/coordenação	Remuneração do coordenador líder	SIM ✓
Taxa de gestão do FIDC	Remuneração do gestor (prestador essencial – Res. CVM 175/2022)	NÃO SEGREGADO X
Taxa de distribuição	Remuneração dos distribuidores dos valores mobiliários	NÃO SEGREGADO X
Taxa de administração do veículo	Remuneração do administrador do FIDC (prestador essencial)	NÃO SEGREGADO X
Taxa de performance (cobrança)	Remuneração contingente do Agente de Cobrança (Cl. 7.4)	NÃO SEGREGADO X

IMPACTO DO ESVAZIAMENTO COMPETITIVO

A compressão de todos os componentes em uma taxa única impede a comparação objetiva das propostas.

Favorece a precificação cruzada por grandes bancos, que podem subsidiar a taxa de estruturação com receitas de outros produtos, sem que a Administração consiga verificar a eficiência real da proposta.

Impede a captura do real potencial de economicidade do mercado, em violação ao art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021.

Em síntese, a taxa única como critério de julgamento é metodologicamente falha, pois comprime componentes remuneratórios distintos, impedindo a comparação objetiva das propostas. Isso gera um esvaziamento competitivo, favorecendo a precificação cruzada por grandes bancos e inviabilizando a captura da real economicidade, em direta violação ao art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021.

5.2 Ausência de fundamentação técnica para a taxa única

O Edital não apresenta memória de cálculo demonstrando por que a taxa de remuneração deve ser única e indiferenciada, sem comparativo com taxas praticadas em operações similares. A mera referência ao Estudo de Viabilidade, sem abertura dos componentes, torna os parâmetros não auditáveis pelos órgãos de controle externo.

VI. Garantia de Proposta Desproporcional ao Risco Real do Certame

6.1 Identificação e mensuração do vício

O item 6.1 do Edital exige o recolhimento de R\$ 235.000,00 como garantia de proposta, calculada sobre o valor máximo hipotético da remuneração contingente (5% × R\$ 470 mi = R\$ 23,5 mi; 1% = R\$ 235 mil).

ANTINOMIA IDENTIFICADA

Valor de garantia exigido: R\$ 235.000,00 — calculado sobre remuneração máxima hipotética.

Custo real estimado de estruturação (risco efetivo do certame): R\$ 1.307.346,00 (Cláusula 11.2 da Minuta).

A remuneração da contratada é 100% contingente ao êxito da operação — pode ser ZERO.

Calcular garantia sobre valor máximo hipotético de remuneração que pode ser nula afronta o princípio da proporcionalidade (art. 58 da Lei nº 14.133/2021).

Em um modelo comprovadamente eficaz, a remuneração do licitante vencedor é justa e transparente, derivando de uma taxa administrativa calculada sobre a efetiva recuperação do crédito, e sem a imposição de garantia firme. Essa abordagem, já validada em certames competitivos e contratos bem-sucedidos, alinha diretamente os interesses do parceiro privado com o sucesso da administração pública. Por outro lado, a exigência de garantia firme para a securitização de dívida ativa municipal é totalmente desprovida de respaldo legal ou técnico. É crucial entender que não há como oferecer uma garantia firme sem que seu custo seja inevitavelmente embutido na proposta do licitante, onerando desnecessariamente o Município e comprometendo a economicidade da operação. Tal condição, portanto, não apenas carece de fundamentação, mas também introduz uma distorção que inviabiliza a obtenção da proposta mais vantajosa.

O art. 58 da Lei nº 14.133/2021 condiciona a exigência de garantia de proposta a critérios de razoabilidade. O risco de frustração do certame corresponde ao custo de estruturação suportado pela contratada — estimado em R\$ 1.307.346,00 —, e não ao valor máximo de

uma remuneração que pode ser nula. A garantia exigida é desproporcional ao risco efetivo do procedimento licitatório.

A garantia exigida, portanto, mostra-se manifestamente desproporcional ao risco efetivo do procedimento licitatório. Adicionalmente, é imperativo ressaltar que o § 1º do mesmo art. 58 da Lei nº 14.133/2021 estabelece um limite máximo de 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação para a garantia de proposta. Qualquer exigência que exceda esse percentual ou que não guarde pertinência com o risco real da licitação viola diretamente os princípios da razoabilidade e da legalidade, configurando uma barreira indevida à participação e à competitividade.

VII. Piso Mínimo de 1,5% como Inexequibilidade — Intervenção Artificial na Formação de Preços

7.1 O vício e seu impacto

O item 7.3 do Edital estabelece que taxas inferiores a 1,5% serão consideradas inexequíveis. Em pregão do tipo menor taxa, a fixação de piso mínimo de remuneração pelo ente público configura intervenção artificial na formação de preços, vedada pelos arts. 11, III e IV, da Lei nº 14.133/2021.

Ressalva a prerrogativa da Administração Pública estabelecer critérios para identificar propostas potencialmente inexequíveis, visando garantir a qualidade e a execução do contrato. Nesse sentido, a Administração pode, de fato, considerar como inexequíveis propostas que apresentem valores inferiores a 50% da proposta de maior valor ou do valor orçado, conforme a metodologia estabelecida. Contudo, essa presunção de inexequibilidade não é absoluta.

Para que tal limitação seja aplicada de forma justa e legal, é fundamental que o licitante tenha a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta mediante a apresentação de custos proporcionais aos valores ofertados. Essa comprovação deve ser feita por meio de uma memória de cálculo detalhada, que justifique a viabilidade econômica e técnica da oferta, mesmo que com valores significativamente menores.

Essa prerrogativa e o procedimento para a análise de inexequibilidade encontram respaldo no art. 34 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022. A norma visa equilibrar a busca pela proposta mais vantajosa com a necessidade de assegurar que o contrato será efetivamente cumprido, evitando que propostas irrealistas comprometam a execução do serviço ou fornecimento, o que não acontece com a vedação deste certame.

CONTRADIÇÃO INTERNA

O Edital adota o Pregão Eletrônico com critério de menor taxa, modalidade que pressupõe a livre formação de preços pelo mercado.

Ao arbitrar o piso de 1,5%, a Administração substitui o julgamento do mercado por presunção administrativa sem base técnica demonstrada.

A taxa depende dos custos internos e da estratégia de cada instituição: inexistente custo mínimo verificável externamente que justifique o piso.

O resultado é a restrição da competitividade em benefício dos licitantes de maior custo, em detrimento do erário.

Nesse ponto, a adoção do Pregão Eletrônico com critério de menor taxa pressupõe, por sua própria natureza, a livre formação de preços pelo mercado, visando a máxima competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa. Contudo, ao arbitrar um piso de 1,5% para a taxa de remuneração, a Administração Pública substitui indevidamente o julgamento do mercado por uma presunção administrativa que carece de base técnica demonstrada.

A taxa de remuneração é intrinsecamente variável, dependendo dos custos internos e da estratégia comercial de cada instituição, tornando inexistente um custo mínimo verificável externamente que justifique tal piso. O resultado direto dessa intervenção é a restrição artificial da competitividade, que beneficia os licitantes com estruturas de custo mais elevadas e, conseqüentemente, prejudica o erário público ao impedir a contratação da proposta mais econômica e eficiente. Essa prática desvirtua a essência do pregão e compromete a economicidade da contratação.

7.2 Ausência de metodologia de definição do piso

O Edital não apresenta metodologia que fundamente o piso de 1,5%, não há comparativo com taxas praticadas em operações similares, road show realizado junto ao mercado, ou qualquer dado empírico que o sustente. A ausência dessa fundamentação torna o parâmetro arbitrário e não auditável, em violação ao princípio da motivação.

VIII. Omissão sobre Especificações Técnicas da Plataforma de Gestão de Cobranças

8.1 Ausência de especificação técnica

A Cláusula 7.2, alínea "e", da Minuta tem como uma das obrigações do Agente de Assessoramento à Cobrança de fornecer "plataforma tecnológica para gestão das cobranças, com acesso pelo ente federado". Cabe destacar que a tecnologia de cobrança é instrumento essencial do processo e não acessório.

Os PROCURADORES MUNICIPAIS são os responsáveis legais pela cobrança e pelas decisões de execução fiscal; a plataforma deve servir à Procuradoria, não substituí-la, como ferramenta essencial. O Edital não traz qualquer especificação sobre:

- Requisitos de interoperabilidade e padrões de API para integração com sistemas municipais (SEFIN, PGM);
- Volumetria de dados e capacidade de processamento exigidos;
- Requisitos de segurança da informação e conformidade com a LGPD (Lei nº 13.709/2018);
- Padrões de disponibilidade, SLA e tempo de resposta;

- Definição dos papéis de controlador e operador de dados pessoais dos contribuintes nos termos da LGPD.

PAPEL DA TECNOLOGIA E DOS PROCURADORES NA OPERAÇÃO DE SECURITIZAÇÃO

A tecnologia de cobrança é consequência operacional da securitização, não seu núcleo. O núcleo é a cessão de créditos tributários e a emissão de valores mobiliários.

Os PROCURADORES MUNICIPAIS (PGM) são os únicos competentes para a prática dos atos de execução fiscal: proposição de ações, negociação de acordos, desistência de execuções e dação em pagamento. A plataforma do Agente de Cobrança deve APOIAR, nunca substituir, essas competências legais.

O Encaminhamento PGM nº 0188/2026 registrou que 'o assessoramento previsto não configura delegação de nenhuma natureza, permanecendo sob competência da Procuradoria do Município'. Essa delimitação deve estar expressa no contrato, com mecanismos de governança que garantam o controle da PGM sobre os atos de cobrança.

A ausência de especificação técnica da plataforma gera assimetria competitiva: licitantes que já operam sistemas integrados à Prefeitura do Recife levam vantagem indevida sobre os demais.

Em um cenário onde a recuperação de dívidas ativas apresenta desafios complexos, como altas taxas de congestionamento e longos prazos de tramitação, a tecnologia emerge como um pilar fundamental para a eficiência e a economicidade do processo de cobrança. A utilização de ferramentas avançadas de análise de dados, inteligência artificial e automação não apenas otimiza a identificação de devedores e a modelagem de inadimplência, mas também permite a personalização de estratégias de cobrança e a gestão proativa das carteiras. A incorporação de soluções tecnológicas modernas é, portanto, indispensável para transformar a recuperação de créditos, garantindo maior agilidade, assertividade e, consequentemente, maximizando o retorno financeiro para a Administração Pública.

IX. Omissão sobre o Modelo de Atendimento ao Contribuinte — Ausência de SLA e Papéis na LGPD

9.1 Mapeamento das omissões

O item 7.2, alínea "d", da Minuta prevê "suporte nas atividades de atendimento a contribuintes para regularização de débitos". O instrumento convocatório é inteiramente omissivo sobre:

Dimensão do Atendimento	O que o Edital/Minuta diz	O que está omitido
Canais de atendimento	Menciona suporte ao contribuinte	Presencial, digital ou híbrido? Quais canais?
Níveis mínimos de serviço (SLA)	Não há qualquer previsão	Prazos de resposta, tempo de resolução, disponibilidade

Proteção de dados (LGPD)	Cláusulas genéricas de proteção (Cl. 13–18)	Papéis de controlador/operador para dados de contribuintes
Limites de competência	Agente apoia a cobrança	Vedação a atos da PGM (Encaminhamento PGM nº 0188/2026)

A indefinição dessas condições essenciais inviabiliza a precificação adequada pelos licitantes e cria terreno fértil para litígios contratuais, violando os princípios da segurança jurídica e da eficiência administrativa.

X. Ausência de Exclusão de Créditos Não Reconhecidos pelo Contribuinte — Violação ao Art. 39-A, § 1º, V, da LC 208/2024

10.1 A exigência legal e a omissão do Edital

O art. 39-A, § 1º, V, da LC 208/2024 determina que a cessão deve abranger apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito, recaindo somente sobre créditos já constituídos e reconhecidos pelo devedor ou contribuinte. Nem o Edital nem a Minuta excluem expressamente da base de cessão:

- Créditos com exigibilidade suspensa por decisão judicial ou administrativa (liminar, tutela antecipada, depósito judicial);
- Créditos objeto de ação judicial de anulação, embargos à execução fiscal, ação anulatória ou mandado de segurança em curso;
- Créditos cujo devedor não tenha sido validamente citado no processo de execução fiscal, hipótese apontada pela Resolução CNJ nº 547/2024 como responsável por expressiva parcela das execuções sem localização de bens.

RISCO PARA O ERÁRIO

A inclusão de créditos não reconhecidos violaria o art. 39-A, §1º, V, da LC 208/2024.

Exporia o Município a responsabilidade pela existência e validade dos Direitos Creditórios cedidos (Cláusula 4.11 da Minuta).

Criaria obrigação de indenizar o Veículo Securitizador (Cláusula 4.12 da Minuta), com prejuízo direto ao erário municipal.

A Resolução CNJ nº 547/2024 indica que execuções sem citação válida ou sem bens penhoráveis devem ser extintas — reforçando a necessidade de critérios rigorosos de seleção da carteira.

Em conclusão, a ausência de exclusão expressa de créditos não constituídos ou não reconhecidos pelo devedor na base de cessão, tanto no Edital quanto na Minuta, representa uma flagrante desconformidade com o art. 39-A, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 208/2024. Esta norma é clara ao determinar que a cessão deve abranger apenas o direito autônomo ao recebimento de créditos já constituídos e reconhecidos. A omissão em delimitar rigorosamente o escopo da cessão, conforme a legislação, introduz uma insegurança jurídica significativa à operação, podendo comprometer a validade da cessão

e a própria exequibilidade dos créditos, além de expor a Administração Pública a questionamentos e riscos desnecessários.

XI. Ausência de Teto para Remuneração Contingente do Agente de Cobrança — Risco Fiscal Indefinido

11.1 O vício e seu impacto fiscal

A Cláusula 7.4 da Minuta fixa remuneração contingente de 20% sobre o incremento de arrecadação acima das bases de referência, sem estabelecer teto máximo. Quanto maior o sucesso da recuperação de créditos, maior o pagamento ao agente, sem limitação orçamentária previsível, em conflito com os princípios da responsabilidade fiscal (LC 101/2000, art. 1º, § 1º).

PAPEL DOS PROCURADORES NA COBRANÇA — NÃO NA VENDA DE COTAS

O Agente de Cobrança (Assessoramento à Cobrança) é um prestador de suporte, não substitui, não representa nem concorre com a Procuradoria-Geral do Município (PGM).

A cobrança judicial dos créditos tributários é competência EXCLUSIVA dos Procuradores Municipais, por força do art. 131 da CF/88 e da legislação orgânica municipal. O Agente de Cobrança assessora, sendo que a decisão de ajuizamento, negociação e desistência é sempre da PGM.

A remuneração contingente de 20% SOBRE O INCREMENTO DE ARRECADAÇÃO é a CONSEQUÊNCIA do sucesso da estrutura, não o motor da operação. O motor é a qualidade da carteira de créditos cedida e a eficiência dos mecanismos de cobrança liderados pela PGM.

A ausência de teto cria risco fiscal relevante: em cenário de recuperação excepcional de créditos, o passivo com o Agente pode superar valores orçamentariamente previstos, violando o princípio da responsabilidade fiscal.

O Encaminhamento PGM nº 0188/2026 deve ser incorporado expressamente na Minuta para garantir que o papel do Agente de Cobrança se limite ao assessoramento, sem delegação de competências da PGM.

Em conclusão, a ausência de um limite orçamentário previsível para o pagamento ao agente, que cresce proporcionalmente ao sucesso da recuperação de créditos, gera uma despesa pública de difícil controle e projeção, comprometendo a gestão fiscal prudente e a transparência orçamentária. Tal modelo pode levar a um desequilíbrio financeiro e a questionamentos por parte dos órgãos de controle, exigindo a revisão da cláusula para garantir a previsibilidade e a sustentabilidade das finanças públicas.

XI. Ausência de Critérios Objetivos para Seleção do Veículo Securitizador — Risco de Conflito de Interesses

11.1 A omissão e seu impacto

A Minuta delega à contratada a indicação do Veículo Securitizador (Companhia Securitizadora ou FIDC), sujeita apenas à anuência do Contratante, sem critérios objetivos mínimos de seleção. A ausência de parâmetros abre espaço para escolha de veículo vinculado à própria contratada, com potencial conflito de interesses.

OMISSÃO REGULATÓRIA — PAPEL DO GESTOR INDEPENDENTE NO VEÍCULO

A Resolução CVM nº 175/2022 (Anexo Normativo II) disciplina minuciosamente administração, gestão, custódia e verificação de lastro dos FIDCs, estabelecendo requerimentos que devem ser observados na seleção do Veículo.

O GESTOR INDEPENDENTE do FIDC é o agente técnico responsável pela qualidade da carteira, pelo monitoramento dos créditos cedidos e pelo reporte aos cotistas e regulador. Sua independência em relação ao coordenador da oferta é elemento essencial de governança.

O Edital não incorpora esses critérios sequer por referência, deixando a escolha sem parâmetro técnico verificável — o que pode resultar na indicação de veículo vinculado à contratada, concentrando funções incompatíveis e criando risco de conflito de interesses perante a CVM.

A ausência de exigência de independência entre o coordenador e o gestor/administrador do FIDC é especialmente relevante dado que os custos do veículo afetam diretamente o montante líquido recebido pelo Município.

XII. Ausência de Vedação à Participação de Instituição Financeira Controlada pelo Ente Cedente

12.1 A exigência legal não atendida

O art. 39-A, § 8º, da LC 208/2024 veda expressamente à instituição financeira controlada pelo ente federado cedente participar da operação. O presente Edital não contém vedação expressa e específica à participação, como licitante, líder ou consorciada, de instituição financeira controlada pelo Município do Recife.

A aplicação do art. 39-A, § 8º, é direta e independente de previsão editalícia. A ausência de disposição expressa cria risco de violação regulatória e de questionamento posterior do certame por órgãos de controle externo.

XIII. Dos Pedidos

Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 12.1 do Edital, requer-se ao Pregoeiro que, no exercício de sua função correicional e em observância aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e competitividade:

PEDIDO 1 — SUSPENSÃO IMEDIATA DO CERTAME

Com fundamento no art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021, pelo prazo necessário à análise e correção dos vícios apontados nesta peça impugnatória, impedindo a abertura da sessão pública de 16/04/2026 até o saneamento processual.

PEDIDO 2 — REVISÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO

A retificação dos itens 1.1 e 6.1 do Termo de Referência para que a exigência de qualificação da contratada seja reformulada, permitindo a participação de: Instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e habilitadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para atuar no sistema de distribuição de valores mobiliários; **OU** Empresas securitizadoras e/ou gestoras de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs) devidamente habilitadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para atuar na aquisição, securitização de créditos e/ou gestão de valores mobiliários.

PEDIDO 3 — REVISÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO

Redução do PL mínimo do item 10.4.2.2 para patamar compatível com o limite legal do art. 69, §4º, da Lei nº 14.133/2021, máximo de 10% do valor estimado do contrato, em conformidade com o modelo regulatório da Lei nº 14.430/2022 e da Resolução CVM nº 175/2022.

PEDIDO 4 — SUPRESSÃO DA EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA COM ENTE PÚBLICO

Supressão do requisito do item 10.5.1.2 ou sua substituição por critério genérico de experiência em securitização ou emissão de valores mobiliários de grande porte, sem distinção quanto à natureza pública ou privada do cedente, nos moldes dos certames de Itapira, São Gonçalo do Amarante e Paranapanema.

PEDIDO 5 — SUPRESSÃO DA GARANTIA FIRME OU CONVERSÃO EM MELHORES ESFORÇOS

Supressão da obrigação de garantia firme da Cláusula 4.7 da Minuta, substituindo-a por regime de melhores esforços (best efforts) para a totalidade dos Valores Mobiliários, ou, subsidiariamente, redução do percentual a patamar compatível com a participação de estruturadores independentes.

PEDIDO 6 — ABERTURA DOS COMPONENTES DA TAXA DE REMUNERAÇÃO

Revisão do critério de julgamento para exigir abertura dos componentes da taxa (estruturação, distribuição, gestão do FIDC e administração do veículo), possibilitando avaliação objetiva da proposta mais vantajosa para o erário, em conformidade com o art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021.

PEDIDO 7 — REVISÃO DO VALOR DA GARANTIA DE PROPOSTA

Revisão do valor da garantia de proposta do item 6.1 para patamar proporcional ao custo real de estruturação demonstrado no Estudo Técnico Preliminar (estimado em R\$ 1.307.346,00), nos termos do art. 58 da Lei nº 14.133/2021.

PEDIDO 8 — EXCLUSÃO DO PISO DE 1,5%

Exclusão do piso mínimo de 1,5% do item 7.3 ou, subsidiariamente, que a aferição da inexecuibilidade seja feita por diligência com base em elementos concretos do licitante, sem percentual mínimo predefinido, em conformidade com o art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

PEDIDO 9 — ESPECIFICAÇÃO DA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DE COBRANÇA

Definição expressa, no Edital ou no Termo de Referência, de: (a) requisitos técnicos mínimos da plataforma; (b) padrões de interoperabilidade, segurança e disponibilidade; (c) conformidade com a LGPD; (d) papéis de controlador e operador de dados dos contribuintes; (e) requisitos de integração com sistemas municipais; (f) delimitação expressa do papel dos Procuradores Municipais como responsáveis pelas decisões de cobrança.

PEDIDO 10 — ESPECIFICAÇÃO DO MODELO DE ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE

Definição expressa de: (a) canais de atendimento (presencial, digital ou híbrido); (b) SLA mínimos com prazos de resposta e tempo de resolução; (c) papéis LGPD; (d) limites de atuação do Agente de Cobrança frente às competências exclusivas da PGM, conforme Encaminhamento PGM nº 0188/2026.

PEDIDO 11 — EXCLUSÃO EXPRESSA DE CRÉDITOS CONTESTADOS DA BASE DE CESSÃO

Inclusão de cláusula expressa excluindo obrigatoriamente da base de cessão: (a) créditos com exigibilidade suspensa por decisão judicial ou administrativa; (b) créditos objeto de contestação judicial; e (c) créditos não reconhecidos pelo devedor — em conformidade com o art. 39-A, §1º, V, da LC 208/2024.

PEDIDO 12 — FIXAÇÃO DE TETO PARA REMUNERAÇÃO DO AGENTE DE COBRANÇA

Fixação de teto máximo para a remuneração do Agente de Assessoramento à Cobrança (Cláusula 7.4 da Minuta) e inclusão de cláusula delimitando expressamente seu escopo às funções de assessoramento, vedando atos de representação ou cobrança autônoma que configurem competência exclusiva da PGM.

PEDIDO 13 — CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA O VEÍCULO SECURITIZADOR

Inclusão de critérios mínimos objetivos para indicação e aprovação do Veículo Securitizador, incluindo: (a) independência em relação à contratada; (b) histórico de

operações de securitização; (c) rating mínimo para emissão; (d) plena conformidade com a Resolução CVM nº 175/2022 (Anexo Normativo II).

PEDIDO 14 — VEDAÇÃO EXPRESSA À IF CONTROLADA PELO ENTE CEDENTE

Inclusão de vedação expressa à participação, como líder ou integrante de consórcio, de instituição financeira controlada pelo Município do Recife, pelo Estado de Pernambuco ou pela União Federal, nos termos do art. 39-A, §8º, da LC 208/2024, ressalvada a prestação de serviços acessórios nos termos do §9º.

PEDIDO 15 — CIÊNCIA DA DECISÃO

Comunicação formal da decisão sobre a presente impugnação no prazo legal de 3 (três) dias úteis (art. 164, §2º, da Lei nº 14.133/2021), com publicação no Sistema Licitar Digital e ciência a todos os demais licitantes interessados, nos termos do art. 164, §1º, da mesma Lei.

XIV. Do Encerramento

A presente impugnação não tem por objetivo inviabilizar a operação de securitização de créditos tributários do Município do Recife, ao contrário, visa assegurar que ela seja conduzida de forma que maximize o retorno para o erário municipal e que resista ao escrutínio dos órgãos de controle externo.

Os vícios identificados (Exclusividade de participação de instituições financeiras, PL mínimo acima do limite legal, exclusão indevida de gestores independentes especializados, restrição técnica sem amparo proporcional, garantia firme que desvirtua o objeto e traz riscos ao mercado financeiro, taxa única que oculta componentes remuneratórios, piso arbitrário de 1,5%, omissões sobre plataforma tecnológica e atendimento ao contribuinte com desrespeito ao papel central dos Procuradores Municipais na cobrança, ausência de exclusão de créditos contestados e lacunas regulatórias) são, individualmente e em conjunto, suficientes para fundamentar o acolhimento desta impugnação e a suspensão do certame até o seu saneamento.

Corrigidos esses vícios, o certame estará em condições de atrair maior número de participantes qualificados, inclusive gestores independentes especializados, que trazem especialização técnica e competitividade ao processo, obter propostas mais competitivas e gerar economia real para o erário municipal.

Nestes termos,

Pede-se o deferimento.

Paulínia/SP, 13 de abril de 2026