

**MENEZES
NIEBUHR**

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

**Parecer jurídico acerca do pedido de
esclarecimentos apresentado pela PAGOS**

**Edital de Chamamento Público para Seleção de
Parceiro Privado nº 011/2025**

Processo administrativo SEI 202500059001392

I. NOTA INTRODUTÓRIA

O presente parecer jurídico tem por objeto a análise do pedido de esclarecimentos apresentado pela PAGOS – Associação de Gestão de Pagamentos Eletrônicos, em face do Edital de Chamamento Público para Seleção de Parceiro Privado nº 011/2025, relativo ao Projeto Pequi Digital, instaurado pela Agência de Fomento de Goiás S/A – GoiásFomento, no âmbito do processo administrativo SEI nº 202500059001392.

A manifestação restringe-se ao exame dos questionamentos de natureza jurídica relacionados ao enquadramento do instrumento como oportunidade de negócio, à adequação do procedimento de chamamento público e à suficiência da motivação e da documentação que instruem o edital, à luz da Lei nº 13.303/2016. Não integram o objeto deste parecer as discussões relativas à regulação prudencial do Sistema Financeiro Nacional, à supervisão do Banco Central do Brasil, nem as avaliações de natureza técnica, econômica ou operacional do Projeto Pequi Digital, as quais se inserem no âmbito da discricionariedade administrativa e empresarial da GoiásFomento e encontram-se tratadas nos documentos técnicos que instruem o certame.

A manifestação é apresentada na forma de sugestões de respostas administrativas, com a finalidade de subsidiar a atuação da Comissão de Licitação e da autoridade competente, em observância aos princípios da legalidade, da motivação e da segurança jurídica.

II. PEDIDO DE ESCLARECIMENTO PAGOS – ASSOCIAÇÃO DE GESTÃO DE PAGAMENTOS ELETRÔNICOS

II.1 - FUNDAMENTAÇÃO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

Questionamento: “Existem estudos técnicos ou análises objetivas que tenham apontado para a inviabilidade da adoção de processo licitatório para a contratação de eventual parceiro nos termos do referido EDITAL? Em caso afirmativo, indicar expressamente os documentos técnicos que fundamentaram essa conclusão”.

Resposta: Sim. A adoção do procedimento de chamamento público para seleção de parceiro privado em oportunidade de negócio encontra-se devidamente fundamentada nos

seguintes documentos que instruem o processo administrativo: Estudo Técnica Preliminar (SEI 84332458), a Nota Técnica (SEI 84481560) e o Parecer Jurídico (SEI 84456260).

II.2 - PARCERIA OU LICITAÇÃO COMPETITIVA

Questionamento: *“Quais são, de forma objetiva, as características técnicas, operacionais ou regulatórias específicas que justificariam a adoção do Chamamento Público em detrimento de procedimento licitatório competitivo tradicional, bem como em que documentos ou estudos tais características foram formalmente demonstradas”?*

Resposta: O questionamento parte de premissa equivocada. A adoção do chamamento público para seleção de parceiro privado não decorre, de forma isolada, de características técnicas, operacionais ou regulatórias específicas do objeto, mas da natureza jurídica da operação pretendida, que se qualifica como oportunidade de negócio vinculada ao objeto social da GoiásFomento, nos termos do inciso II do § 3º e do § 4º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016:

Conforme jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, são requisitos para a contratação direta ou para a adoção de modelagens negociais diferenciadas com fundamento no referido dispositivo legal:

São requisitos para a contratação direta de empresa parceira com fundamento no art. 28, § 3º, inciso II, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais): a) avença obrigatoriamente **relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas**; b) configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do art. 28, § 4º, da Lei das Estatais; c) **demonstração da vantagem comercial para a estatal**;¹

No caso do Projeto Pequii Digital, tais requisitos encontram-se devidamente analisados e demonstrados, de forma objetiva, nos seguintes documentos que instruem o processo administrativo: Estudo Técnica Preliminar (SEI 84332458), Nota Técnica (SEI 84481560), o Parecer Jurídico (SEI 84456260) e Plano de Negócio Preliminar da Oportunidade (SEI 84453575).

¹ TCU, Acórdão nº 2.488/2018, Relator: Ministro Benjamin Zymler, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 31/10/2018.

Esses documentos evidenciam que a iniciativa não se amolda a uma contratação administrativa típica, mas a uma relação associativa voltada ao compartilhamento de riscos, responsabilidades e resultados, compatível com o regime jurídico das oportunidades de negócio disciplinado pela Lei nº 13.303/2016.

II.3 - PREMISSA IMPLÍCITA DE INADEQUAÇÃO DA LICITAÇÃO TRADICIONAL AO MODELO PROPOSTO

Questionamento: *“Considerando o desenho institucional e operacional do Projeto Pequini Digital, a GOIÁSFOMENTO elaborou estudo prévio, ato administrativo ou análise técnica que tenha concluído, ainda que implicitamente, pela inadequação de procedimentos licitatórios tradicionais ao modelo pretendido – em especial pela suposta impossibilidade de definição prévia de bases objetivas, parâmetros contratuais e limites de responsabilização? Em caso afirmativo, indicar expressamente o ato administrativo, estudo técnico ou análise comparativa que formalizou tal conclusão e fundamentou juridicamente o afastamento do procedimento competitivo”.*

Resposta: A motivação administrativa para a adoção do chamamento público como instrumento de seleção de parceiro estratégico encontra-se expressamente consubstanciada no conjunto de documentos que instruem o processo administrativo, não havendo exigência legal de edição de ato específico e autônomo que declare, de forma isolada, a inadequação dos procedimentos licitatórios tradicionais.

No caso do Projeto Pequini Digital, a análise quanto à natureza do objeto, à inviabilidade de sua conformação como contratação administrativa típica e à adequação da modelagem como oportunidade de negócio foi desenvolvida de forma integrada no: Estudo Técnico Preliminar (SEI 84332458), a Nota Técnica (SEI 84481560) e no Parecer Jurídico (SEI 84456260).

II.4 – COMPARAÇÃO COM CONTRATOS VIGENTES E AVALIAÇÃO DE ECONOMIA

Questionamento: *“Foram realizados estudos técnicos ou análises comparativas demonstrando que o modelo proposto no CHAMAMENTO PÚBLICO é mais eficiente, econômico ou vantajoso que a continuidade, ampliação ou reestruturação dos contratos atualmente vigentes? Em caso afirmativo, solicita-se que tais documentos sejam objetivamente indicados”.*

Resposta: A modelagem adotada no Edital de Chamamento Público nº 011/2025 não tem por objeto a substituição, prorrogação ou reestruturação de contratos administrativos vigentes, tampouco se apresenta como alternativa funcionalmente equivalente a arranjos contratuais já existentes firmados pelo Estado de Goiás ou por seus órgãos e entidades.

O Projeto Pequi Digital foi concebido como oportunidade de negócio de natureza associativa, voltada à criação de um ecossistema digital integrado, com compartilhamento de riscos, investimentos e resultados, o que afasta a exigência de estudos comparativos estritamente orientados à lógica de custo direto ou de economicidade típica de contratações administrativas de serviços padronizados.

Ainda assim, a avaliação de vantajosidade institucional, estratégica e econômica da modelagem proposta encontra-se devidamente fundamentada no: Estudo Técnica Preliminar (SEI 84332458), Nota Técnica (SEI 84481560), e Plano de Negócio Preliminar da Oportunidade (SEI 84453575)

II.5 - DETERMINAÇÃO E PRECISÃO DO OBJETO CONTRATUAL

Questionamento: *“Considerando que contratos administrativos devem possuir objeto certo, determinado e previamente delimitado, queira a GOIÁSFOMENTO precisar os termos e limites dos serviços que pretende que sejam executados pelo seu eventual parceiro em seu favor e quais, em joint venture, serão, em conjunto com ela e sob a marca PEQUI DIGITAL, ofertados a terceiros, entidades privadas, cidadãos e/ou entes da administração pública direta e/ou indireta”.*

Resposta: A premissa do questionamento não se aplica integralmente ao caso concreto, na medida em que o instrumento jurídico previsto no Edital nº 011/2025 não configura contrato administrativo típico de prestação de serviços, mas contrato associativo celebrado no âmbito de oportunidade de negócio, nos termos do inciso II do § 3º e § 4º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016.

Desta forma, os parâmetros contratuais e de responsabilidades estão suficientemente definidos a respeito do modelo associativo de *joint venture*, conforme minuta de contrato (SEI 84484128).

O contrato associativo não se confunde com contrato de prestação de serviços, mas disciplina a atuação conjunta das partes na exploração de oportunidade de negócio, inclusive quanto à oferta de soluções a terceiros sob a marca Pequi Digital, dentro dos limites definidos nos instrumentos convocatórios e contratuais.

IV.6 - ALOCAÇÃO INTEGRAL DE RISCO TRABALHISTA VERSUS INGERÊNCIA NA GOVERNANÇA

Questionamento? *“Como se compatibiliza a alocação integral do risco trabalhista para o parceiro com o desenho de governança que confere à GOIÁSFOMENTO poderes decisórios relevantes [Anexo IV (Minuta do Contrato Associativo), cláusula 2.2; 4.1; 4.2 e 5.3 “caput”]? Foi elaborado parecer jurídico avaliando risco de responsabilização trabalhista por ingerência?”*

Como a GOIÁSFOMENTO delimita objetivamente decisões estratégicas versus operacionais? Existe matriz de riscos contemplando risco trabalhista, risco de ingerência e respectivas medidas de mitigação?”

Resposta: Não há previsão de ingerência da GoiásFomento na gestão interna, administrativa ou trabalhista da futura parceira privada. Ao contrário, a Minuta do Contrato Associativo contém previsões expressas de segregação da gestão interna de cada empresa, cabendo à parceira privada a condução exclusiva de suas rotinas operacionais e da gestão de seu pessoal, conforme as cláusulas indicadas no próprio pedido de esclarecimentos.

Os poderes de governança atribuídos à GoiásFomento limitam-se a aspectos estratégicos e institucionais do negócio, não se confundindo com gestão operacional ou direção de empregados, o que afasta a caracterização de ingerência para fins de responsabilização trabalhista.

O risco trabalhista foi avaliado na Nota Técnica (SEI nº 84481560) e encontra-se expressamente alocado ao parceiro privado na Matriz de Riscos anexa ao edital, disponível para consulta pública na página eletrônica do chamamento público (<https://www.goiasfomento.com/chamamento-publico/>).

III. CONCLUSÃO

À vista do exposto, as propostas de resposta atendem aos questionamentos formulados, de acordo com os autos do processo administrativo e à luz do regime jurídico aplicável às empresas estatais, bem como da documentação que instrui o Edital de Chamamento Público nº 011/2025.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

De Florianópolis para Goiânia, 10 de fevereiro de 2026.

JOEL DE MENEZES NIEBUHR
OAB/SC 12.639

OTÁVIO SENDTKO FERREIRA
OAB/SC 61.332