

ILMA. COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO E HABILITAÇÃO DA AGÊNCIA DE FOMENTO DE GOIÁS S.A. – GOIÁSFOMENTO

Processo SEI nº 202600059000241

(despacho Nº 11/2026/GOIASFOMENTO/ASSEP-17157)

Recorrente: PAGOS – ASSOCIAÇÃO DE GESTÃO DE PAGAMENTOS ELETRÔNICOS

Recorrida: Agência de Fomento de Goiás S.A. – GOIÁSFOMENTO

Ref.: Edital de Chamamento Público para Seleção de Parceiro Privado, Edital nº 011/2025 (o “Edital”)

PAGOS – ASSOCIAÇÃO DE GESTÃO DE PAGAMENTOS ELETRÔNICOS

(a “PAGOS”), associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 14.403.014/0001-60, com sede na Rua Chácara Santo Antônio, nº 95, 21º andar, Chácara Santo Antônio, São Paulo/SP, CEP 04714-010, nos autos do processo administrativo a tramitar no âmbito da GoiásFomento sob o **processo SEI nº 202600059000241**, aberto pela apresentação de IMPUGNAÇÃO ao EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 011/2025, por meio de seus advogados, já devidamente constituídos nos autos, vem, respeitosamente, com fundamento na **Seção 5 do EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 011/2025**, bem como nas demais disposições editalícias aplicáveis, **interpor**

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão que indeferiu a precitada impugnação, **a ser protocolado em meio digital, por intermédio do endereço eletrônico selecao.pequidigital@goiasfomento.com**, o que faz firme nas razões de fato e de direito doravante expostas.

I. DO CABIMENTO DO RECURSO, DE SUA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE DA RECORRENTE

1. O presente recurso é cabível, nos termos da **Seção 5 do EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 011/2025**, contra a decisão proferida pela COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO E HABILITAÇÃO e que julga pedido de impugnação ofertado, desde que apresentado no prazo de 5 (cinco) dias úteis e mediante exposição clara dos fatos e fundamentos jurídicos que infirmam a decisão recorrida.

2. A decisão ora recorrida, consubstanciada no **Despacho nº 11/2026/GOIASFOMENTO/ASSEP-17157**, de 9 de fevereiro de 2026, julgou improcedente a impugnação apresentada pela ora Recorrente, mantendo-se integralmente o EDITAL e autorizando o prosseguimento do certame, configurando, portanto, ato administrativo passível de controle e revisão no âmbito do próprio procedimento, conforme disciplina editalícia.

3. Dessa forma, estando a decisão inserida no âmbito de competência da Comissão Especial e expressamente sujeita a reexame administrativo, resta plenamente caracterizado o cabimento do presente recurso, como instrumento adequado para provocar a reapreciação da matéria, nos exatos termos e limites estabelecidos pelo EDITAL.

4. Além disso, o supramencionado prazo de 5 (cinco) dias para interposição, nos termos da Seção 5.1 do EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 011/2025, seria contado a partir da data de ciência da decisão, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o do vencimento.

5. Assim, excluído o dia **09/02/2026, data de comunicação e ciência da decisão recorrida**, o prazo teve início em **10/02/2026**, findando-se em **16/02/2026**: 10/02 (1º dia útil), 11/02 (2º), 12/02 (3º), 13/02 (4º) e **16/02/2026 (5º dia útil)**.

6. Dessa forma, o presente recurso não só é cabível, como é interposto **dentro do prazo editalício**, sendo, portanto, **manifestamente tempestivo**.

7. Ademais, há que se mencionar que a Recorrente é parte **legitimamente habilitada e interessada** a interpor o presente recurso, na medida em que foi a impugnante originária do EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 011/2025, tendo apresentado impugnação regularmente admitida, apreciada e julgada por esta COMISSÃO ESPECIAL, no âmbito do Processo SEI nº 202600059000241.

8. Diante do exposto, tem-se que o presente recurso deve ser conhecido, processado e julgado por esta Comissão Especial.

II. SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO APRESENTADA E DA DECISÃO RECORRIDA

9. A impugnação apresentada pela Recorrente teve por objeto questionar a **regularidade jurídico-regulatória e a adequada delimitação do objeto** do EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO nº 011/2025 e do contrato que pretende, por meio dele, firmar a GOIÁS FOMENTO, especialmente diante da modelagem proposta para o seu tal PROJETO PEQUI DIGITAL e diante de seus potenciais impactos institucionais, regulatórios e concorrenciais.

10. Em síntese, a impugnação apontou a **insuficiência de fundamentação técnica multidisciplinar** prévia à publicação do Edital, destacando a ausência de estudos aprofundados e transparentes nas dimensões tecnológica, operacional, de segurança da informação, de gestão de riscos e de conformidade regulatória, autorizando a abertura de processo de chamamento e dispensa de licitação em contraste com a complexidade e criticidade do objeto pretendido.

11. A Recorrente também sustentou a ocorrência de **desvio de finalidade institucional**, ao argumentar que o modelo desenhado no EDITAL permitiria à GOIÁS FOMENTO, ainda que de forma indireta, executar e ofertar ao público em geral atividades típicas de instituições financeiras comerciais e de pagamento, extrapolando os limites normativos aplicáveis às agências de fomento dados os lineamentos de seu projeto PEQUI DIGITAL.

12. Paralelamente, a impugnação também tratou da **indeterminação e abertura excessiva do objeto da suposta parceria**, com a alegação de que o EDITAL e seus anexos não delimitariam de forma suficiente as atividades, responsabilidades, fluxos operacionais e riscos envolvidos, o que comprometeria a segurança jurídica do procedimento e a própria comparabilidade das propostas dos eventuais interessados, de forma que se tornaria impossível à GOIÁS FOMENTO (i) avaliar o mérito, utilidade, adequação jurídico-normativa e economicidade de um plano desenvolvido por qualquer interessado e com ele contratar e (ii) julgar a melhor proposta apresentada por quaisquer dos interessados em participar da contratação por meio do chamamento público que institui, de forma que estaria realizando procedimento nulo e criando contratação sem objeto delimitado ou delimitável com o seu parceiro, ainda que por meio de atuação em *joint venture*.

13. Por fim, a impugnação buscou demonstrar que tais fragilidades, consideradas de forma conjunta, poderiam resultar em **riscos regulatórios, institucionais e concorrenciais relevantes**, razão pela qual foi requerida a revogação do Edital e de seus anexos com a suspensão do certame, pleito que veio a ser integralmente indeferido pela decisão ora recorrida.

14. A decisão administrativa recorrida, **Despacho nº 11/2026/GOIASFOMENTO/ASSEP-17157**, fundamentou esse indeferimento, de forma expressa, nos subsídios técnicos e jurídicos constantes dos autos, notadamente: (i) a análise técnica elaborada pela **PIVOT TECH INTELIGÊNCIA DE DADOS LTDA.**; (ii) o parecer jurídico externo emitido pelo escritório **MENEZES NIEBUHR SOCIEDADE DE ADVOGADOS**; e (iii) o Parecer nº 45/2026 da **GERÊNCIA**

JURÍDICA DA GOIÁS FOMENTO, os quais foram adotados como razões de decidir, culminando no enquadramento do projeto como “oportunidade de negócio”, nos termos do art. 28, §3º, inciso II, da Lei nº 13.303/2016.

15. Todavia, a decisão recorrida **adota postura essencialmente autovalidatória**, limitando-se a reafirmar as premissas já contidas no próprio EDITAL — tais como a qualificação do projeto como oportunidade de negócio, a invocação genérica do modelo de BANKING AS A SERVICE (BaaS) e a alegada segregação de funções — sem enfrentar, de modo específico e individualizado, os pontos centrais suscitados na impugnação. Em particular, a decisão deixa de analisar de forma concreta: (i) o desvio material do objeto legal da agência de fomento; (ii) o exercício indireto de atividades reguladas; (iii) a diluição de responsabilidades prudenciais; e (iv) o risco de centralização de fluxos financeiros, todos amplamente demonstrados a partir da substância econômica do modelo proposto.

16. Por força disso, e como se passa a demonstrar, deverá ela ser reforçada para que, finalmente e na forma da Lei, se conclua pela nulidade do EDITAL inicialmente impugnado e do processo de CHAMAMENTO PÚBLICO que institui, capaz apenas de, em tendo prosseguimento, produzir contrato igualmente nulo, ainda que sob a forma de *joint venture* contratual.

III. DO MÉRITO DO RECURSO

VI.1 – NULIDADE DO PROCESSO COMPETITIVO PELA FALTA DE CRITÉRIOS CLAROS PARA A COMPARAÇÃO DE PROPOSTAS E SELEÇÃO ENTRE DIVERSOS INTERESSADOS – O OBJETO INDETERMINADO DO CHAMAMENTO PÚBLICO VICIA ESSE PROCESO COMPETITIVO

17. A decisão recorrida adota fundamento genérico e evasivo ao tratar do fato alegado em impugnação de que o EDITAL seria nulo por falta de definição do objeto de contratação e das razões pela inexigibilidade ou inaplicabilidade de processo licitatório ou de indeterminação dos critérios para seleção da proposta vencedora, pois afirma que, pela complexidade do projeto, seria impossível que se determinasse uma forma e um objeto específico para contratação, como se faz em “compras tradicionais”:

Definição do Objeto

Em parcerias estratégicas de inovação tecnológica, o objeto é definido por diretrizes e planos de negócio preliminares que admitem evolução. Exigir descrições exaustivas típicas de compras comuns de prateleira inviabilizaria a natureza colaborativa e evolutiva da solução digital pretendida (grifou-se - trecho DESPACHO Nº 11/2026/GOIASFOMENTO/ASSEP-17157 – SEI 202600059000241, p. 2).

18. Ou seja, afirma que a mera pretensão de “descrições exaustivas típicas de compras comuns de prateleira” seria impossível, pelo que adota o regime de chamamento e propõe a formação de uma parceria, ou *joint venture* contratual, afinal “nas parcerias empresariais, notadamente aquelas estruturadas sob a forma de joint venture contratual, o objeto é, por natureza, funcional e dinâmico, consistindo na exploração conjunta de uma oportunidade de negócio definida, a partir de balizas previamente estabelecidas, com espaço legítimo para negociação e evolução contratual” (parecer jurídico externo da MENEZES NIEBUHR SOCIEDADE DE ADVOGADOS - Processo SEI 202500059001392, item III.B., parágrafos 75 e 76).

19. Para concluir, então, que essas balizas teriam sido fixadas pelo PLANO DE NEGÓCIO “diante do objeto integrado, da impossibilidade de padronização, da inadequação do menor preço, do modelo de remuneração por receita e da **exigência de características particulares do parceiro para garantir execução sob conformidade regulatória**” (Análise Técnica da Pivot Tech, Item 1, parágrafo 4).

20. Noutras palavras, **e aqui está a principal e mais grave nulidade do processo de concorrência aberto e do EDITAL impugnado**, a GOIÁSFOMENTO conclui que não poderia realizar licitação, pois não sabe quais seriam os limites de sua operação possível diante do direito regulatório e aplicável às instituições financeiras e ao seu eventual parceiro caberia “desenhar” os termos e limites dessa relação e organização regulatória segundo a forma de relação que com ela pretende estabelecer, desde que para tanto e com a GOIÁSFOMENTO, por meio da marca Pequi Digital, persiga as áreas, mercados, serviços de instituição financeira e de pagamento descritos no PLANO DE NEGÓCIO!

21. Ora, então os termos do contrato são deixados a critério do “parceiro”, bem como o desenho regulatório das operações que com a GOIÁSFOMENTO deseja desenvolver, **pelo que se faz impossível criar critérios para a comparação entre interessados no processo concorrencial aberto ou para julgamento de suas propostas e sistemas de operação divisados**, o que por definição inviabiliza a própria conclusão de um processo de concorrência, por indeterminação do objeto e falta de clareza dos critérios de seleção do vencedor.

22. É o que se dizia por meio da impugnação rechaçada, pois a PAGOS não pleiteou “exaustividade”, mas sim **definição minimamente precisa do que se está a contratar**, justamente porque a minuta do CONTRATO ASSOCIATIVO remete ao PLANO DE NEGÓCIOS para a definição do objeto (cláusula 3.1, do Contrato Associativo¹), mas que não tem a densidade suficiente para delimitar conteúdo,

¹ - Cfr. **Minuta do Contrato Associativo, Cláusula 3 – Do Objeto, item 3.1**, que dispõe: “O presente Contrato Associativo (‘Contrato’) tem por objeto disciplinar a parceria estratégica entre a Agência de Fomento de Goiás S.A. – GOIÁSFOMENTO (‘GOIÁSFOMENTO’) e a PARCEIRA, sob a

extensão, fronteiras operacionais e responsabilidades do relacionamento que se formará entre as partes e que será forçosamente regulado pelo BACEN (cfr. Impugnação, itens 32 a 35, p. 15²).

23. Noutras palavras, a GOIÁSFOMENTO pretende “justificar” sua atuação por meio da própria torpeza, ou propalada ignorância, nesse caso, convertendo a indeterminação do objeto do processo de concorrência e do contrato que por meio dele se firmará em suposta virtude (“natureza colaborativa e evolutiva”), capaz de justificar até mesmo a inexecuibilidade e inexigibilidade de processo licitatório!

24. E o que se diz aqui e em recurso não é mero “jogo de palavras”, pois a ANÁLISE TÉCNICA DA PIVOT TECH é expressa em afirmar, como se viu acima, que ao

modelagem de joint venture contratual, para estruturar plataforma digital integrada de serviços financeiros, negócios e gestão de programas de Governo, denominada PEQUI DIGITAL, conforme especificações e diretrizes do Plano de Negócios Preliminar (ANEXO I).”

² - **Cfr. Impugnação, itens 32 a 35, p. 15**, nos seguintes termos:

“32. Isso porque, analisada a minuta do CONTRATO ASSOCIATIVO, Anexo IV do EDITAL e que remete ao ANEXO II - PLANO DE NEGÓCIO para a definição do objeto a ser contratado (cláusula 3.1),⁸ não se tem definição adequada e/ou precisa do que se está a contratar, do conteúdo e/ou extensão dos serviços a serem perseguidos pela atuação em conjunto, ou em joint venture contratual, seja lá o que signifique isso. 33. E essa indeterminação se nota também do quando disposto no item 1.1.1 do PLANO DE NEGÓCIO, a seguir reproduzido, “[m]ódulos dedicados à operacionalização digital dos produtos da GOIÁSFOMENTO (Crédito Público) e à gestão de Programas de Governo (Execução de Benefícios Sociais e de Fomento)”, pois não se determina quais seriam os serviços, atos a serem praticados pelo “parceiro” buscado pela GOIÁSFOMENTO e a atividade que ela exerceria e o porquê disso assim se desenhar. 34. Essa indeterminação do objeto de contratação torna tanto o PROCESSO DE CHAMAMENTO quando uma eventual contratação com base nele nulos de pleno direito, pois isso impede que se forme um contrato com objeto claro e preciso entre o eventual parceiro e a GOIÁSFOMENTO: há a violação do quanto disposto nos arts. 89, §2º e 150, da Lei Federal nº 14.133/2021. 35. Isso, aliás, é conclusão que se tira, mais uma vez, do posicionamento do TCU a respeito da matéria, conforme acórdão de relatoria do Ministro BENJAMIN ZYMLER, Acórdão nº 2248/2006, processo nº 004.447/2004-0, julgado em 29/11/2006, e nos termos do qual se tem que “destarte, a utilização de um suporte contratual, com objeto genérico e sem dotação orçamentária específica, de modo a albergar futuras transferências de recursos, notadamente federais, sem a realização das licitações pertinentes, viola o disposto no art. 7º, § 2º, incisos I e III, da Lei nº 8.666/1993”. (grifamos)

parceiro caberia delimitar os termos e limites do relacionamento das partes para operação dentro dos limites regulatórios definidos pelo BACEN.³

25. A PAGOS não disputa que soluções complexas demandem avaliação qualitativa; discute, isto sim, que **complexidade** não autoriza **indeterminação material do objeto** nem substitui a necessidade de delimitação objetiva suficiente para permitir controle, transparência e responsabilização ao longo da contratação, ou mesmo a clara definição dos critérios para seleção da melhor proposta, sob pena de se violarem os princípios da isonomia e da busca pela melhor proposta pela administração pública, direta ou indireta.

26. Ademais, cumpre destacar que produtos e serviços bancários e de pagamento — tais como contas, transferências, meios de pagamento e gestão de crédito — são serviços comuns e rotineiros na vida econômica de qualquer pessoa e amplamente ofertados no mercado por instituições autorizadas, com padrões operacionais conhecidos.

27. A complexidade propalada pela GOIÁS FOMENTO, portanto, residiria na estrutura jurídica, prudencial e regulatória que seria necessário que se adotasse para que fossem eles, sob a marca PEQUI DIGITAL, ofertados no mercado com a sua participação em resultados, justamente aquilo que se relega ao eventual parceiro fazer (!?).

28. Mas se é o parceiro quem propõe a estrutura, como avaliará sua proposta diante de outra ou outras? Quais os critérios para seleção do vencedor? Qual o contrato que se firmaria com a GOIÁS FOMENTO?

29. Se não há resposta para essas questões nesse momento, sempre se terá de concluir que o processo concorrencial aberto é nulo e por vício nascente no

³ - Cfr. Análise Técnica da Pivot Tech Inteligência de Dados Ltda., Item 1 – “Natureza do Documento e Enquadramento Legal”, p. 2, no qual consta expressamente: Demonstração objetiva de aderência ao art. 28, §3º, II (Lei 13.303/2016): O enquadramento decorre de inviabilidade de procedimento competitivo convencional (ex.: pregão) em razão de o objeto não ser um ‘bem/serviço comum’, mas uma solução integrada + operação regulada, caracterizada por:” (grifamos)

EDITAL, qual seja, o de indeterminação do objeto da parceria que se visa firmar e falta de critério claro para seleção da proposta vencedora, de forma a se violar, como se disse, os princípios da isonomia, da eficiência (CF, art. 37), e dele decorrente, o da busca pela melhor proposta pela administração pública, direta ou indireta, em suas contratações (Lei 13.303/16, art. 31).

30. Lembre-se que os critérios de julgamento sempre devem ser objetivos e expressos em qualquer concurso público, consoante dispõe o art. 33 da Lei nº 14.133/2021.⁴

31. Aliás, é de se ressaltar que, por força disso, o Col. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (o "STJ"), analisando outro processo de concorrência pública, que determinou que ficaria a cargo da CAEEB fixar "a responsividade substancial de cada Proposta com a Documentação para Propostas", tendo o edital conceituado a "proposta substancialmente responsiva" como "aquela que está de acordo com todos os termos e condições da Documentação para Propostas sem desvios consideráveis", concluiu que havia escancarada a violação à objetividade que deve presidir os julgamentos realizados pela Administração Pública, pois faltava clareza sobre os parâmetros capazes de justificar a seleção da melhor proposta.⁵

32. Justamente como ocorre nesse caso, em que há circulação entre anexos do EDITAL sobre uns ou outros critérios de seleção de participantes, sempre a eles se relegando os termos e limites da operação que com a GOIÁS FOMENTO pretendem concluir.

33. Com efeito, recentemente, o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (o "TCU") teve a oportunidade de afirmar de maneira cristalina que "[A] ausência de uma matriz de correlação entre os atestados e os requisitos do edital não constitui falha meramente formal. Sem a demonstração objetiva de como cada documento

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters, 2021, p. 472.

⁵ REsp nº 14.980-0-RJ, Relator Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, 2ª Turma, j. 18/04/1994, publicado no DJ 02/05/1994 p. 9992.

supre as exigências de qualificação (ex: simultaneidade de eventos), o ato de habilitação torna-se subjetivo e imune ao controle social e administrativo. Tal conduta afronta os princípios do julgamento objetivo e da transparência, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.” Para então concluir que “os autos demonstram, em cognição preliminar da matéria, que o certame nasceu com defeitos estruturais de transparência e foi conduzido com inobservância aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo.”⁶

34. Mais uma vez e como se tem no presente caso, em que se organiza um sistema circular de requisitos para a qualificação e apresentação de propostas, sempre se deixando ao interessado a responsabilidade pela construção do modelo de operação a se estabelecer com a GOIÁS FOMENTO.

35. Por força disso, deve ser provido o presente recurso a fim de que se declare a nulidade do EDITAL e do processo de concorrência que abriu, vez que não tem condições claras e evidentes para a seleção de participantes qualificados ou da proposta vencedora e relega a terceiros a responsabilidade pelo desenho da relação de “parceria” que pretende estabelecer, tudo em violação aos princípios que regem as contratações públicas (CF, art. 37 e Lei nº 13.303/16, art. 31 e Lei 14.133/21, arts. 5º e 33).

VI.2 - DA ILEGALIDADE DO PROCESSO DE CONCORRÊNCIA ABERTO COM AFASTAMENTO DE LICITAÇÃO PELA BUSCA DE UMA “OPORTUNIDADE DE NEGÓCIO” – VIOLAÇÃO AOS LIMITES OPERACIONAIS DA AGÊNCIA DE FOMENTO

36. A decisão recorrida incorre em erro de enquadramento jurídico ao afirmar que a seleção do parceiro privado no âmbito do PROJETO PEQUI DIGITAL encontra amparo direto no art. 28, § 3º, inciso II, da Lei nº 13.303/2016, partindo da

⁶ Acórdão TCU nº 245/2026, processo nº 016.673/2025-5, plenário, Rel. Min. AROLDO CEDRAZ, d.j. 04.02.2026.

premissa de que se estaria diante de típica “oportunidade de negócio” caracterizada por compartilhamento de riscos, investimentos e resultados.⁷

37. As parcerias por oportunidades de negócio de que tratam o inciso II do parágrafo 3º e o parágrafo 4º do artigo 28 da Lei nº 13.303/16 podem abranger a contratação de bens e serviços, desde que estes estejam necessariamente relacionados à persecução de uma oportunidade de negócio definida e específica pela estatal para a exploração de atividade econômica.

38. Para tanto, a contratação deve abranger a geração de uma vantagem competitiva na prestação de serviços a terceiros; e o objeto da parceria não pode limitar-se ao fornecimento de bens ou à prestação de serviços à estatal, devendo existir uma efetiva união de esforços entre a estatal e o parceiro escolhido para o atingimento de um objetivo comum esperado, mais amplo, diverso da mera compra e venda de bens ou da prestação de serviços.

39. E também devem ser preenchidos, para a viabilidade do negócio, os requisitos elencados no ACÓRDÃO Nº 2488/18 – PLENÁRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU),⁸ que se referem à avença estar obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas; à configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do artigo 28, parágrafo 4º, da Lei das Estatais; à demonstração da vantagem comercial para a estatal; à comprovação, pelo administrador público de que o parceiro escolhido apresenta condições peculiares

⁷ **“Legalidade (Lei nº 13.303/2016)**

A seleção de parceiro em “oportunidade de negócio” encontra amparo direto no art. 28, § 3º, inciso II da Lei das Estatais. O modelo de parceria estratégica não configura mera prestação de serviços, mas um compartilhamento de riscos, investimentos (CAPEX e OPEX pelo parceiro) e resultados, o que afasta a obrigatoriedade do procedimento licitatório convencional em favor do chamamento público por ser inviável a competição por critérios meramente objetivos de menor preço.” (trecho DESPACHO Nº 11/2026/GOIASFOMENTO/ASSEP-17157).

⁸ Acórdão TCU nº 2488/18, processo nº 022.981/2018-7, plenário, Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER, d.j. 31.10.2018.

que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e à demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo.

40. Ora, evidentemente não houve a verificação dessas condições, como se passa a demonstrar e pelo que a decisão impugnada deve ser reformada.

41. Em primeiro lugar, há se destacar que a GOIÁSFOMENTO, pelo própria delimitação de seu objeto e segundo limites regulatórios impostos pelo BACEN para o seu funcionamento, **não pode jamais atuar como banco comercial**, direta ou indiretamente (*cf.* Resolução CMN nº 2.828/2001, arts. 1º e 3º).

42. Ora, se é assim, **e mesmo sob a tal marca PEQUI DIGITAL**, não poderá jamais se aliar à instituição financeira regulada ou instituição de pagamentos para que esta desenvolva sua operação e com **ela divida resultados se não se está se limitando a "financiar capital fixo e de giro associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede"** (*cf.* Resolução CMN nº 2.828/2001, arts. 1º).

43. E se, como se diz por meio da ANÁLISE TÉCNICA DA PIVOT TECH (*cf.* Item 3, parágrafo 1), "o arranjo proposto estabelece segregação funcional objetiva entre:

- atos financeiros regulados, executados exclusivamente pela Instituição de Pagamento autorizada (Back-end); e
- atividades institucionais, de relacionamento e de política pública, exercidas pela Agência (Front-end)" com ele não estaria produzindo comunhão de esforços a justificar a utilização de contratos de parceria e dispensa de processo de contratação por meio de licitação pública!

44. Não há meio termo aqui. Ou a GOIÁSFOMENTO está buscando funcionar ou beneficiar-se do funcionamento do PEQUI DIGITAL como banco comercial com auxílio de terceiro, de forma que viola os termos e limites de sua atuação regulada, ou com ele simplesmente não estabelece parceria, uma vez que não há comunhão de esforços centrada na busca de realização de um objetivo comum e inerente ao seu objeto social e àquele de seu parceiro.

45. E se, como se disse acima, não aponta as vantagens comerciais e condições peculiares e específicas do parceiro que busca, posto que seja indeterminado o EDITAL e o PLANO DE NEGÓCIO, também não é capaz de demonstrar quais seriam as vantagens que busca alcançar ou os prejuízos que a adoção do procedimento licitatório podem trazer, pelo que também não se está no terreno possível das parcerias contratuais definidas pelo art. 28, parágrafos 3º e 4º, da Lei 13.303/16.

46. Justamente por isso não se pode, como se faz por meio do **Parecer conclusivo da Gerência Jurídica da GOIÁS FOMENTO (Parecer nº 45/2026, item II.2, pág. 2º)**, afirmar que a natureza de “parceria estratégica empresarial, caracterizada pela comunhão de esforços, riscos e resultados” afastaria, por si só, a incidência do regime licitatório convencional.

47. O art. 28, § 3º, inc. II, do precitado diploma legal não autoriza genericamente a contratação sob a rubrica de parceria com comunhão de riscos e resultados, exigindo, ao contrário e previamente, a demonstração concreta e cumulativa de: **(i)** oportunidade de negócio definida e específica; **(ii)** escolha do parceiro associada a características particulares objetivamente identificáveis; e **(iii)** inviabilidade real de procedimento competitivo, não sendo possível que isso se relegue ao segundo momento ou, como se faz aqui, ao sistema de arranjo comercial eventualmente proposto pelo interessado e participante desse processo de chamamento público!

48. E também por isso não se pode concluir, como pretende e mais uma vez por meio do **parecer jurídico externo da Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados (Processo SEI 202500059001392, item III.B., parágrafos 40**

⁹ - Cfr. consignado no **Parecer nº 45/2026 da Gerência Jurídica da GOIÁS FOMENTO (item II.2, p. 2)**, no qual se afirma: “A partir da análise integrada das manifestações técnicas, verifica-se que o Projeto Pequi Digital não se estrutura como mera prestação de serviços, mas como parceria estratégica empresarial, caracterizada pela comunhão de esforços, riscos e resultados.” (grifamos)

a 57¹⁰), que a inaplicabilidade do regime licitatório decorreria automaticamente da complexidade do objeto e da lógica empresarial da parceria.

49. Tal raciocínio confunde o gênero “procedimento competitivo” com a exceção legal da inaplicabilidade, convertendo o art. 28, § 3º, inciso II, em verdadeira cláusula geral de dispensa do controle concorrencial, em frontal desconformidade com a *ratio* da Lei nº 13.303/2016 e com a jurisprudência consolidada do TCU, que exige motivação reforçada, análise estrita da hipótese legal e demonstração objetiva da inviabilidade competitiva.

50. Isto é especialmente verdadeiro quando os critérios da contratação ou da seleção do eventual parceiro são deixados ao seu arbítrio, sob o argumento de que seria ele, parceiro, a propor o arranjo de funcionamento a estabelecer-se, assumindo riscos regulatórios de um sistema que não se sabe qual é.

51. Além disso, tanto a decisão administrativa quanto os pareceres que a fundamentam recorrem a uma noção meramente retórica de compartilhamento de riscos e investimentos, sem demonstração clara de como tais elementos se materializam juridicamente de forma simétrica, equilibrada e verificável entre as partes, pois tudo isso é deixado a critério exclusivo desse parceiro.

52. Conforme já apontado na impugnação, o modelo descrito no PLANO DE NEGÓCIO e na minuta contratual revela, em realidade, transferência substancial de riscos operacionais, regulatórios e prudenciais, aliada à centralização estratégica da operação sob a marca, a governança e a condução da GOIÁS FOMENTO, o que descaracteriza a parceria empresarial típica pressuposta pelo art. 28, § 3º, inciso II, Lei 13.303/16 e implica indireta violação aos arts 1º 3º da Resolução CMN nº 2.828/2001 do BACEN.

¹⁰ - *Cfr.* parecer jurídico externo da Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados (Processo SEI nº 202500059001392), Item III.B. – “Utilização indevida da parceria como fundamento para afastamento de licitação para a contratação e fuga indevida do processo licitatório”, parágrafos 40 a 57.

53. Cumpre destacar, ainda, que a ilegalidade do enquadramento adotado não decorre da contratação em si de entidade regulada para a execução de serviços financeiros, hipótese que, se tivesse sido estruturada como **prestação de serviços** por Instituição de Pagamento ou instituição autorizada, poderia, em tese, permitir afirmar que a “IP atua de forma autônoma, sob sua própria licença, governança, risco e responsabilidade regulatória” (**cfr. *Análise Técnica da Pivot Tech Inteligência de Dados Ltda. (Item 3 – “Segregação Funcional e Correspondente Bancário”, pág. 6¹¹***), com clara segregação de responsabilidades e mitigação de riscos regulatórios, o que de fato não ocorrerá diante de vícios estruturais do projeto PEQUI DIGITAL.

54. Referido vício jurídico surge precisamente da opção consciente da GOIÁS FOMENTO por estruturar o projeto como “caracterizada pela comunhão de esforços, riscos e resultados” (**cfr. Parecer conclusivo da Gerência Jurídica da Goiás Fomento (Parecer nº 45/2026, item II.2, pág. 2)** ou *joint venture* contratual, modelo que introduz opacidade regulatória insanável, dilui responsabilidades prudenciais e torna impossível mitigar, de forma adequada, os riscos de (i) desvio material do objeto legal da agência de fomento¹²; (ii) exercício

¹¹ - *Cfr. Análise Técnica da Pivot Tech Inteligência de Dados Ltda.*, Item 3 – “Segregação Funcional e Correspondente Bancário” (p. 6), na qual se afirma que “a IP atua de forma autônoma, sob sua própria licença, governança, risco e responsabilidade regulatória”, premissa utilizada para sustentar a alegada segregação de responsabilidades e mitigação de riscos regulatórios — conclusão que, contudo, não afasta os vícios estruturais apontados no Projeto Pequi Digital.

¹² - Resolução CMN nº 2.828, de 30 de março de 2001, art. 1º e § 6º:

“Art. 1º Estabelecer que dependem de autorização do Banco Central do Brasil a constituição e o funcionamento de agências de fomento sob controle acionário de Unidade da Federação, cujo objeto social é financiar capital fixo e de giro associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede. (...) § 6º As agências de fomento não podem ser transformadas em qualquer outro tipo de instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil.”

Os dispositivos acima delimita de forma expressa o objeto social das agências de fomento e vedam sua transformação, direta ou indireta, em outro tipo de instituição autorizada pelo Banco Central do Brasil. Ao optar por estruturar o Projeto Pequi Digital sob a forma de *joint venture* contratual — e não como prestação de serviços por entidade regulada — a modelagem adotada ultrapassa a instrumentalização do fomento e projeta a agência para posição estrutural em ecossistema financeiro digital integrado, com risco de desvio material de seu objeto legal, na medida em que a

indireto de atividades reguladas; (iii) diluição de responsabilidades prudenciais¹³; e (iv) centralização de fluxos financeiros.

55. Nessa conformação, a parceria mostra-se estruturalmente incompatível com o regime jurídico aplicável, estando fadada à inconformidade regulatória desde a sua origem e é impossível o afastamento apriorístico do regime de licitação para a formação desse eventual contrato.

atuação deixa de se restringir ao financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos na respectiva Unidade da Federação.

¹³ - Resolução CMN nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017:

“Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos, a estrutura de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações.

Parágrafo único. O disposto nesta Resolução não se aplica às administradoras de consórcio, às instituições de pagamento, às sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, às sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários e às sociedades corretoras de câmbio, que seguirão as normas editadas pelo Banco Central do Brasil no exercício de suas atribuições legais.

Art. 2º As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil enquadradas no Segmento 1 (S1), no Segmento 2 (S2), no Segmento 3 (S3) ou no Segmento 4 (S4), nos termos do art. 2º da Resolução nº 4.553, de 30 de janeiro de 2017, devem implementar, nos termos dos arts. 5º a 60 e 65 a 67 desta Resolução:

I - estrutura de gerenciamento contínuo e integrado de riscos;

II - estrutura de gerenciamento contínuo de capital; e

III - política de divulgação de informações sobre:

a) a estrutura de gerenciamento contínuo e integrado de riscos;

b) a estrutura de gerenciamento contínuo de capital;

c) a apuração do montante de ativos ponderados pelo risco (RWA);

d) a adequação do Patrimônio de Referência (PR);

e) os indicadores de liquidez;

f) a Razão de Alavancagem (RA); e

g) a política de remuneração de administradores.”

Os dispositivos acima evidenciam que a responsabilidade pela implementação e efetividade da estrutura de gerenciamento integrado de riscos e de capital é atribuída diretamente à instituição autorizada, não sendo passível de diluição por arranjos contratuais complexos. A modelagem de joint venture contratual pretendida no Projeto Pequi Digital introduz opacidade regulatória e dificulta a clara identificação do ente responsável pela gestão integrada de riscos, capital e divulgação prudencial, comprometendo a aderência efetiva aos dispositivos normativos retromencionados. Caso o projeto fosse estruturado como mera prestação de serviços entre entidades reguladas, com segregação institucional nítida e responsabilização prudencial inequívoca, em tese, seria possível mitigar tais riscos de conformidade.

56. Dessa forma, ao acolher de forma não criteriosa e sem a devida reflexão, os fundamentos dos pareceres técnico-jurídicos e enquadrar o PROJETO PEQUI DIGITAL como “oportunidade de negócio” nos termos da Lei nº 13.303/2016, a decisão recorrida **viola o princípio da legalidade**, amplia indevidamente o alcance da exceção prevista no **art. 28, § 3º, inciso II, esvazia as garantias estruturantes do regime de contratações das empresas estatais e viola os termos dos arts. 1º e 3º da Resolução CMN nº 2.828/2001**, razão pela qual o enquadramento adotado deve ser revisto, com o consequente **acolhimento do presente recurso e anulação do processo de chamamento aberto**.

VI.3 - DA INSUFICIÊNCIA DA SEGREGAÇÃO FORMAL E DA NECESSIDADE DE ANÁLISE PELA SUBSTÂNCIA ECONÔMICA DO ARRANJO

57. Afirma a decisão recorrida que o PROJETO PEQUI DIGITAL observaria estritamente as normas do BACEN, sob o argumento de que a operação dos serviços de pagamento seria realizada exclusivamente pela Instituição de Pagamento parceira, sob sua própria licença e responsabilidade regulatória, permanecendo a GOIÁS FOMENTO restrita ao seu perímetro institucional de agência de fomento, em razão da estrutura de BANKING AS A SERVICE (BaaS) e da alegada segregação de funções.¹⁴

¹⁴ “Regulamentação e Segregação

Diferente do alegado, o projeto garante a estrita observância às normas do Banco Central (BACEN). A operação dos serviços de pagamento será realizada pela Instituição de Pagamento parceira sob sua própria licença e responsabilidade regulatória, mantendo-se a Goiás Fomento em seu perímetro de agência de fomento. A estrutura de Banking as a Service (BaaS) e a segregação de funções garantem que

não haja exercício material de atividade vedada pela estatal.” (grifamos)
(trecho DESPACHO Nº 11/2026/GOIASFOMENTO/ASSEP-17157)

58. E vai além, para que, e por meio do Parecer conclusivo da Gerência Jurídica da GOIÁS FOMENTO (Parecer nº 45/2026, item .3, pág. 2¹⁵), **afirmar que se está a afastar a caracterização de atividade regulada pela GOIÁS FOMENTO com base exclusivamente na execução formal contratual e prática das operações pela Instituição de Pagamento parceira.**

59. Isso porque, e segundo entende, “no modelo de Banking as a Service (BaaS), a responsabilidade regulatória, a custódia de recursos e a execução das operações financeiras permanecem integralmente sob responsabilidade do parceiro privado autorizado pelo Banco Central do Brasil, inexistindo assunção de funções típicas de instituição financeira pela GoiásFomento”.

60. Mas o prestador de serviço sob a forma de BAAS tem que demonstrar como essa delimitação de responsabilidade ocorrerá de fato, dentro de uma parceria comercial ou *joint venture*, já que é inerente ao modelo “Banking as a Service - BaaS” a prestação e a execução de um **serviço**, no qual existe um tomador de serviços de BAAS e o prestador de serviços de BaaS¹⁶.

¹⁵ - Conforme consignado no Parecer nº 45/2026 da Gerência Jurídica da GoiásFomento (item 3 – “Da Finalidade Institucional e da Aderência ao Marco Normativo do Sistema Financeiro Nacional”, p. 2), cuja íntegra do trecho pertinente é a seguinte: **3 – Da Finalidade Institucional e da Aderência ao Marco Normativo do Sistema Financeiro Nacional**

Não procede a alegação de desvio de finalidade institucional. Conforme demonstrado nos pareceres técnicos, o Projeto Pequii Digital instrumentaliza a missão da GoiásFomento, ampliando sua atuação de fomento em ambiente digital, sem violação às restrições impostas às Agências de Fomento, especialmente a vedação à captação de depósitos prevista na Resolução CMN nº 2.828/2001. No modelo de Banking as a Service (BaaS), a responsabilidade regulatória, a custódia de recursos e a execução das operações financeiras permanecem integralmente sob responsabilidade do parceiro privado autorizado pelo Banco Central do Brasil, inexistindo assunção de funções típicas de instituição financeira pela GoiásFomento. (grifamos)

¹⁶ - BRASIL. Resolução Conjunta nº 16/2025: Capítulo II Das Definições (...)

Art. 3º Para efeito desta Resolução Conjunta, consideram-se:

I - prestação de serviços de BaaS: a contratação entre a instituição prestadora de serviços de BaaS e a entidade tomadora de serviços de BaaS para que os serviços financeiros e de pagamento especificados no art. 4º sejam disponibilizados ao cliente por intermédio da entidade tomadora de serviços de BaaS;

61. O presente recurso se volta especificamente contra a conclusão jurídica segundo a qual a atribuição formal da execução das operações financeiras, da custódia de recursos e do cumprimento das obrigações regulatórias à Instituição de Pagamento parceira, por si só, seria suficiente para afastar qualquer exercício de atividade regulada pela GOIÁS FOMENTO. Tal entendimento confunde execução operacional com exercício material da atividade, adotando critério meramente formal e contratual, incompatível com a prática supervisora do Banco Central do Brasil.

62. O projeto PEQUI DIGITAL cria sistema de contratação nula justamente porque não esclarece como na prática as operações financeiras, que na essência são prestação de serviços bancários ofertados por entidades reguladas, se transformarão em parceria comercial de *joint venture*, pelo que traz opacidade regulatória na delimitação de responsabilidades. **E não pode escapar disso sob o argumento de que o parceiro delimitará os limites dessa atuação!**

63. Ademais, o critério de substância econômica, adotado reiteradamente pelo BACEN, não se limita a identificar quem “executa” tecnicamente as transações, mas quem exerce influência determinante sobre o modelo de negócio, incluindo a definição das regras operacionais, da estrutura econômica, da governança do arranjo, da jornada do usuário, da centralização ou não de fluxos financeiros e da apropriação dos resultados econômicos, **posições todas que terão a participação da GOIÁS FOMENTO segundo o PLANO DE NEGÓCIO.**

II - instituição prestadora de serviços de BaaS: a instituição referida no art. 1º que firma contrato com a entidade tomadora de serviços de BaaS para prestação dos serviços financeiros ou de pagamento especificados no art. 4º ao cliente;

III - entidade tomadora de serviços de BaaS: a pessoa jurídica legalmente estabelecida no Brasil para cujos clientes são disponibilizados os serviços financeiros e de pagamento especificados no art. 4º, prestados nos termos de contrato firmado com a instituição prestadora de serviços de BaaS;” (grifamos).

Na essência, o BaaS é uma prestação de serviços, sendo impossível torná-lo mediante simples contrato em uma parceria ou JV com compartilhamento de riscos e resultados financeiros.

64. É a partir desses elementos materiais — e não da forma contratual adotada — que se verifica a ocorrência de exercício direto ou indireto de atividade regulada.

65. No caso concreto, ao desconsiderar a centralidade material da GOIÁS FOMENTO na organização, direção estratégica e governança do ecossistema PEQUI DIGITAL, bem como sua influência sobre regras de negócio, fluxos financeiros e experiência do usuário final, os pareceres deixam de avaliar se há, na prática, exercício indireto de atividades típicas de instituições reguladas, ainda que a execução técnica esteja alocada para terceiro.

66. É precisamente essa omissão analítica, jurídica e bancária — e não a simples descrição textual de segregação formal de responsabilidades por escrito e sem validade prática jurídica — que implica nulidade do modelo de contratação proposto, seja ele por meio de *joint venture* ou não, pelo que deve ser revogado o EDITAL e extinto o processo de chamamento que por meio dele se abriu.

VI.4 - DO ESTATUTO SOCIAL, DA ALEGADA NEUTRALIDADE DE FUNDING E DA INSUFICIÊNCIA DO MODELO PARA AFASTAR O RISCO DE CONFUSÃO PATRIMONIAL E CENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA

67. A decisão recorrida afirma, ainda, que o modelo econômico do PROJETO PEQUI DIGITAL asseguraria a neutralidade de “*funding*” e a segregação patrimonial, eliminando o risco de confusão entre recursos públicos da GOIÁS FOMENTO e recursos privados do parceiro.¹⁷ Tal assertiva, contudo, **não encontra respaldo direto, literal ou específico em qualquer dos pareceres jurídicos que instruem a decisão**, configurando conclusão autônoma do decisor, não

¹⁷ “**Estatuto e Funding**

O modelo econômico foi desenhado para assegurar a neutralidade de funding e a segregação patrimonial. O parceiro privado assume integralmente os riscos do empreendimento, eliminando o risco de confusão patrimonial com os recursos públicos da agência.” (trecho DESPACHO Nº 11/2026/GOIASFOMENTO/ASSEP-17157).

precedida da necessária análise jurídico-estatutária e nem de razões adequadas de decidir.

68. Com efeito, o **Parecer conclusivo da Gerência Jurídica da GOIÁS FOMENTO (Parecer nº 45/2026)** não examina neutralidade de “funding”, segregação patrimonial ou centralização econômica de fluxos financeiros. Limita-se a afirmar que, no modelo de Banking as a Service, a responsabilidade regulatória, a custódia de recursos e a execução das operações financeiras permanecem sob a responsabilidade da Instituição de Pagamento parceira, inexistindo assunção de funções típicas de instituição financeira pela GOIÁS FOMENTO (item 3, p. 2¹⁸).

69. Não se identifica no parecer exame específico sobre neutralidade de “funding”, segregação patrimonial em sentido prudencial ou centralização econômica de fluxos financeiros¹⁹.

¹⁸ - Conforme consignado no Parecer nº 45/2026 da Gerência Jurídica da Goiás Fomento (item 3 – “Da Finalidade Institucional e da Aderência ao Marco Normativo do Sistema Financeiro Nacional”, p. 2), cuja íntegra do trecho pertinente é a seguinte:

“3 – Da Finalidade Institucional e da Aderência ao Marco Normativo do Sistema Financeiro Nacional

Não procede a alegação de desvio de finalidade institucional. Conforme demonstrado nos pareceres técnicos, o Projeto Pequi Digital instrumentaliza a missão da Goiás Fomento, ampliando sua atuação de fomento em ambiente digital, sem violação às restrições impostas às Agências de Fomento, especialmente a vedação à captação de depósitos prevista na Resolução CMN nº

2.828/2001. No modelo de Banking as a Service (BaaS), a responsabilidade regulatória, a custódia de recursos e a execução das operações financeiras permanecem integralmente sob responsabilidade do parceiro privado autorizado pelo Banco Central do Brasil, inexistindo assunção de funções típicas de instituição financeira pela Goiás Fomento.”

¹⁹ - A afirmação de que a responsabilidade regulatória e a custódia de recursos permanecem “sob responsabilidade da Instituição de Pagamento parceira” deveria ser examinada à luz do regime normativo aplicável à segregação patrimonial e à responsabilização regulatória em arranjos de pagamento e terceirizações relevantes, notadamente: (i) Lei nº 12.865/2013, art. 12 (segregação e proteção dos recursos mantidos em contas de pagamento); (ii) Resolução CMN nº 4.893/2021 (contratação de serviços relevantes não afasta a responsabilidade da entidade regulada, exigindo governança e gestão de riscos); e (iii) Resolução CMN nº 4.557/2017 (dever de estrutura contínua e integrada de gerenciamento de riscos). A ausência de exame específico desses parâmetros

70. O **parecer jurídico externo do Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados**, por sua vez, não desenvolve exame jurídico específico sobre neutralidade de “*funding*” ou segregação patrimonial em sentido prudencial ou estatutário, limitando-se a tratar da alocação contratual de riscos econômicos para o parceiro privado no contexto da parceria estratégica. A neutralidade de “*funding*”, portanto, não é objeto de exame jurídico específico, sendo implicitamente tratada como decorrência da alocação contratual de riscos para o parceiro privado.

71. A única manifestação que aborda expressamente o tema do “*funding*” nos autos é a **Análise Técnica da Pivot Tech Inteligência de Dados Ltda., especialmente no Item 5 – “Blindagem de Funding e Conta Centralizadora” (págs. 9–11).**

72. Referida análise descreve mecanismos tecnológicos de segregação lógica, tais como subcontas gráficas (*ledgers*), conta centralizadora, conta *escrow* e travas sistêmicas que vedariam o uso direto de saldos de terceiros como fonte de crédito. Todavia, o próprio documento delimita seu escopo aos aspectos operacionais, tecnológicos e de gestão de risco, não realizando — nem se propondo a realizar — análise jurídica, estatutária ou regulatória do modelo.

73. Neutralidade de “*funding*”, sob a ótica jurídico-estatutária e prudencial aplicável às agências de fomento, não se restringe à inexistência de uso técnico de saldos de terceiros como fonte de crédito, mas exige a análise da substância econômica do arranjo, incluindo quem organiza e controla os fluxos financeiros, quem define parâmetros de retenção, repasse e liquidação, quem se apropria economicamente das receitas geradas e quem ocupa posição central no circuito financeiro do ecossistema²⁰.

normativos reforça a lacuna apontada quanto a *funding*, segregação prudencial e centralização econômica dos fluxos.

²⁰ - A avaliação de “neutralidade de *funding*” e de segregação patrimonial, em arranjos com camadas tecnológicas e participantes distintos, demanda leitura sistemática (i) do regime das

74. Tais elementos — determinantes para a caracterização de risco patrimonial indireto e de centralização financeira — **não são examinados por nenhum dos anexos que fundamentam a decisão.**

75. Ademais, a **Análise Técnica da Pivot Tech** não se apresenta como opinião jurídica especializada em regulação bancária ou prudencial, tampouco está subscrita por profissional habilitado em Direito com atuação em regulação financeira, razão pela qual **não pode ser tomada como fundamento jurídico suficiente** para concluir pela compatibilidade do modelo com o Estatuto Social da GOIÁS FOMENTO ou para afastar riscos de confusão patrimonial e de centralização econômica de fluxos financeiros.

76. Dessa forma, ao afirmar que o modelo econômico asseguraria neutralidade de “*funding*” e eliminaria o risco de confusão patrimonial **sem lastro em análise jurídica ou estatutária específica**, apoiando-se exclusivamente em supostas premissas contratuais e em descrição de alegadas travas tecnológicas, a decisão recorrida **incorre em vício de motivação e em erro de enquadramento jurídico**, deixando de enfrentar o risco estrutural apontado na impugnação.

77. Impõe-se, portanto, também sob esse aspecto, a reforma da decisão administrativa, com o acolhimento do presente recurso e, por força disso, da

agências de fomento, que delimita seu objeto institucional e impede sua transformação material em outro tipo de instituição autorizada (Resolução CMN nº 2.828/2001, art. 1º e § 6º); (ii) do marco dos arranjos e instituições de pagamento, que disciplina a proteção/segregação de recursos mantidos em contas de pagamento e a responsabilização do participante autorizado (Lei nº 12.865/2013, art. 12); e (iii) das exigências prudenciais de governança e gerenciamento integrado de riscos aplicáveis às entidades autorizadas, as quais não se esgotam na “execução técnica” das operações, mas exigem identificação clara do ente responsável pela estrutura de controles e pela gestão dos riscos do modelo (Resolução CMN nº 4.557/2017; e, no que toca terceirizações e arranjos tecnológicos relevantes, Resolução CMN nº 4.893/2021).

À luz dessas balizas, a análise não pode se limitar a afirmar inexistência de “uso técnico” de saldos de terceiros como *funding*, **devendo alcançar quem, em substância, organiza e controla os fluxos, define parâmetros de retenção, repasse e liquidação e se apropria economicamente das receitas do ecossistema.**

nulidade apontada no EDITAL com o encerramento do processo de chamamento, sob pena de se admitir a formação de contrato de parceria e violação às normas regulatórias do BACEN, o que não se pode admitir.

VI.5 – DA ALEGADA EXISTÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS E DA INSUFICIÊNCIA DOS SUBSÍDIOS APRESENTADOS PARA SUPRIR O DEVER DE MOTIVAÇÃO E CONTROLE

78. A decisão recorrida afirma, ainda e de forma genérica, que o PROJETO PEQUI DIGITAL teria sido precedido de “análises operacionais, tecnológicas e de mercado”, consolidadas no PLANO DE NEGÓCIOS e em pareceres técnicos, utilizando tal afirmação como elemento legitimador do modelo proposto. Todavia, essa conclusão não é acompanhada da identificação clara de estudos técnicos formais, estruturados e conclusivos, nem do enfrentamento dos critérios mínimos exigíveis para caracterizar tais documentos como estudos aptos a subsidiar decisão administrativa de elevada complexidade jurídica, regulatória e econômica.²¹

79. O PLANO DE NEGÓCIOS referido na decisão apresenta-se como documento preliminar, prospectivo e declaratório, voltado à exposição de diretrizes estratégicas e objetivos desejados, não se confundindo com estudo técnico prévio, tampouco com estudo de viabilidade técnico-operacional, econômico-financeira ou regulatória. O próprio conteúdo do PLANO admite evolução, ajustes e redefinições ao longo da execução, o que evidencia sua **natureza não conclusiva e talvez até mesmo pré-contratual**, incompatível com a função de lastrear, por si só, decisão administrativa que afasta regimes ordinários de contratação e assume riscos regulatórios relevantes.

²¹ **“Existência de Estudos Técnicos**

Restou demonstrado que o projeto foi precedido de análises operacionais, tecnológicas e de mercado, consolidadas no Plano de Negócios e nos pareceres técnicos.” (trecho do DESPACHO Nº 11/2026/GOIASFOMENTO/ASSEP-17157).

80. No que se refere aos pareceres técnicos, a decisão administrativa apoia-se essencialmente na Análise Técnica da Pivot Tech Inteligência de Dados Ltda., documento que, conforme se depreende de sua seção introdutória e da delimitação do escopo da análise **(Análise Técnica da Pivot Tech, “Apresentação da Análise Técnica / Regulatória”, pag. 1²²)**, concentra-se na descrição de aspectos operacionais, arquiteturais e de mecanismos de controle do modelo proposto, incluindo fluxos tecnológicos, segregação funcional e estrutura de contas.

81. Referida análise não se qualifica como parecer jurídico ou regulatório, nem apresenta exame específico de conformidade normativa, estatutária ou prudencial do projeto.

82. Assim, ainda que relevante sob o ponto de vista técnico-operacional, tal documento **não supre a ausência de estudos integrados e multidisciplinares**, aptos a avaliar a viabilidade regulatória, prudencial e institucional do arranjo pretendido.

83. Ademais, não consta dos autos estudo técnico independente e específico que examine, de forma estruturada e comparativa: **(i)** alternativas de modelagem contratual; **(ii)** riscos regulatórios e prudenciais associados a cada alternativa; **(iii)** impactos institucionais sobre o perímetro legal da agência de fomento; e **(iv)** justificativa técnica para a opção pela parceria estratégica em detrimento de outros modelos juridicamente disponíveis.

84. A decisão impugnada, portanto, limita-se a afirmar a existência de “análises” de modo abstrato, **sem demonstrar sua suficiência, profundidade ou aderência ao objeto efetivamente contratado.**

85. Dessa forma, ao afirmar que a existência de estudos técnicos estaria “demonstrada” sem indicar estudos conclusivos, metodologicamente

²² - Cfr. Análise Técnica da Pivot Tech Inteligência de Dados Ltda., Item 1 – “Natureza do Documento e Enquadramento Legal”, p. 1.

estruturados e juridicamente integrados, a decisão recorrida **incorre em motivação genérica e insuficiente**, utilizando documentos preliminares e análises parciais como substitutos de estudos técnicos completos. Tal deficiência compromete o dever de motivação qualificada da decisão administrativa e **reforça a fragilidade do enquadramento adotado**, impondo também sob esse aspecto a reforma da decisão, com o acolhimento do presente recurso.

IV. PEDIDOS

86. Diante de todo o exposto, a **PAGOS**, na qualidade de Recorrente, requer a V. Sas.:

a) o recebimento e conhecimento do presente Recurso Administrativo, por ser cabível e tempestivo, com a sua regular juntada aos autos do Processo SEI nº 202600059000241;

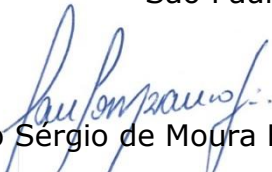
b) no mérito, o integral provimento do recurso, para reformar o Despacho nº 11/2026/GOIASFOMENTO/ASSEP-17157, reconhecendo-se a procedência das razões recursais e, por consequência, acolhendo-se os pedidos formulados na impugnação originalmente apresentada pela Recorrente;


c) conseqüentemente, seja determinado: (i) a revogação do Edital nº 011/2025, por razões de legalidade, conveniência e oportunidade; ou, alternativamente, (ii) a declaração de nulidade do Edital, diante de vícios estruturais e insanáveis que comprometem a conformidade jurídico-regulatória do Projeto Pequi Digital e a própria higidez do procedimento;


d) por fim, a **intimação da Recorrente**, acerca da **decisão motivada** a ser proferida, com indicação expressa dos fundamentos de fato e de direito que embasem o acolhimento total, parcial ou o indeferimento do presente recurso

Nesses termos, a PAGOS pede deferimento.

São Paulo, 13 de fevereiro de 2026.


Paulo Sérgio de Moura Franco
OAB/SP n 240.457


Taarik de Freitas Castilho
OAB/SP n 257.528


Daniel Henrique Calvoso Alvarenga
OAB/SP n 227.386

Felipe Noleto dos Santos
Felipe Noleto dos Santos
OAB/GO n 27.123