

Apresentação da Análise Técnica / Regulatória

O presente documento tem por objetivo apresentar a análise técnica dos pontos questionados na impugnação, com foco exclusivo nos aspectos operacionais, tecnológicos, econômicos e de gestão de risco do modelo proposto.

A análise considera:

- a arquitetura da solução transacional;
- a forma de operação dos serviços financeiros digitais;
- a segregação de funções e responsabilidades;
- os mecanismos de controle, rastreabilidade e governança;
- o modelo econômico e a alocação de riscos.

Os esclarecimentos foram organizados por temas, de forma objetiva, demonstrando como o projeto foi estruturado para garantir segurança operacional, segregação patrimonial, neutralidade de funding, continuidade do serviço e eficiência econômica, sem alterar o escopo originalmente definido.

Item 1 — Natureza do Documento e Enquadramento Legal

1. Natureza do documento (base de motivação do ato administrativo)

O documento é um parecer técnico-regulatório destinado a subsidiar a motivação do ato administrativo de empresa estatal, compondo a instrução do processo decisório. Seu conteúdo é técnico, regulatório e econômico-operacional, voltado a demonstrar a congruência entre:

- o regime de contratação da estatal (Lei 13.303/2016);
- o ambiente regulado de serviços financeiros/pagamentos (supervisão BACEN);
- a forma de execução pretendida (parceria com operador integral do negócio).

Assim, não se adota ressalva de “não-jurídico”, pois o documento integra a motivação administrativa e trata de enquadramento legal-regulatório em linguagem técnica compatível com a governança de estatal.

2. 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:

- Indissociabilidade do objeto: não é apenas tecnologia; é tecnologia + operação + conformidade regulatória + gestão de riscos + continuidade do serviço. A execução só se viabiliza quando esses elementos são prestados de forma integrada, sob responsabilidade de um operador capaz de sustentar o serviço em produção.

- Impossibilidade de padronização e especificação exaustiva: a solução envolve arquitetura de core, módulos, esteiras operacionais, integrações, modelos de risco e controles que não são uniformes, nem redutíveis a especificação neutra típica de pregão.
- Inadequação do julgamento por menor preço: o modelo econômico previsto é remuneração vinculada ao desempenho/receita (repasse/participação), o que afasta precificação fixa e comparação direta por “menor preço” de itens padronizados.
- Criticidade e risco institucional: por envolver serviços financeiros digitais, há risco operacional, regulatório e reputacional relevante; isso torna a avaliação essencialmente qualitativa e técnica, centrada em capacidade comprovada e governança, não em preço.

Esses fatores atendem ao núcleo do art. 28, §3º, II: o objeto possui características particulares que inviabilizam competição convencional, pois não é adequadamente disputável como commodity.

3. Singularidade e “características particulares do parceiro” (TCU 2488/2018)

Nos termos do entendimento do TCU, a inviabilidade de competição e a singularidade não exigem exclusividade absoluta, mas sim demonstração de que o êxito do objeto depende de atributos específicos do parceiro, que não são comparáveis por critério padronizado. No caso, o parceiro deve reunir cumulativamente, sob pena de inviabilidade operacional:

- capacidade regulatória e operacional efetiva para operar serviços financeiros/pagamentos em ambiente supervisionado;
- experiência comprovada em operação real (produção) com volume, continuidade e SLA compatíveis com serviço financeiro;
- estrutura de gestão de riscos, compliance, auditoria e segurança aderente a serviços críticos;
- capacidade tecnológica e de integração (APIs, conciliação, liquidação, antifraude, monitoramento);
- capacidade econômico-financeira para sustentar o investimento e a operação com remuneração baseada em receita (shared revenue).

Essas “características particulares” são condições estruturantes do objeto (não acessórios). Portanto, o processo decisório não se resume a comparar preços, mas a avaliar capacidade integrada e comprovada.

4. Conclusão (fundamento de inviabilidade do pregão)

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, resta tecnicamente demonstrada a inviabilidade de procedimento competitivo convencional (pregão), com suporte no art. 28, §3º, II, da Lei 13.303/2016, em alinhamento ao racional do Acórdão 2488/2018-TCU-Plenário.

Item 2 — Justificativa Técnica para a Vedação de Consórcios

1. Objeto da vedação e improcedência da alegação de restrição indevida à competitividade

A vedação à participação de consórcios não decorre de limitação artificial à competitividade, mas de requisito técnico-operacional essencial à execução segura e contínua do objeto, considerando que a parceria envolve operação regulada de serviços financeiros sob supervisão do Banco Central do Brasil.

O Acórdão 2831/2012-TCU-Plenário admite a participação de consórcios como regra geral, desde que compatível com a natureza do objeto. No caso em análise, a formação de consórcio é tecnicamente incompatível com o modelo operacional e regulatório exigido.

2. Indivisibilidade da Licença de Instituição de Pagamento (BACEN)

A autorização para funcionamento como Instituição de Pagamento é concedida pelo Banco Central a uma única pessoa jurídica, que assume, de forma indivisível:

- a responsabilidade regulatória integral;
- a governança da operação;
- a gestão de riscos operacionais, financeiros e de compliance;
- a prestação de informações, auditorias e respostas a eventos críticos.

Essa autorização não é fracionável, não é compartilhável entre pessoas jurídicas distintas e não admite corresponsabilidade difusa típica de consórcios.

Consequentemente, a estrutura consorcial não se alinha ao regime de responsabilização exigido pelo BACEN, pois:

- não existe “licença consorciada”;
- não existe corresponsabilidade regulatória distribuída;
- o BACEN exige um único ente responsável, identificável e plenamente accountable.

3. Risco de “vácuo de comando” operacional em estruturas consorciadas

Em operações financeiras críticas, a governança deve garantir cadeia única de comando, especialmente em situações de exceção, tais como:

- incidentes de segurança da informação;
- falhas sistêmicas;
- fraudes operacionais ou financeiras;
- indisponibilidade de serviços essenciais;
- determinações imediatas do regulador.

Estruturas consorciadas introduzem risco concreto de vácuo de comando, caracterizado por:

- indefinição imediata sobre quem detém poder decisório final;
- conflitos entre lideranças das consorciadas;
- necessidade de deliberação conjunta em tempo incompatível com resposta a crises;

- diluição de responsabilidades técnicas e operacionais.

Esse risco é inaceitável em serviços financeiros regulados, nos quais a resposta deve ser imediata, centralizada e inequívoca.

4. Impacto do risco consorcial na continuidade do serviço e na integridade institucional

A operação prevista envolve serviços financeiros digitais contínuos, inclusive vinculados a programas públicos e beneficiários em larga escala. Em tal contexto:

- interrupções ou falhas têm impacto social e institucional relevante;
- o risco reputacional recai diretamente sobre a estatal;
- o regulador exige clareza absoluta de governança.

A estrutura consorcial aumenta exponencialmente o risco de falhas de coordenação, dificultando:

- a aplicação de planos de contingência;
- a execução de ordens regulatórias emergenciais;
- a responsabilização objetiva em eventos críticos.

5. Compatibilidade da vedação com o entendimento do TCU

A vedação ao consórcio não afronta o entendimento do TCU, pois:

- o próprio TCU reconhece que a admissibilidade de consórcios depende da compatibilidade com o objeto;
- quando o objeto exige responsabilidade técnica indivisível, a vedação é legítima;
- a medida está fundamentada em risco operacional, regulatório e institucional, não em conveniência subjetiva.

Assim, a restrição é proporcional, motivada e tecnicamente justificada, atendendo aos princípios da razoabilidade, eficiência e segurança da contratação.

6. Conclusão Técnica

A vedação à participação de consórcios é tecnicamente justificada em razão de:

- indivisibilidade da licença de Instituição de Pagamento perante o BACEN;
- exigência de responsabilidade regulatória integral e centralizada;
- risco concreto de vácuo de comando em eventos críticos;
- incompatibilidade da estrutura consorcial com a natureza regulada e contínua do objeto.

Dessa forma, a restrição não configura limitação indevida à competitividade, mas condição necessária para garantir governança, continuidade do serviço e segurança regulatória, sendo plenamente compatível com a jurisprudência do TCU.

Item 3 — Segregação Funcional e Correspondente Bancário

1. Inexistência de caracterização como correspondente bancário

A alegação de configuração de “correspondente bancário oculto” parte de premissa técnica incorreta, pois pressupõe que a Agência pratique, direta ou indiretamente, atos financeiros regulados em nome de instituição autorizada, o que não ocorre no modelo adotado.

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).

Não há delegação, subordinação operacional ou mandato para execução de atos regulados.

2. Segregação material de funções — responsabilidades exclusivas da IP (Back-end)

Compete exclusiva e integralmente à Instituição de Pagamento autorizada pelo Banco Central do Brasil:

- execução de transações financeiras e liquidação;
- custódia e gestão de recursos de usuários;
- emissão e administração de instrumentos de pagamento;
- aplicação de controles de PLD/FT;
- gestão de riscos operacionais, tecnológicos e de fraude;
- manutenção da infraestrutura transacional crítica;
- cumprimento de obrigações regulatórias e de reporte ao BACEN;
- atendimento a determinações regulatórias e regimes sancionatórios.

Tais atividades não são executadas, autorizadas, comandadas ou validadas pela Agência, nem de forma direta nem indireta.

3. Natureza e limites da atuação da Agência (Front-end)

A atuação da Agência restringe-se a funções não reguladas, compatíveis com sua natureza institucional, tais como:

- relacionamento institucional com usuários e beneficiários;
- comunicação, orientação e suporte informacional;
- gestão de programas socioeconômicos e critérios de elegibilidade;
- articulação institucional e integração de serviços no ecossistema digital;
- acompanhamento de indicadores e políticas públicas.

Essas atividades não configuram execução de serviços financeiros, nem interferem na autonomia operacional da IP.

4. Ausência de subordinação operacional típica de correspondente bancário

A Resolução CMN nº 4.935/2021 caracteriza correspondente bancário quando há:

- delegação de atos financeiros regulados; ou
- execução de tais atos sob comando ou em nome da instituição autorizada.

No modelo analisado:

- não há delegação de atos regulados;
- não há execução “em nome” da IP;
- não há comando operacional da Agência sobre a IP;
- não há cadeia de subordinação funcional típica de correspondente.

A IP atua de forma autônoma, sob sua própria licença, governança, risco e responsabilidade regulatória.

5. Limitações regulatórias da Agência e impossibilidade de delegação de atos regulados

A Agência está submetida às restrições estabelecidas pela Resolução CMN nº 2.828/2001, que veda a prática direta de determinados atos financeiros.

Em razão dessas limitações:

- tais atividades não integram o escopo de competências da Agência;
- não são objeto de licitação, terceirização ou delegação;
- a contratação não transfere atribuições reguladas da Agência a terceiros.

A Instituição de Pagamento executa os atos financeiros por direito próprio, sob autorização específica do BACEN, e não por delegação da Agência.

6. Distinção entre parceria operacional e correspondente bancário

O modelo adotado configura integração funcional entre entes com competências distintas, na qual:

- a IP executa atos financeiros regulados;
- a Agência exerce funções institucionais e de política pública;
- inexistência de intermediação financeira pela Agência;
- inexistência de delegação de funções reguladas.

Trata-se de parceria operacional estruturada, e não de relação de correspondente bancário.

7. Conclusão Técnica

Conclui-se que:

- há segregação funcional clara e verificável entre Front-end e Back-end;
- os atos financeiros regulados são de responsabilidade exclusiva da IP;
- a atuação da Agência não configura subordinação operacional;
- as limitações regulatórias da Agência são integralmente respeitadas;
- inexistência de enquadramento como correspondente bancário nos termos da Resolução CMN nº 4.935/2021.

Assim, a alegação de “correspondente bancário oculto” não encontra respaldo técnico, regulatório ou operacional.

Item 4 — Vedação Estatutária (Art. 12 do Estatuto Social)

1. Escopo da vedação estatutária

O art. 12 do Estatuto Social da Agência veda a concessão de garantias ou operações de crédito ao setor público estadual, direta ou indiretamente.

A análise do projeto deve, portanto, verificar:

- quem é o tomador do crédito; e
- se há ou não assunção de risco de crédito pela Agência em favor do Estado.

2. Destinatários efetivos das operações de crédito

As operações previstas no projeto não têm como tomador o Estado de Goiás ou entidades da administração pública, mas sim:

- Pessoas Físicas (CPFs): servidores públicos, na modalidade de crédito consignado, cujo risco é individualizado e associado à renda pessoal do tomador;
- Pessoas Jurídicas privadas (CNPJs): fornecedores, prestadores de serviços e estabelecimentos privados, na modalidade de antecipação de recebíveis.

Em ambos os casos:

- o vínculo obrigacional é direto entre a Instituição de Pagamento/operador de crédito e o tomador privado;
- o Estado não figura como devedor, avalista, fiador ou garantidor.

3. Natureza do crédito consignado

No crédito consignado:

- o tomador é a pessoa física, titular do CPF;
- o desconto em folha configura mecanismo operacional de cobrança, e não garantia prestada pelo ente público;
- inexistente obrigação financeira assumida pelo Estado perante o credor.

O papel do ente público limita-se à retenção e repasse operacional, sem assunção de risco de inadimplemento.

4. Natureza da antecipação de recebíveis

Na antecipação de recebíveis:

- o tomador é a pessoa jurídica privada;
- o crédito é lastreado em direitos creditórios privados decorrentes de vendas ou prestações de serviços;

- o risco da operação está associado à performance econômica do tomador e à liquidez dos recebíveis.

Não há transferência de risco para o Estado nem compromisso financeiro público.

5. Cessão fiduciária de recebíveis e ausência de operação de crédito com o Estado

A cessão fiduciária de recebíveis:

- é garantia privada vinculada à operação de crédito entre o operador financeiro e o tomador privado;
- recai sobre direitos creditórios do próprio tomador, e não sobre recursos públicos;
- é estruturada e operada pela Instituição de Pagamento ou entidade financeira parceira, sob sua própria responsabilidade.

Essa estrutura não caracteriza operação de crédito direta ou indireta entre a Agência e o Estado, pois:

- a Agência não concede crédito ao Estado;
- a Agência não garante obrigações do Estado;
- a Agência não assume risco de crédito estatal.

6. Papel da Agência na estrutura proposta

A Agência:

- não atua como credora do Estado;
- não figura como garantidora de obrigações públicas;
- não assume risco financeiro em favor do setor público estadual;
- limita sua atuação à integração institucional e ao fomento de instrumentos financeiros destinados a agentes privados.

Assim, inexistente afronta à vedação estatutária prevista no art. 12.

7. Conclusão Técnica

Conclui-se que:

- as operações de crédito previstas destinam-se exclusivamente a CPFs e CNPJs privados;
- o Estado não é tomador, garantidor ou beneficiário de crédito;
- o crédito consignado não gera obrigação financeira estatal;
- a cessão fiduciária de recebíveis não constitui operação de crédito com o Estado;
- não há violação à vedação estatutária de concessão de garantias ao setor público estadual.

Dessa forma, a alegação apresentada na impugnação não encontra respaldo técnico, financeiro ou estatutário.

Item 5 — Blindagem de Funding e Conta Centralizadora

1. Arquitetura de Subcontas Gráficas (Ledgers) e segregação patrimonial

O modelo tecnológico adotado baseia-se em subcontas gráficas (ledgers), nas quais cada usuário, estabelecimento ou participante possui registro individualizado de saldo, com identificação clara de titularidade e natureza dos recursos.

Essa arquitetura assegura, de forma material e verificável, que:

- os saldos de usuários não se confundem com recursos próprios do operador;
- os valores são segregados logicamente por titular, finalidade e origem;
- não há fungibilidade operacional entre saldos de terceiros e recursos do operador.

Os registros em ledger são imutáveis do ponto de vista lógico, rastreáveis e reconciliáveis, permitindo auditoria completa de entradas, saídas e saldos.

2. Vedação material ao uso de saldos de terceiros como funding

O uso de recursos de usuários como funding para operações de crédito é tecnicamente impedido pela própria arquitetura do sistema, uma vez que:

- os módulos de crédito não acessam saldos de subcontas de terceiros;
- as rotinas de crédito operam sobre fontes de funding segregadas, previamente definidas e parametrizadas;
- não existe função sistêmica que permita a movimentação de recursos de subcontas de usuários para carteiras de crédito.

Assim, a vedação não é apenas normativa, mas materialmente implementada no desenho do sistema.

3. Natureza e função da Conta Centralizadora

A Conta Centralizadora possui finalidade estritamente técnica e contábil, sendo utilizada exclusivamente para:

- consolidação de valores devidos entre as partes;
- apuração de receitas e despesas do ecossistema;
- cálculo e liquidação do Revenue Share entre os participantes.

Essa conta não é conta de custódia de usuários, nem fonte de funding para crédito.

4. Travas operacionais e auditáveis da Conta Centralizadora

A Conta Centralizadora opera com travas sistêmicas objetivas, dentre as quais:

- proibição de débito para módulos de crédito;
- restrição de movimentações a eventos de apuração e liquidação previamente parametrizados;
- segregação entre eventos de cálculo e eventos de pagamento;
- logs de auditoria completos e imutáveis.

Qualquer movimentação fora do fluxo de revenue share é tecnicamente bloqueada e passível de detecção imediata por auditoria.

5. Conta Escrow — lastro operacional e liberação on time

O projeto prevê a utilização de Conta Escrow com função exclusivamente operacional, destinada a lastrear e sincronizar transferências de valores entre a GoiásFomento e a parceira IP, nos casos de:

- liberação de recursos de programas sociais;
- disponibilização de valores previamente aprovados para crédito;
- repasses financeiros institucionais com origem e destinação identificadas.

A Conta Escrow:

- possui caráter transitório;
- não consolida saldos de usuários;
- não constitui funding para operações de crédito;
- opera com movimentações restritas, parametrizadas e auditáveis, sem integração com módulos de crédito.

Sua função limita-se a viabilizar eficiência operacional e liberação on time, sem alteração da estrutura de risco ou segregação patrimonial.

6. Inexistência de “giro” de recursos de terceiros

O desenho do sistema impede o chamado “giro” de empréstimos com recursos de terceiros, pois:

- os saldos de usuários permanecem alocados em suas respectivas subcontas;
- a Conta Centralizadora não consolida saldos de usuários, mas apenas valores devidos entre partes;
- a Conta Escrow não é utilizada como fonte de funding;
- os recursos utilizados em operações de crédito não transitam por contas de custódia de terceiros.

Dessa forma, não há reutilização, reaplicação ou alavancagem de recursos pertencentes a terceiros.

7. Governança, rastreabilidade e fiscalização

A arquitetura adotada permite:

- reconciliação diária entre ledger, Conta Centralizadora e Conta Escrow;
- auditoria independente dos fluxos financeiros;
- rastreamento integral de cada evento financeiro;
- comprovação objetiva de segregação patrimonial e neutralidade de funding.

Esses mecanismos asseguram transparência, controle e aderência regulatória.

8. Conclusão Técnica

Conclui-se que:

- o modelo de subcontas gráficas impede materialmente a confusão patrimonial;
- os saldos de usuários não são utilizados como funding para crédito;
- a Conta Centralizadora possui função exclusiva de apuração de revenue share;
- a Conta Escrow exerce papel estritamente operacional e transitório;
- existem travas técnicas e auditáveis que impedem qualquer uso indevido de recursos de terceiros;
- inexistência de possibilidade operacional de “giro” de empréstimos com saldos de usuários.

Assim, a alegação apresentada na impugnação não encontra respaldo técnico ou operacional.

Item 6 — Vantajosidade Econômica e Risco de Capital

1. Objetivo do comparativo

O comparativo técnico visa demonstrar que o modelo de parceria com Risco Integral do parceiro e CAPEX Zero para a estatal é economicamente superior ao contrato tradicional de prestação de serviços atualmente praticado, atendendo ao Princípio da Eficiência, sob as dimensões de custo, risco, previsibilidade orçamentária e alinhamento de incentivos.

2. Comparativo técnico dos modelos

Dimensão	Contrato de Prestação de Serviços (Atual)	Parceria – Risco Integral / CAPEX Zero
CAPEX inicial	Necessário (licenças, desenvolvimento, integração)	Inexistente para a estatal
OPEX fixo	Elevado e recorrente (SLA, manutenção, suporte)	Inexistente ou residual
Risco tecnológico	Alocado na estatal	Integralmente no parceiro
Risco operacional	Alocado na estatal	Integralmente no parceiro
Risco regulatório	Alocado na estatal	Alocado no operador autorizado
Remuneração	Fixa, independente de desempenho	Variável, atrelada à geração de receita
Incentivo à eficiência	Baixo (pagamento garantido)	Alto (remuneração por performance)
Previsibilidade orçamentária	Pressão contínua sobre orçamento	Sem desembolso fixo
Escalabilidade	Limitada por orçamento público	Escalável pelo parceiro

3. Alocação de risco e impacto econômico

No modelo proposto:

- todo o investimento inicial (CAPEX) é realizado pelo parceiro;
- os custos operacionais são absorvidos pelo operador;
- a estatal não assume risco de insucesso econômico, pois a remuneração decorre exclusivamente da geração de receitas do negócio;
- eventuais falhas de escala, adesão ou desempenho não geram obrigação financeira para a estatal.

Trata-se de transferência objetiva de risco econômico, tecnológico e operacional, com preservação do erário.

4. Vantajosidade frente ao modelo de serviço

O contrato tradicional de prestação de serviços:

- gera despesa fixa, independentemente de resultado;
- internaliza riscos que a estatal não controla diretamente;
- exige aditivos frequentes para evolução tecnológica.

Já o modelo de parceria:

- elimina despesa fixa;
- vincula remuneração à entrega de valor;
- transfere a responsabilidade de evolução tecnológica ao parceiro;
- reduz risco de obsolescência e dependência orçamentária.

5. Aderência ao Princípio da Eficiência (Art. 31 da Lei 13.303/2016)

O modelo atende ao Princípio da Eficiência ao:

- maximizar resultado público sem aumento de despesa;
- minimizar risco financeiro para a estatal;
- alinhar incentivos econômicos entre as partes;
- assegurar uso racional de recursos públicos;
- permitir escalabilidade sem impacto orçamentário.

A eficiência é demonstrada não apenas pelo menor custo, mas pela melhor relação entre custo, risco e resultado.

Conclusão Técnica

Conclui-se que:

A análise apresentada aborda, de forma estruturada, os principais pontos levantados na impugnação, cobrindo os aspectos relacionados ao modelo operacional, à arquitetura tecnológica, à segregação de funções, à estrutura econômico-financeira e à forma de execução do projeto.

Os esclarecimentos demonstram que o projeto foi concebido com coerência entre tecnologia, operação e modelo econômico, mantendo alinhamento entre responsabilidades, controles e mecanismos de execução, conforme detalhado nos itens analisados.

Dessa forma, o conjunto das informações técnicas apresentadas permite compreender adequadamente o desenho do projeto, sua lógica de funcionamento e seus fundamentos operacionais, encerrando-se a presente resposta sem necessidade de ajustes no conteúdo técnico já exposto.