

**MENEZES
NIEBUHR**

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

**Parecer jurídico acerca das impugnações
apresentadas**

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

Processo administrativo SEI 202500059001392

I. NOTA INTRODUTÓRIA

1. O presente parecer jurídico tem por objeto a análise das impugnações ao Edital de Chamamento Público para Seleção de Parceiro Privado nº 011/2025, pela empresa Inttegrar House Software e Sistemas Ltda e pela PAGOS – Associação de Gestão de Pagamentos Eletrônicos, no âmbito do Projeto Pequi Digital, instaurado pela Agência de Fomento de Goiás S/A – GoiásFomento, no processo administrativo SEI nº 202500059001392.
2. O parecer limita-se ao exame dos argumentos de natureza jurídica, tal como deduzidos nas impugnações, especialmente aqueles relacionados ao modelo jurídico da contratação, à conformidade do procedimento de chamamento público com a Lei nº 13.303/2016 e aos requisitos legais aplicáveis à seleção de parceiro em oportunidade de negócio, não abrangendo avaliações de conveniência administrativa, mérito empresarial, estratégia comercial ou aspectos técnicos-operacionais do projeto.
3. Não constituem objeto deste parecer, por expressa delimitação metodológica, as discussões atinentes à regulação prudencial do sistema financeiro, às atividades sujeitas à supervisão do Banco Central do Brasil, nem às escolhas de natureza econômica, tecnológica ou mercadológica relacionadas à estruturação do Projeto Pequi Digital, as quais se inserem no âmbito da discricionariedade técnica e empresarial da GoiásFomento e encontram-se devidamente consolidadas no Plano de Negócios Preliminar e nos demais documentos que instruem o edital.
4. Nessa perspectiva, a presente manifestação visa subsidiar a decisão administrativa da Comissão de Licitação e da autoridade competente, oferecendo fundamentos jurídicos para o enfrentamento dos pontos impugnados, com observância aos princípios da legalidade, da motivação, da segurança jurídica e da coerência institucional da atuação da GoiásFomento.

II. IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA INTEGRAR HOUSE SOFTWARE E SISTEMAS LTDA

5. A impugnação apresentada pela Inttegrar questiona aspectos específicos da modelagem jurídica e de governança adotada pela GoiásFomento para o Projeto Pequii Digital, estruturando-se em três fundamentos centrais:

- (i) restrição indevida à competitividade decorrente da vedação à participação em consórcios;
- (ii) confusão de responsabilidades regulatórias e de compliance no modelo de governança contratual; e
- (iii) ausência de demonstração de vantajosidade da contratação sob a ótica do princípio da eficiência administrativa.

6. O presente parecer manifesta-se apenas sobre os argumentos constantes dos itens (i) e (iii), por se tratar de matérias de natureza jurídico-administrativa, inseridas no campo do direito administrativo, das contratações das empresas estatais, nos termos da Lei nº 13.303/2016 e do Regulamento Interno das Licitações e Contratos da Agência de Fomento de Goiás S/A.

7. O argumento referido no item (ii), relativo a supostos riscos de governança, compliance e responsabilidades regulatórias, envolve avaliações de natureza predominantemente regulatória e operacional, especialmente relacionadas à supervisão do sistema financeiro, razão pela qual não será objeto de análise neste parecer, devendo ser apenas delimitado e afastado, sem exame de mérito, no âmbito da presente manifestação jurídica

II.A. Suposta restrição indevida à competitividade pela vedação à participação de empresas organizadas em consórcio

8. Inicialmente, cumpre destacar que a Lei nº 13.303/2016 é silente quanto à obrigatoriedade de admissão ou vedação à participação de consórcios. Por sua vez, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da GoiásFomento prevê, em seu § 3º do artigo 14, a permissão de participação de consórcios como faculdade da GoiásFomento , e não como imposição normativa.

9. Ademais, a jurisprudência consolidada reconhece a possibilidade de vedação à participação de consórcios em procedimentos de contratação pública, desde que existente justificativa técnica adequada e devidamente motivada no processo administrativo.

10. É o que se extrai da jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, inclusive do precedente citado pela própria impugnante¹, bem como do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, que já reconheceu a regularidade de restrições dessa natureza quando fundadas em critérios técnicos e econômicos objetivos:

Portanto, quanto à permissão ou não, de participação de empresa reunidas em consórcio deve ser considerada como um ato sujeito à discricionariedade da administração pública, a quem competirá decidir sobre o tema motivadamente em vista de preservação da maior competitividade possível do certame, conforme o art. 33, caput, da Lei nº 8.666/93.

No que tange ao parcelamento do objeto, acolho a defesa apresentada pelo douto Procurador do Estado Oberdan Humberto Rodrigues Valle (ev. 33, págs. 57/72), onde pontuou que "parcelas excessivamente diminutas de obras públicas tendem a não ser executáveis pela empresa que logra êxito no certame, mormente pelo fato de que o pagamento correspondente pode não fazer frente às despesas de mobilização e desmobilização de pequenas parcelas."

Assim em consonância com o entendimento defendido no julgado proferido pelo Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 1636/2007 - Plenário, considero que a melhor conduta a ser adotada pelo gestor é de avaliar previamente as condições objetivas da obra, os requisitos técnicos e econômicos envolvidos e, avaliar em permitir ou não, a participação de empresas reunidas em consórcio, tomando a cautela, porém, de justificar tecnicamente a escolha, no processo administrativo que instaurar o procedimento licitatório.

[...]

No mérito, quanto a estas duas questões enfrentadas, pelos fundamentos acima apresentados, entendo improcedentes as irregularidades.²

¹ Vale destacar que o caso apresentado pelo impugnante tratou de obras do DNIT, ainda sob a égide da Lei 8.666/1993, cujo acórdão foi proferido no ano de 2012 e acolheu as razões do DNIT para a vedação de consórcios: "16. Quanto à inadmissão de consórcios de empresas no certame questionado, entendo que as justificativas apresentadas pelo Dnit para o caso concreto podem ser também acatadas. 17. A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que **a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador**, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. 18. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, **tal alternativa também não é obrigatória**" (TCU, Acórdão n. 2.831/2012, Relatora: Ministra Ana Arraes, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 17/10/2012).

² TCE-GO, Acórdão n. 1.811/2020, Relatora: Conselheira Carla Cíntia Santillo, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 10/05/2020.

11. No caso do Edital nº 011/2025, a vedação à participação de consórcios foi expressamente justificada em nota técnica (SEI 84452217), elaborada previamente à publicação do instrumento convocatório, nos seguintes termos:

6.3. Vedações de Participação para Garantir Agilidade e Unicidade de Responsabilidade: A modelagem do Pequi Digital impõe restrições de participação (vedação aos segmentos S1, S2 e S3 e a consórcios) que, embora reduzam quantitativamente o universo de proponentes, são qualitativamente indispensáveis para assegurar a aderência ao objeto de Inovação Aberta e Banking as a Service (BaaS). A justificativa técnica para tais vedações baseia-se na incompatibilidade estrutural desses modelos com os objetivos do projeto, conforme demonstrado a seguir:

[...]

6.3.2. A Vedação à Formação de Consórcios - Indivisibilidade da Licença e Risco Regulatório: A proibição da participação de empresas em consórcio justifica-se pela natureza intuitu personae da autorização de funcionamento concedida pelo Banco Central e pela necessidade de Unicidade de Responsabilidade Regulatória.

Diferentemente da subcontratação (onde a contratada mantém o domínio e a responsabilidade integral sobre os terceiros, conforme Resolução CMN nº 4.893/2021), a formação de consórcio pressupõe uma gestão compartilhada e horizontal entre empresas distintas. No contexto de uma operação financeira regulada, essa fragmentação gera uma fragilidade vital perante o órgão regulador:

Indivisibilidade da Licença: A autorização para operar como Instituição de Pagamento, emitir moeda eletrônica e acessar o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) é concedida a uma pessoa jurídica específica, que deve deter capital mínimo, governança e estrutura de controles próprios. A figura do consórcio dilui essa titularidade, criando insegurança sobre qual entidade responde, em última instância, pelo cumprimento das normas prudenciais e de conduta.

Risco de "Vácuo de Comando": Em um consórcio, a responsabilidade solidária pode gerar impasses decisórios em momentos de crise (ex: bloqueio de bens por ordem judicial ou reporte de PLD/FT). A GoiásFomento necessita de um único interlocutor que detenha a autoridade regulatória para agir imediatamente sobre a infraestrutura bancária, sem depender de deliberações entre consorciados que poderiam paralisar a operação.

Portanto, a exigência de uma licitante individual (ou grupo econômico consolidado) visa assegurar que a Responsabilidade Regulatória seja clara, direta e indelegável, blindando a GoiásFomento contra conflitos societários que poderiam comprometer a continuidade do serviço essencial.

12. Como se vê, a vedação à participação de empresas organizadas em consórcio visa assegurar que a responsabilidade regulatória seja clara, direta e indelegável, mitigando riscos de governança e resguardando a GoiásFomento contra conflitos que possam comprometer a continuidade e a estabilidade do serviço essencial objeto da parceria, razão pela qual a vedação encontra-se devidamente justificada, não configurando restrição indevida à competitividade.

13. Dessa forma, não procede o argumento da impugnante Inttegrar acerca da vedação da participação de consórcios, inexistindo vício apto a macular o edital ou a ensejar a sua revisão nesse ponto.

II.B. Da alegada nulidade da contratação por ausência de vantajosidade

14. O argumento da impugnante de que o Edital de Chamamento Público padeceria de nulidade por suposta ausência de vantajosidade econômica ou violação ao princípio da eficiência administrativa também não procede.

15. A alegação parte de premissa fática e jurídica equivocada, ao supor que o Contrato nº 021/2024, atualmente vigente, seria funcionalmente equivalente à parceria pretendida no âmbito do Projeto Pequi Digital. Com efeito, apenas uma parcela específica das atividades atualmente contratadas guarda correspondência com o objeto da parceria que se busca firmar, limitando-se, essencialmente, a determinados serviços operacionais de meios de pagamento, que representam fração reduzida do escopo global projetado para a plataforma Pequi Digital.

16. O chamamento público ora em exame visa à estruturação de arranjo significativamente mais amplo e complexo, voltado à constituição de parceria estratégica destinada à concepção, desenvolvimento, operação e evolução de uma plataforma digital integrada de serviços financeiros, de gestão de programas e de negócios, com compartilhamento de riscos, investimentos, responsabilidades e resultados. Trata-se de objeto que excede amplamente o conteúdo e a finalidade do contrato de prestação de serviços atualmente em vigor, afastando qualquer identidade ou substituição direta entre os modelos.

17. Nessa perspectiva, a simples comparação entre o custo do contrato vigente, calcado em remuneração por taxa ou performance, e o investimento inicial previsto para a parceria revela-se inadequada e tecnicamente imprecisa, por desconsiderar as diferenças de

escopo, horizonte temporal e objetivos institucionais entre os dois instrumentos. O princípio da eficiência administrativa não impõe à GoiásFomento a perpetuação de contratos concebidos para atender necessidades delimitadas, tampouco atribui ao contrato em vigor caráter de parâmetro exclusivo para a aferição da vantajosidade do novo modelo, a qual deve ser examinada à luz do escopo integral da parceria e de seus efeitos estruturais no médio e longo prazo.

18. A existência de contrato administrativo vigente, ademais, não gera qualquer obrigação jurídica de sua manutenção ou renovação, nem confere ao contratado direito subjetivo à preservação do vínculo contratual para além dos estritos limites pactuados. A Administração Pública – e, com maior razão, as empresas estatais exploradoras de atividade econômica – pode optar legitimamente por não renovar contratos, bem como promover sua rescisão antecipada nas hipóteses legalmente previstas, desde que observados o devido processo, a motivação e as garantias contratuais aplicáveis.

19. Nesse contexto, a opção da GoiásFomento por avaliar e estruturar novo modelo de atuação, consubstanciado em parceria estratégica em oportunidade de negócio, ainda que envolva investimentos iniciais, insere-se no âmbito legítimo de sua discricionariedade administrativa e empresarial, especialmente à luz do regime jurídico da Lei nº 13.303/2016, que confere às empresas estatais autonomia para a adoção de soluções compatíveis com a dinâmica de mercado e com seus objetivos institucionais, inexistindo qualquer dever jurídico de perpetuação do modelo contratual atualmente em vigor.

20. Por fim, a alegação de que inexistiria demonstração de interesse público ou de racionalidade econômica na parceria ignora que tais elementos não se limitam à comparação aritmética de custos, mas decorrem da avaliação estratégica consolidada no Plano de Negócios Preliminar, que orienta o edital e reflete a opção institucional da GoiásFomento por um modelo mais integrado, escalável e alinhado às suas finalidades de fomento e apoio a políticas públicas.

21. Dessa forma, não procede a impugnação no ponto.

III. IMPUGNAÇÃO PAGOS – ASSOCIAÇÃO DE GESTÃO DE PAGAMENTOS ELETRÔNICOS

22. A impugnação apresentada pela PAGOS, no âmbito do Edital de Chamamento Público nº 011/2025, que tem por objeto a seleção de parceiro privado para a celebração de parceria estratégica destinada à estruturação e operação da plataforma Pequii Digital.

23. A impugnante sustenta, em síntese, a existência de vícios jurídicos na modelagem adotada pela GoiásFomento, alegando afronta aos princípios constitucionais da licitação, inadequação do enquadramento como oportunidade de negócio nos termos da Lei nº 13.303/2016, indeterminação do objeto, desvio de finalidade institucional da Agência de Fomento e múltiplas supostas desconformidades com a regulação prudencial do Banco Central do Brasil, postulando, ao final, a revogação ou declaração de nulidade do edital.

24. Os argumentos apresentados pela impugnante PAGOS são os seguintes:

II. Dos vícios do processo de chamamento e da tentativa de frustração à imperativa realização de processo concorrencial para a contratação

II.1 – ausência de fundamentação técnica multidisciplinar na estruturação do projeto pequii digital

II.2 - indevida utilização da figura da parceria como fundamento para afastamento de licitação/concurso público para a contratação e da fuga indevida do processo licitatório – desvio de finalidade

III. Nulidade da contratação pretendida – objeto ilícito e indeterminado

III.1 - desvio de finalidade – a GoiásFomento pretende deixar de operar como agência de fomento para transformar-se em banco comercial - violação direta aos limites regulatórios prudenciais aplicáveis às agências de fomento

III.2 - afronta direta ao estatuto social da GoiásFomento - vedação à contratação de garantias com o setor público estadual

III.3 - nulidade do objeto contratual por indeterminação material e violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório

IV. Da nulidade de eventual contratação de parceiro segundo o modelo desenhado no plano de negócio por violação à regulação imposta às instituições financeiras pelo Bacen

IV.1 - falta de formalização de correspondente bancário e violação direta às normas do banco central

IV.2 – vícios de governança - riscos de compliance e diluição indevida de responsabilidades

IV.3 - vício insanável na estrutura de “*funding*” do crédito (SCD) e risco de captação vedada por meio de recursos do ecossistema

IV.5 - violação aos limites legais de atuação das agências de fomento e desvio estrutural de finalidade (resolução CMN nº 2.828/2001)

25. O presente parecer jurídico limita-se à análise dos apontamentos formulados pela impugnante PAGOS que dizem respeito ao modelo jurídico da contratação e aos requisitos legais do procedimento de chamamento público, notadamente aqueles constantes dos itens:

II.1 – Ausência de fundamentação técnica multidisciplinar na estruturação do Projeto Pequii Digital;

II.2 – Indevida utilização da figura da parceria como fundamento para afastamento de licitação/concurso público para a contratação e fuga indevida do processo licitatório – desvio de finalidade; e

III.3 – Nulidade do objeto contratual por indeterminação material e violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

26. Os demais apontamentos deduzidos na impugnação, por envolverem avaliações de natureza comercial, estratégica e regulatória, especialmente relacionadas à atividade financeira e à regulação prudencial aplicável às instituições financeiras pelo Banco Central do Brasil, não serão objeto de análise neste parecer, devendo ser apenas delimitados e afastados, sem exame de mérito, no âmbito da presente manifestação jurídica.

27. De todo modo, em que pese o presente parecer não avançar sobre os aspectos regulatórios, é possível visualizar que a GoiásFomento não pretende, com a parceria, passar a exercer atividade que lhe é vedada pelo Banco Central do Brasil ou mesmo passar a ter ingerência sobre tais atividades. A GoiásFomento busca a parceria para atender melhor os seus clientes, sendo que as atividades que lhe são vedadas serão prestadas exclusivamente e com autonomia pelo parceiro a ser selecionado e não pela GoiásFomento. Ademais, o parceiro não atuará sob a bandeira da GoiásFomento, mas sim por sua própria, com a indicação do Projeto Pequii Digital, que representa a parceria e não se confunde com a GoiásFomento. Ao que parece, a impugnante não compreendeu, minimamente, o objeto da parceria.

III.A. Da suposta ausência de fundamentação técnica multidisciplinar na estruturação do Projeto Pequii Digital:

28. Não procede a alegação de ausência de fundamentação técnica multidisciplinar pelo fato de não ter havido a contratação de consultorias externas além da consultoria jurídica.

29. No âmbito das contratações públicas, de qualquer natureza, a regra geral é que os estudos técnicos, econômicos e operacionais sejam elaborados internamente pelo próprio corpo técnico da entidade pública ou empresa estatal interessada, sendo a contratação de consultorias especializadas medida excepcional, inserida no campo da discricionariedade administrativa, a ser adotada apenas quando avaliada como pertinente ou necessária.

30. No caso concreto, os aspectos de negócio, econômicos, operacionais e tecnológicos do Projeto Pequi Digital foram devidamente analisados, desenvolvidos e consolidados internamente pela GoiásFomento, por meio de suas áreas técnicas e de seus servidores, cujos quadros detêm formação e competências compatíveis com a concepção, estruturação e avaliação de projetos estratégicos dessa natureza. O estudo técnico preliminar (SEI 84332458), o Plano de Negócio Preliminar da Oportunidade (SEI 84453575) que acompanha o edital e a nota técnica (SEI 84452217) consolidam esse trabalho técnico interno, refletindo as análises, premissas e diretrizes construídas pela própria instituição ao longo da fase de planejamento.

31. Ressalte-se, ademais, que a consultoria contratada na fase interna do processo teve escopo claramente delimitado, restrito ao desenho jurídico do modelo de contratação e de parceria, bem como ao apoio técnico-jurídico na elaboração dos documentos do procedimento, tais como o edital, as regras de qualificação, a minuta do contrato associativo e demais peças correlatas. A estruturação do Plano de Negócios, a definição das premissas econômicas, a avaliação de viabilidade e os aspectos relacionados ao mérito do projeto não foram transferidos à consultoria jurídica, tendo sido integralmente conduzidos pela própria GoiásFomento.

32. Dessa forma, não se identifica qualquer vício decorrente de suposta ausência de fundamentação técnica multidisciplinar, inexistindo exigência legal que imponha à Administração ou às empresas estatais a contratação de consultorias externas para a elaboração de estudos que podem ser legitimamente produzidos por seu corpo técnico permanente.

33. Vale destacar, ainda, que a decisão do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO citada pela impugnante, de relatoria da Ministra Ana Arraes, foi invocada de forma descontextualizada.

Referido acórdão tratou apenas de determinação de diligências, sem aprofundar no mérito da regularidade da parceria que se pretendia formar entre a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e a Azul Linhas Aéreas, tampouco declarou a irregularidade do modelo adotado.

34. O acórdão destacado pela impugnante limitou-se a determinar a realização de diligência, para que a ECT apresentasse ao TCU as justificativas técnicas e econômicas que embasaram a opção pela seleção direta do parceiro, **sem a realização de procedimento público de escolha**, circunstância fática determinante para a atuação do controle externo naquele caso específico:

9.1.3. as características particulares do parceiro escolhido - Azul Linhas Aéreas Brasileiras -, em comparação com as características dos demais parceiros potenciais, **assim como a alegada inviabilidade de procedimento competitivo**, a exemplo do chamamento público, previamente à seleção da empresa parceira, em face das disposições preconizadas no artigo 28, §3º, inciso II, da Lei nº 13.303/2016, devendo a unidade técnica apresentar as devidas justificativas, respaldadas em estudos técnicos e de logística, que demonstrem o acerto ou o desacerto da dispensa de licitação para o presente caso.³

35. Assim, o precedente citado não trata da seleção de parceiro para oportunidade de negócios mediante chamamento público, nem veicula um juízo conclusivo de ilegalidade nem estabelece vedação à adoção do modelo de parceria previsto no artigo 28 da Lei nº 13.303/2016, mas apenas evidencia a necessidade de motivação reforçada quando inexistente procedimento público de seleção.

36. Diversamente do caso analisado pelo TCU, no presente processo a GoiásFomento optou pela realização de chamamento público amplo, transparente e aberto, acessível a quaisquer interessados que atendam aos requisitos de participação e qualificação previamente definidos no edital, assegurando competição, isonomia e aderência aos princípios que regem as contratações das empresas estatais.

37. Tal distinção afasta a aplicação direta das premissas fáticas daquele precedente ao caso em exame e reforça a regularidade do procedimento adotado.

38. O julgado do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO citado pela impugnante possui ainda menor grau de pertinência com o presente chamamento público do que o

³ TCU, Acórdão n. 585/2019, Relatora: Ministra Ana Arraes, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 20/03/2019.

precedente do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Trata-se de controvérsia envolvendo contrato celebrado em 1993 entre o Estado do Maranhão e o Centro Odontológico de Imperatriz destinado à prestação de serviços de saúde à clientela do SUS, com fundamento na inexigibilidade de licitação prevista no artigo 25 da Lei nº 8.666/1993.⁴ Cuida-se, portanto, de hipótese absolutamente diversa da que ora se examina, tanto sob o aspecto normativo quanto procedimental.

39. A invocação desse precedente, portanto, além de desconsiderar o marco normativo aplicável, Lei nº 13.303/2016, e não a Lei nº 8.666/1993, ignora que o elemento central do julgado foi exatamente a ausência de procedimento concorrencial. Repita-se que, no presente caso, bem ao contrário, há procedimento concorrencial, consubstanciado no presente chamamento público. Tal descompasso fático-jurídico afasta qualquer possibilidade de aplicação analógica ou de extração de conclusões relevantes para o caso em exame.

III.B. Utilização indevida da parceria como fundamento para afastamento de licitação para a contratação e fuga indevida do processo licitatório

40. Não faz sentido algum sustentar que a escolha de parceiro para explorar oportunidade de negócio se faça por licitação pública. O argumento é frontalmente contra a lei, contra o § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016:

Art. 28. [...] § 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista **dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo** nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a **escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio** definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente.

⁴ TRF-1, Reexame Necessário n. Proc. 2000.01.00.114044-4, Relatora: Desembargadora Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues, Órgão Julgador: Sexta Turma, Julgado em 05/11/2007

41. Diga-se, desde já, que o supracitado inciso II do § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016 se refere a procedimento competitivo, extraíndo-se do texto que ele, o procedimento competitivo, deve ser realizado por regra, à exceção das situações em que for inviável. O ponto fundamental é que procedimento competitivo não se confunde com licitação pública. Procedimento competitivo é gênero do qual licitação pública é espécie. O legislador, se quisesse exigir licitação pública, teria utilizado a expressão exata: licitação pública. O legislador, repita-se, exigiu procedimento competitivo e o presente chamamento público é uma das espécies de procedimento competitivo. Do Tribunal de Contas da União:

4) o **caput** do art. 28 da Lei 13.303/2016 prevê que as aquisições de bens e serviços pelas sociedades de economia mista deverão ser precedidas de procedimento licitatório nos termos da referida lei. Contudo, **no § 3º, I e II, desse artigo são delineadas duas situações que permitem a contratação direta**. A primeira possibilidade, observada no inciso I, trata da inaplicabilidade de licitação quando for constatado que a sociedade de economia mista visa comercializar produtos, serviços ou obras diretamente relacionados com seu objeto social;

5) a utilização da segunda exceção, prevista nos §§ 3º e 4º do citado art. 28 da Lei 13.303/2016, depende do atendimento aos seguintes requisitos:

- verificação da possibilidade de estabelecimento de relacionamento comercial;
e

- demonstração de que se trata de negócio bem delineado, de uma oportunidade única para a estatal. Nesse caso, deverão ser indicadas as características peculiares do parceiro e as vantagens que advirão para a empresa estatal; e

- demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo;

6) caso existam várias empresas que poderiam ser possíveis parceiras, o gestor da estatal deve explicitar os motivos ensejadores da escolha de determinada entidade em detrimento das outras. Nesse sentido, é imprescindível apresentar estudos que corroborem os motivos apresentados e justifiquem a escolha da empresa parceira. **Não se está exigindo a realização de licitação pública, mas a escolha da empresa parceira deve ter por base uma análise comparativa entre as possíveis concorrentes, a qual deve ter um caráter técnico e isonômico;**⁵

42. O chamamento público é o procedimento que vem sendo empregado pelas estatais para dar publicidade à intenção de firmar parceria, dar oportunidade aos interessados de

⁵ TCU, Acórdão nº 2.488/2018, Relator: Ministro Benjamin Zymler, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 31/10/2018.

apresentarem as suas propostas e comparar as propostas apresentadas. Trata-se, justamente, do procedimento competitivo prescrito no inciso II do § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016.

43. Nessa linha, de mencionar que o presente edital de chamamento competitivo foi desenvolvido tomando-se como referência outros editais semelhantes, especialmente do SERPRO, estatal que tem se destacado em âmbito nacional na contratação de parcerias em oportunidade de negócio. Pode-se destacar, por exemplo, o Edital de chamamento público nº 1034/2025, do Projeto Cidadão Digital do SERPRO. De todo modo, importante deixar claro que se trata de prática que é assentada perante as estatais de todo o Brasil, indicando-se, também como exemplo, o Edital de chamamento público nº 001/2025, da SANEPAR, que trata da instalação de fibras ópticas em redes coletoras de esgoto.

44. A propósito, o artigo 28 da Lei nº 13.303/2016 condiciona a formalização de contratos por empresas estatais à prévia realização do procedimento licitatório, nos moldes do artigo 31 e seguintes do referido diploma. As exceções à regra geral da licitação referem-se às hipóteses de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, previstas nos artigos 29 e 30, e às hipóteses de inaplicabilidade de licitação, previstas no supracitado § 3º do seu artigo 28, nomeadamente: (i) contratação da empresa estatal para o exercício do seu objeto social; e (ii) formação e a extinção de parcerias empresariais e outras formas associativas, aquisição e a alienação de participações societárias e outras formas associativas, além de operações no mercado de capitais.

45. As hipóteses de inaplicabilidade de licitação previstas no supracitado § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016 guardam certa semelhança com a inexigibilidade, na medida em que também pressupõem uma incompatibilidade lógico-jurídica. Tal incompatibilidade, porém, na ótica do legislador, não se restringe pura e simplesmente à realização de um procedimento licitatório, estendendo-se a toda a disciplina do Capítulo I do Título II da Lei nº 13.303/2016. É que as contratações previstas no § 3º do artigo 28 assumem uma lógica própria, afeta às práticas de mercado diretamente relacionadas à exploração das atividades econômicas que constituem o objeto social da empresa estatal.

46. Com efeito, a inaplicabilidade de licitação reconhece a dinâmica da atividade empresarial, que exige maior flexibilidade e repentinas adaptações a mercados em constante mutação, sobretudo quando em concorrência com agentes privados. Por vezes, a publicidade excessiva que denuncia estratégias comerciais, a rigidez e o excesso de

objetividade de um instrumento convocatório, que impedem qualquer tipo de negociação substancial, e as exigências de cunho formal, que imprimem morosidade ao procedimento, são circunstâncias que simplesmente inviabilizam a formalização de negócios tipicamente empresariais, como a venda dos produtos ou serviços no mercado, a alienação de ativos estratégicos ou a formação de parcerias empresariais. Nestas situações, são as estatais que precisam se adaptar ao mercado, o que exige o afastamento em bloco do Capítulo I do Título II da Lei nº 13.303/2016.⁶

47. Fato é que as empresas estatais não se submetem às disposições pertinentes à licitação e à contratação direta por dispensa ou inexigibilidade previstas na Lei nº 13.303/2016 quando firmam contratos para o fornecimento dos bens ou prestação dos serviços que constituem a sua atividade finalística, nem quando o fazem para a formação ou extinção de parcerias com empresas privadas também com vistas à exploração de sua atividade empresarial. **Em ambos os casos, embora não se possa descurar dos princípios administrativos, a contratação assume uma lógica afeta à dinâmica empresarial que é incompatível com os procedimentos da Lei nº 13.303/2016 para licitações.**

48. De salientar que a formação de parcerias estratégicas entre empresas estatais e empresas privadas é uma prática tradicional na atividade empresarial do Estado brasileiro, que existe há muito tempo como meio para que as empresas estatais tenham condições de explorar atividades econômicas em ambiente concorrencial, com especial destaque para o setor bancário e para o setor de energia.

49. Em regra, a formação dessas relações associativas se justifica por razões de mercado relacionadas à conveniência de junção de diferentes recursos e expertises, com sistemática de compartilhamento de riscos e resultados na exploração de determinado empreendimento econômico. Usualmente, a finalidade é a de expandir as atividades empresariais da empresa estatal e do interesse público que lhe é subjacente em situações em que o auxílio da iniciativa privada se afigura vantajoso ao desenvolvimento do negócio.

⁶ Celso Antônio Bandeira de Mello defende esse raciocínio antes mesmo da edição da Lei nº 13.303/2016, à época sob a perspectiva da inexigibilidade de licitação: “Será forçoso reconhecer que em inúmeros casos a licitação será incompatível com o normal cumprimento do escopo em vista do qual foram criadas. Ora, quem quer os fins não pode negar os indispensáveis meios. Logo, **nestas hipóteses em que o procedimento licitatório inviabilizaria o desempenho das atividades específicas para as quais foi instituída a entidade entender-se-á inexigível a licitação. Isso ocorre quando suas aquisições ou alienações digam respeito ao desempenho de atos tipicamente comerciais, correspondentes ao próprio objetivo a que a pessoa está preposta e desde que tais atos demandem a agilidade, a rapidez, o procedimento expedido da vida negocial corrente, sem o que haveria comprometimento da boa realização de sua finalidade**” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 555).

50. A propósito, a parceria pressupõe o compartilhamento em algum grau de riscos e de resultados. Isso não significa, pondera-se, que os riscos e resultados precisam ser divididos de forma linear e igualmente entre os parceiros e que os parceiros não possam negociar os seus mais diversos aspectos, atentos às particularidades de cada parceria.

51. As parcerias em oportunidades de negócio, em sentido amplo, constituem uma *“categoria de contrato associativo entre empresa estatal e empresa privada voltado ao desenvolvimento e exploração conjunta de determinado empreendimento econômico de interesse comum, mediante compartilhamento de riscos e resultados, para o melhor atendimento do interesse público que legitima a atuação empresarial do Estado na prestação de serviços públicos e na exploração de atividades econômicas em sentido estrito”*.⁷

52. Repita-se que o conceito de oportunidade de negócio estampado no § 4º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016 é aberto e abrangente, de modo a contemplar a possibilidade das mais diversas parcerias, com todas as suas nuances e particularidades. Nessa toada, a parceria não é desnaturada com a previsão de cláusulas contratuais complexas e não lineares sobre o compartilhamento de riscos e resultados nem com a previsão, nesta perspectiva de maior complexidade, de aportes financeiros ou de pagamentos mínimos ou de garantias dadas de uma parte à outra, a depender do que é oferecido à parceria por cada um dos parceiros, do plexo de encargos e das obrigações atribuídas aos parceiros.

53. Dessa sorte, a pretensão da GOIÁSFOMENTO de formar parceria para estruturar uma plataforma digital integrada de serviços financeiros, negócios e gestão de programas de Governo é legal, encontra fundamento expresso no inciso II do § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016. Trata-se de parceria vinculada à oportunidade de negócio definida e específica, em que os parceiros somam esforços para a prestação dos sobreditos serviços, conforme o arranjo da parceria, que depende das condições técnicas e econômico-financeiras que lhe são particulares e que devem ser negociadas entre os parceiros.

54. O § 4º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016 confere liberdade às estatais para definirem a modelagem da parceria, inclusive sobre a forma de sua constituição. Repita-se:

⁷ ASSIS, Luiz Eduardo Altenburg de. **Oportunidades de negócio na Lei das Estatais**: as parcerias e outras formas associativas entre empresas estatais e empresas privadas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 127.

Art. 28 [...] § 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente. (grifo acrescido).

55. É da jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:

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; d) comprovação, pelo administrador público, de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e e) demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo, servindo a esse propósito, por exemplo, a pertinência e a compatibilidade de projetos de longo prazo, a comunhão de filosofias empresariais, a complementariedade das necessidades e a ausência de interesses conflitantes.⁸

56. A doutrina não diverge:

A previsão se refere a parcerias em geral a serem feitas pela estatal, indo além do que a doutrina e a jurisprudência no passado haviam fixado para admitir a inexigibilidade de licitação para a escolha do sócio para formação de sociedades comerciais. [...]

Note-se que as parcerias societárias estão longe de constituírem a única espécie de parceria associativa entre empresas. Tanto é assim que o § 4º do art. 28 se refere a “formas associativas, societárias ou contratuais”. Em uma economia complexa são cada vez mais comuns contratos de longa duração que não se subsumem a uma relação meramente comutativa, de “toma lá dá cá”, mas sim a uma relação cooperativa de longo prazo, como contratos de licenciamento de propriedade intelectual, de naming rights etc.⁹

A própria Lei considerou como “oportunidade de negócio” a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a

⁸ TCU, Acórdão nº 2.488/2018, Relator: Ministro Benjamin Zymler, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 31/10/2018.

⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, livro eletrônico.

aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente. Esta descrição, entendemos, é exemplificativa, não exaurindo a possibilidade de que outras relações negociais se enquadrem na referida hipótese. [...]

De qualquer forma, as exemplificações dadas pelo legislador já permitem um grande leque de ações, notadamente ao se referir, genericamente, à formação e extinção de parcerias. Assim, a “expressão parceria deve ser interpretada de modo amplo, para abarcar as soluções organizacionais de atuação conjugada, de cunho cooperativo, ainda que versando sobre objeto delimitado e com duração temporária”.¹⁰

57. Diante de todo o exposto, verifica-se que não procede a alegação de fuga indevida do processo licitatório ou de desvio de finalidade na adoção do modelo de parceria previsto no Edital do Projeto Pequi Digital. A modelagem jurídica escolhida pela GoiásFomento encontra fundamento expresso no inciso II do § 3º e no § 4º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016, enquadrando-se de forma precisa na hipótese legal de formação de parceria vinculada a oportunidade de negócio definida e específica, afeta à exploração de atividade econômica compatível com o objeto social da empresa estatal.

58. Os requisitos jurídicos delineados pela legislação, pela doutrina especializada e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União encontram-se devidamente atendidos, notadamente: (i) a vinculação da parceria ao desempenho de atribuições inerentes ao objeto institucional da GoiásFomento; (ii) a caracterização de oportunidade de negócio estruturada sob a forma de contrato associativo; e (iii) a demonstração da racionalidade econômica e da vantagem institucional do arranjo.

59. O modelo delineado no Plano de Negócios Preliminar, elaborado pela GoiásFomento, alinha-se às práticas consolidadas de mercado e aos modelos historicamente utilizados por empresas estatais brasileiras, especialmente nos setores financeiro, infraestrutura e de tecnologia, nos quais a formação de parcerias estratégicas com compartilhamento de riscos e resultados constitui instrumento legítimo e necessário para a atuação eficiente em ambientes concorrenciais e tecnologicamente dinâmicos.

60. Assim, longe de representar expediente para afastamento indevido da licitação, a parceria estruturada no âmbito do Projeto Pequi Digital materializa exercício legítimo da

¹⁰ BARCELOS, Dawison; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Licitações e contratos nas empresas estatais: regime licitatório e contratual da lei 13.303/2016. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 125.

autonomia negocial conferida às empresas estatais pela Lei nº 13.303/2016, observados os princípios da legalidade, da motivação, da transparência e do interesse público, inexistindo qualquer vício jurídico capaz de macular o edital ou a modelagem adotada.

61. Vale destacar, ainda, que a declaração de voto do Ministro Raimundo Carreiro, proferida no âmbito do Acórdão nº 585/2019, relativo ao caso envolvendo a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e a Azul Linhas Aéreas, também foi mencionada de forma descontextualizada pela impugnante.

62. Com efeito, os apontamentos formulados pelo referido Ministro não se dirigiam à adoção, em si, do modelo jurídico de parcerias previsto no artigo 28 da Lei nº 13.303/2016, tampouco continham censura à utilização desse instrumento normativo pelas empresas estatais. As ressalvas expressas na declaração de voto estavam circunscritas à ausência de procedimento competitivo público na escolha do parceiro, que havia sido realizada de forma direta, sem chamamento público ou mecanismo equivalente que assegurasse transparência e isonomia.

63. A crítica formulada naquele contexto, portanto, não incidia sobre a validade abstrata do modelo parceria em oportunidade de negócios autorizado pelo artigo 28 da Lei nº 13.303/2016, mas sobre a opção concreta adotada pela ECT naquele caso específico, em que se inexigiu o procedimento público de seleção. É do inteiro teor do voto:

Por esses fundamentos, não obstante concorde, no essencial, com a relatora, entendo importante o aprofundamento das análises relativamente às características particulares do parceiro escolhido, no caso a Azul, em comparação com as características dos demais parceiros potenciais, e também **no que concerne à alegada inviabilidade de procedimento competitivo**, a exemplo do chamamento público, previamente à seleção da empresa parceira, em face das disposições preconizadas no artigo 28, §3º, inciso II, da Lei nº 13.303/2016, devendo a unidade técnica apresentar as devidas justificativas, respaldadas em estudos técnicos e de logística, que demonstrem o acerto ou o desacerto da dispensa de licitação para o presente caso.

Desse modo, proponho que seja acrescentado o subitem 9.1.3 ao acórdão a ser prolatado, com a seguinte redação:

9.1.3. as características particulares do parceiro escolhido, no caso a Azul, em comparação com as características dos demais parceiros potenciais, assim como a alegada **inviabilidade de procedimento competitivo**, a exemplo do chamamento público, previamente à seleção da empresa parceira, em face das disposições preconizadas no artigo 28, §3º, inciso II, da Lei nº 13.303/2016, devendo a unidade técnica apresentar as devidas justificativas, respaldadas em

estudos técnicos e de logística, que demonstrem o acerto ou o desacerto da dispensa de licitação para o presente caso.

O aprofundamento do tema "oportunidades de negócio" é um assunto novo na legislação e, a meu ver, a jurisprudência do TCU não deve se encaminhar sem que a participação de parceiros seja a mais ampla possível, e o chamamento público é um caminho que contribui para a ampla competição. Daí a razão pela qual entendo importante, neste processo, o aprofundamento das análises, a fim de que a decisão desta Corte sobre a dispensa de licitação defendida pelos Correios seja tomada com base em robustos elementos de convicção.

64. No presente caso, como já destacado, a GoiásFomento está promovendo chamamento público amplo, transparente e isonômico, circunstância que afasta a incidência das críticas formuladas na declaração de voto mencionada e reforça a regularidade jurídica do procedimento em exame.

65. A impugnante ainda menciona o Acórdão 2853/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira. Novamente, aqui, a impugnante extrai excerto descontextualizado do julgado sem considerar o seu conteúdo no todo.

66. A análise promovida pelo TCU centrou-se na contratação direta (sem chamamento público) das empresas TecBan e Saque e Pague, com fundamento no inciso II do § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016 e na contratação direta do Banco Topázio, com fundamento no inciso I do § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016, essa segunda hipótese que não corresponde com a do presente chamamento público.

67. Já com relação à contratação das empresas TecBan e Saque e Pague, o TCU entendeu que o objeto do contrato era, de fato, prestação de serviços, e não uma parceria, por não verificar interesses mútuos. É do inteiro teor:

No entanto, o caso em análise não se adequa ao previsto no art. 28, § 3º, II, da Lei das Estatais, mas sim ao disposto no art. 30, que trata das hipóteses de contratação direta por inexigibilidade de licitação, considerando o argumento de que apenas a TecBan teria a capilaridade, a estrutura operacional e a segurança exigidas. Do mesmo modo, no caso da contratação da Saque e Pague, as justificativas elencadas pelo Basa também poderiam fundamentar a contratação pela inexigibilidade de licitação, caso nenhuma outra empresa atendesse aos requisitos. O mesmo raciocínio se aplica ao contrato celebrado pelo BNB com a TecBan.

Como bem apontado pelo diretor da AudContratações, a natureza jurídica da parceria prevista no art. 28, § 3º, II, da Lei das Estatais se assemelha à natureza

de um convênio, o que, conforme regras próprias do BNB e do Basa, exige interesses mútuos. Nos contratos em análise, no entanto, os interesses são distintos: as referidas instituições financeiras buscam ampliar os benefícios para seus clientes e o objetivo das empresas contratadas é receber pagamento pela prestação dos serviços disponibilizados às contratantes. Trata-se, portanto, de relação típica das contratações públicas tradicionais.

68. No acórdão mencionado, a identificação de assimetria de interesses foi determinante para que o Tribunal considerasse irregular o enquadramento como oportunidade de negócios e reconhecesse que, se fosse o caso, a contratação deveria ter sido realizada sob a ótica da inexigibilidade de licitação, e não como oportunidade de negócio.

69. O precedente, portanto, não estabelece vedação ao uso do inciso II do § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016, mas delimita o seu campo de incidência, porque a parceria pressupõe convergência de interesses, compartilhamento de riscos e alinhamento estratégico, elementos inexistentes nos contratos analisados pelo TCU.

70. Diversamente, o Projeto Pequi Digital foi estruturado como parceria estratégica em oportunidade de negócio, na qual ambos os parceiros possuem interesse direto no êxito do empreendimento, com atuação cooperativa voltada à criação, desenvolvimento, operação e evolução de uma plataforma digital integrada. Não se trata de simples fornecimento de serviços mediante pagamento, mas de arranjo associativo, em que riscos, responsabilidades, investimentos e resultados são compartilhados, em grau compatível com o modelo contratual adotado.

71. Enquanto, nos contratos analisados pelo TCU, o interesse das empresas privadas se exauria na contraprestação pecuniária, na parceria ora examinada o parceiro privado assume riscos estruturais, realiza aportes relevantes, participa da governança do projeto e depende do desempenho global da iniciativa para a obtenção de resultados econômicos. Há, portanto, inequívoco interesse mútuo, elemento central para a caracterização da parceria nos termos da jurisprudência do TCU.

72. Assim, longe de infirmar a legalidade do modelo adotado pela GoiásFomento, o precedente citado reforça a distinção entre prestação de serviços e parceria estratégica, evidenciando que o Projeto Pequi Digital se enquadra corretamente na segunda hipótese.

III.C. Nulidade do objeto contratual por indeterminação material e violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório

73. Não procede a alegação de nulidade do objeto contratual por suposta indeterminação material.

74. O argumento apresentado pela impugnante parte de premissa conceitualmente equivocada, ao pretender submeter a estruturação de uma parceria estratégica em oportunidade de negócio aos mesmos parâmetros de definição exaustiva e estanque próprios das licitações para contratação de serviços.

75. Com efeito, a lógica jurídica da parceria prevista no artigo 28, §§ 3º e 4º, da Lei nº 13.303/2016 não se confunde com a lógica comutativa típica dos contratos administrativos de prestação de serviços, nos quais o objeto deve ser descrito de forma exaustiva, fechada e previamente quantificada.

76. 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.

77. No caso concreto, o objeto da parceria está claramente delimitado no edital e em seus anexos, especialmente no Plano de Negócios Preliminar, que define o escopo do Projeto Pequi Digital, suas finalidades, premissas, eixos de atuação, responsabilidades gerais das partes e diretrizes de governança. A remissão da minuta do Contrato Associativo ao Plano de Negócios não representa indeterminação, mas sim técnica contratual coerente com a natureza do ajuste, em que o plano constitui o instrumento central de consolidação do conteúdo econômico e operacional da parceria.

78. A alegação de que não se teria “definição adequada e/ou precisa do que se está a contratar” revela, na realidade, a inadequada transposição de categorias próprias da contratação de serviços para um instituto jurídico diverso, voltado à atuação cooperativa entre parceiros, com compartilhamento de riscos e resultados, que corresponde ao caso em tela. A própria Lei nº 13.303/2016 reconhece essa especificidade ao tratar as parcerias como oportunidades de negócio, admitindo modelos associativos contratuais complexos, incompatíveis com as regras típicas do regime licitatório da Lei nº 13.303/2016.

Justamente por isso é que o § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016 prescreve, com todas as letras, que as normas sobre as licitações e contratos previstas na própria Lei nº 13.303/2016 não se aplicam para a contratação de parcerias em oportunidade de negócio.

79. Ressalte-se, ademais, que a expressão “*joint venture* contratual”, longe de ser indeterminada ou obscura, constitui categoria amplamente consolidada na prática empresarial e no mercado financeiro, designando arranjos cooperativos de longo prazo voltados à exploração conjunta de determinado empreendimento, sem constituição de pessoa jurídica comum.¹¹ A utilização desse modelo, que é admitido pelo § 4º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016, reforça, e não compromete, a regularidade jurídica da parceria.

80. Afora a confusão conceitual já apontada quanto às modalidades contratuais próprias da atuação da GoiásFomento, a impugnante demonstra, ainda, equívoco quanto ao regime jurídico aplicável à contratação, ao sustentar, no presente tópico, que haveria violação aos artigos 89, § 2º, e 150 da Lei Federal nº 14.133/2021.

81. Tal alegação não se sustenta. A Lei nº 14.133/2021 não se aplica às empresas públicas e sociedades de economia mista, por expressa disposição legal, conforme estabelece o § 1º do artigo 1º do referido diploma:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange: [...] § 1º **Não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias**, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei.¹²

82. Desse modo, não há qualquer possibilidade jurídica de imputar à GoiásFomento violação a dispositivos da Lei nº 14.133/2021, diploma manifestamente inaplicável às empresas estatais regidas pela Lei nº 13.303/2016, como é o caso.

¹¹ Tanto é assim que o modelo analisado pelo TCU no acórdão 585/2019, sobre a oportunidade de negócios entre a ECT e a Azul Linhas Aéreas, citado pela impugnante, tratava de parceria na modalidade *joint venture*.

¹² Nesse sentido, do TCU: “[...] a aludida entidade está sujeita à Lei 13.303/2016, havendo expressa menção no art. 1º, § 1º, da Lei 14.133/2021 de que esta norma não abrange as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, ressalvado o disposto no seu art. 178 (normas penais). 30. De todo modo, entendo que as empresas estatais devem evitar recorrer à aplicação direta da Lei 14.133/2021, em suas contratações, seja porque o próprio legislador previu a não abrangência da norma às empresas públicas e sociedades de economia mista, seja porque a conformação das contratações das empresas estatais deve ser realizada, nos espaços permitidos pela Lei 13.303/2016, mediante a edição de regulamentos” (TCU, Acórdão n. 1.008/2025, Relator: Ministro Benjamin Zymler, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 07/05/2025.).

83. A mesma impropriedade se verifica quanto à invocação do Acórdão nº 2.248/2006 do Tribunal de Contas da União, também citado pela impugnante. Referido acórdão analisou situação completamente diversa, relativa à ausência de orçamento detalhado em planilhas de custos unitários na contratação de obras e serviços, sob a égide da Lei nº 8.666/1993.¹³

84. Evidentemente, as regras da Lei nº 8.666/1993, especialmente aquelas voltadas à contratação de obras e serviços, não se aplicam à seleção de parceiro em oportunidade de negócio, promovida por empresa estatal com fundamento no § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016. A tentativa de transposição automática desses parâmetros revela, novamente, inadequado enquadramento jurídico do instituto em análise.

85. A seleção de parceiro para exploração de oportunidade de negócio rege-se por lógica própria, de matriz eminentemente privada, em que o resultado econômico, operacional e contratual da parceria é construído conjuntamente entre a empresa estatal e o parceiro selecionado, a partir de balizas previamente definidas, e não por meio de objeto fechado e previamente quantificado, como ocorre nas licitações. Trata-se de prática consolidada na atuação das empresas estatais, especialmente em setores dinâmicos e concorrenciais, sendo expressamente reconhecida e autorizada pela Lei nº 13.303/2016.

86. Dessa forma, não há falar em violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que o edital estabelece, de forma suficiente e compatível com a natureza da parceria, as balizas objetivas do negócio, os critérios de seleção, os limites de atuação e os instrumentos que integrarão a relação contratual.

87. O que se verifica, portanto, é que a impugnante incorre em equívoco de enquadramento jurídico, confundindo deliberadamente, ou por desconhecimento, a contratação de serviços com a formação de parceria empresarial, o que não tem o condão de infirmar a validade do edital ou do objeto nele definido.

¹³ TCU, Acórdão n. 2.248/2006, Relator: Ministro Benjamin Zymler, Órgão Julgador: Plenário, Julgado em 29/11/2006.

IV. CONCLUSÃO

88. Diante de todo o exposto, e à vista dos fundamentos jurídicos desenvolvidos ao longo do presente parecer, no que se refere aos aspectos efetivamente analisados, conclui-se pela improcedência das impugnações apresentadas, na extensão dos argumentos analisados pelo presente parecer, inexistindo vícios jurídicos aptos a macular o Edital de Chamamento Público ou a modelagem adotada pela GoiásFomento.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

De Florianópolis para Goiânia, 6 de fevereiro de 2026.

JOEL DE MENEZES NIEBUHR
OAB/SC 12.639

OTÁVIO SENDTKO FERREIRA
OAB/SC 61.332