

**MENEZES
NIEBUHR**

SOCIEDADE DE
ADVOGADOS

**Parecer jurídico acerca do “Recurso
Administrativo” interposto pela Pagos**

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

Processo administrativo SEI 202500059001392

I. NOTA INTRODUTÓRIA

1. O presente parecer tem por objeto a análise de “Recurso Administrativo” interposto pela PAGOS – Associação de Gestão de Pagamentos Eletrônicos contra decisão que analisou e julgou a sua impugnação apresentada ao Edital de Chamamento Público para Seleção de Parceiro Privado nº 011/2025, 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 no “Recurso Administrativo”, 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 (tópicos VI.3 e VI.4).
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. “RECURSO ADMINISTRATIVO” DA PAGOS – ASSOCIAÇÃO DE GESTÃO DE PAGAMENTOS ELETRÔNICOS

5. O dito “recurso administrativo” interposto pela PAGOS não encontra previsão jurídica nesta fase do procedimento de chamamento público para oportunidade de negócio, por se voltar contra decisão que apreciou e julgou impugnação ao edital.

6. Vale dizer que o recurso administrativo previsto na Seção V do Edital é cabível exclusivamente contra a “decisão preliminar” acerca da classificação do parceiro privado mais bem avaliado, nos termos do item 4.12 do instrumento convocatório, imediatamente precedente.

7. Ressalte-se, ainda, que, além de inexistir previsão editalícia autorizando a interposição de recurso administrativo em face da decisão que julga impugnação ao edital, também não há amparo para tal medida no Regulamento de Licitações e Contratos da GoiásFomento, na Lei nº 13.303/2016, nem mesmo nas Leis nº 14.133/2021 ou nº 8.666/1993, inexistindo base normativa que autorize eventual aplicação analógica.

8. De todo modo, ainda que não haja pedido expresso nesse sentido, e em prestígio à lisura, à transparência e à segurança jurídica do procedimento, recomenda-se o não conhecimento do recurso como tal, mas a apreciação de seu conteúdo à luz do direito de petição, previsto na alínea “a” do inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição Federal.

9. A peticionante limita-se a reiterar os mesmos fundamentos anteriormente deduzidos na impugnação e no pedido de esclarecimentos, cotejando, de forma parcial, a decisão proferida pela GoiásFomento, bem como os pareceres técnicos e jurídicos que a embasaram, sem trazer elementos fáticos ou jurídicos novos capazes de alterar o entendimento já adotado.

10. Sustenta a peticionante, em síntese, que (i) o chamamento público seria nulo por ausência de critérios claros e objetivos para a comparação das propostas e seleção entre interessados, em razão da alegada indeterminação do objeto e da excessiva abertura do Plano de Negócios e da minuta contratual, o que inviabilizaria o julgamento isonômico e comprometeria a própria natureza competitiva do procedimento (VI.1); (si) o enquadramento do projeto como “oportunidade de negócio”, com afastamento de licitação,

configuraria ilegalidade, por desbordar dos limites do inciso II do § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016 e implicar suposta extrapolação das competências institucionais da GoiásFomento, aproximando-a de atividades típicas de instituição financeira comercial (VI.2); e (iii) inexisteriam estudos técnicos suficientes e multidisciplinares aptos a demonstrar a adequação da modelagem adotada, sendo insuficientes os subsídios constantes do Estudo Técnico Preliminar, da Nota Técnica e dos pareceres técnicos e jurídicos, o que comprometeria o dever de motivação e a possibilidade de controle administrativo e externo do ato (VI.5).

11. Passa-se, portanto, à análise dos argumentos apresentados, observada a seguinte ordem: VI.2, VI.1 e VI.5.

VI.2. O enquadramento do projeto como “oportunidade de negócio”, com afastamento de licitação, configuraria ilegalidade

12. A peticionante reitera nos equívocos já deduzidos na impugnação, ao ignorar a natureza jurídica da seleção de parceiro para a exploração de oportunidade de negócio, instituto próprio do regime jurídico das empresas estatais.

13. De maneira sintética, a hipótese do inciso II do § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016 tem aplicação quando *“a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas”*. A própria Lei nº 13.303/2016 define oportunidade de negócio como **“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”** (artigo 28, § 4º, da Lei nº 13.303/2016). Nessas hipóteses, afasta-se a obrigação de observar os dispositivos relativos às licitações previstos na Lei nº 13.303/2016, conforme expressamente dispõe o § 3º do seu artigo 28.

14. Conferindo maior densidade interpretativa aos critérios que devem orientar a utilização desse regime jurídico, o já mencionado Acórdão nº 2.488/2018 do Plenário do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, assentou o seguinte:

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.¹

15. Pois bem. A questão relativa à demonstração de inviabilidade de procedimento competitivo (item “e”) não se aplica, pois está se promovendo procedimento público competitivo vocacionado à seleção de parceiro privado. O próprio Acórdão nº 2.488/2018 do Plenário do Tribunal de Contas da União estabelece que não se exige **“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”**. É exatamente esse o desenho adotado no Edital nº 011/2025: um chamamento público estruturado com critérios de habilitação e avaliação compatíveis com a natureza do objeto, assegurando tratamento isonômico e análise comparativa entre interessados aptos a assumir integralmente os riscos operacionais, tecnológicos e regulatórios do projeto.

16. No que se refere ao item “a” do precedente paradigma – vinculação da avença ao desempenho de atribuições inerentes ao objeto social da estatal – não há qualquer dúvida quanto à convergência da oportunidade de negócio do Projeto Pequi Digital com as finalidades institucionais da GoiásFomento. A iniciativa guarda relação direta com os objetivos sociais delimitados no artigo 3º do Estatuto Social da empresa, que assim dispõe:

Art. 3º- A GoiásFomento é um instrumento de execução de políticas públicas de desenvolvimento do Estado de Goiás e tem por objetivo estimular os investimentos produtivos, em infraestrutura econômica e social, contribuindo para o crescimento sustentável por meio da prospecção de oportunidades de negócios, geração e manutenção de empregos e renda, modernização das estruturas produtivas, aumento da competitividade estadual e redução das desigualdades sociais e regionais.

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

17. O Plano de Negócios Preliminar do Projeto Pequi Digital evidencia essa aderência institucional ao estabelecer a: (i) criação de plataforma digital integrada destinada a ampliar o acesso a soluções financeiras e a instrumentos de fomento; (ii) digitalização e racionalização da operacionalização de programas governamentais, com maior eficiência na execução de políticas públicas; (iii) ampliação da inclusão financeira de empreendedores, micro e pequenos negócios e beneficiários de programas de desenvolvimento; e (iv) estruturação de ecossistema tecnológico voltado à modernização da atuação da Agência, com redução de custos transacionais e aumento da capilaridade institucional.

18. Não se trata, portanto, de expansão arbitrária de escopo ou de desvio de finalidade, mas de negócio voltado à execução mais eficiente das próprias políticas públicas de desenvolvimento que compõem o núcleo do objeto social da GoiásFomento. O Projeto Pequi Digital configura meio contemporâneo de concretização das finalidades estatutárias, especialmente no que concerne à prospecção de oportunidades de negócios, à modernização das estruturas produtivas e ao fortalecimento da infraestrutura econômica e social do Estado.

19. Quanto ao item “b”, o modelo associativo adotado, por meio de joint venture contratual, permite que cada parceiro atue em sua respectiva esfera de competência, sem sobreposição de atribuições, compartilhando riscos e benefícios da parceria estruturada, ao mesmo tempo em que preserva a estrita observância das limitações regulatórias aplicáveis às agências de fomento.

20. As contratações previstas no § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016 assumem lógica própria, vinculada às práticas de mercado diretamente relacionadas à exploração das atividades econômicas que integram o objeto social da empresa estatal.

21. Não há qualquer vedação legal ao modelo adotado. A doutrina é expressa ao reconhecer a amplitude da previsão normativa:

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.²

A própria Lei considerou como “oportunidade de negócio” 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. 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”.³

22. Sobre o item “c”, a vantagem comercial para a estatal encontra-se amplamente demonstrada na Nota Técnica e no Plano de Negócios Preliminar, os quais projetam a ampliação da carteira de clientes da Agência, a diversificação de receitas e o incremento relevante de resultado institucional.

23. Por fim, em relação ao item “d”, embora ainda não haja parceiro selecionado, conforme anexos II (Documentos de Habilitação) e III (Seleção da Proposta) do edital, o procedimento estabelece critérios objetivos de habilitação e de avaliação da aderência técnica e econômico-operacional dos potenciais interessados, prevendo requisitos de qualificação, parâmetros de análise das propostas e mecanismos de comparação isonômica, assegurando tratamento equitativo entre os participantes e condições técnicas adequadas para a seleção do parceiro mais apto à consecução do objeto.

24. Os argumentos deduzidos ignoram que o regime das oportunidades de negócio parte do reconhecimento da dinâmica empresarial própria das empresas estatais. A inaplicabilidade das regras licitatórias do Capítulo I do Título II da Lei nº 13.303/2016

² 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.

³ 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.

nessas hipóteses decorre da necessidade de flexibilidade negocial, adaptação estratégica e preservação de competitividade em ambiente de mercado.

25. Quando a estatal atua na exploração de sua atividade finalística ou na formação de parcerias empresariais voltadas a esse mesmo objeto, a contratação assume lógica predominantemente privada, ainda que submetida aos princípios administrativos. Trata-se de regime jurídico próprio, compatível com a dinâmica empresarial e incompatível com a rigidez procedimental das licitações tradicionais.⁴

26. A peticionante também incorre em equívoco ao afirmar que a escolha do modelo jurídico decorreria da impossibilidade de delimitação estanque do objeto ou *“da complexidade do objeto e da lógica empresarial da parceria”* – algo que nunca foi afirmado por esta consultoria. Não é essa a premissa adotada.

27. Conforme consignado no Estudo Técnico Preliminar (SEI 84332458) e na Nota Técnica (SEI 84481560), elaborados na fase preparatória, a adoção do regime de seleção de parceiro para oportunidade de negócio decorre da própria natureza da oportunidade identificada pela GoiásFomento: a exploração econômica, em parceria com agente privado, de atividades correlatas ao seu objeto social, cuja execução exige a atuação de parceiro, inclusive para observância das barreiras regulatórias impostas pelo Banco Central.

28. Na fase preparatória concluiu-se que o modelo associativo é o mais adequado, pois permite a segregação funcional entre as atividades típicas de agência de fomento – preservadas à GoiásFomento – e as atividades operacionais, que não podem ser exercidas diretamente pela estatal e que ficam a cargo do parceiro privado.

29. O fundamento do modelo jurídico, portanto, decorre da natureza associativa do objeto. Em razão disso, o Plano de Negócios é **preliminar** – embora detalhado quanto aos objetivos, delimitação de competências, arquitetura sistêmica e formas de geração de

⁴ 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).

receita – e não integralmente fechado como ocorreria em contrato típico de prestação de serviços. Na parceria de oportunidade de negócio, não há relação de contratante e prestador, mas atuação cooperativa com conjugação de esforços e interesses recíprocos, sendo natural que a configuração final da operação resulte da interação estruturada entre os parceiros.

30. Isso não significa indeterminação do objeto. Significa, apenas, que se trata de objeto associativo, cuja modelagem admite evolução dentro de parâmetros previamente definidos, preservando a segregação de responsabilidades e a coerência regulatória.

VI.1. Da ausência de critérios claros e objetivos para a comparação das propostas e seleção entre interessados em razão de indeterminação do objeto

31. Em síntese, a peticionante sustenta a inexistência de critérios claros e objetivos para a seleção do parceiro privado, o que decorreria da alegada indeterminação do objeto do chamamento público. Tal argumento revela, em parte, incompreensão acerca da natureza do negócio jurídico que se pretende estruturar sob o regime das oportunidades de negócio previsto na Lei nº 13.303/2016.

32. De pronto, verifica-se que a peticionante invoca fundamentos jurídicos dissociados do regime aplicável às oportunidades de negócio das empresas estatais. A argumentação apoia-se em doutrina – ainda que de alta qualidade – voltada à Lei nº 14.133/2021, bem como em precedente do Tribunal de Contas da União cujo objeto envolvia contratação pelo Sebrae, entidade que não se submete nem à Lei nº 14.133/2021 nem à Lei nº 13.303/2016, e cuja controvérsia dizia respeito à ausência de transparência na análise de documentos de qualificação técnica, e não à inexistência de critérios previamente definidos em instrumento convocatório. Além disso, menciona-se julgado da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça⁵, datado de abril de 1994, portanto anterior inclusive à vigência da Lei nº 8.666/1993, o que indica, muito provavelmente, a aplicação do regime jurídico do Decreto-Lei nº 2.300/1986, estranho ao contexto normativo ora examinado.

⁵ Trata-se de julgado cuja existência, nos termos indicados pela peticionante, não pôde ser confirmada por meio de consulta eletrônica. A pesquisa pública de processos no Superior Tribunal de Justiça não identifica a existência de REsp nº 14.980-0-RJ, mas apenas de REsp nº 14.980-0-MG, cujo objeto não guarda qualquer relação com a matéria suscitada. Ademais, a verificação por meio de publicação no Diário Oficial mostra-se inviável em razão da indisponibilidade de versões digitalizadas à época, o que impede a confirmação do teor do precedente invocado.

33. Para além da fundamentação jurídica inadequada ao regime do chamamento público em questão, a peticionante ignora que os critérios de habilitação e de seleção da proposta encontram-se expressamente definidos no Edital, de forma objetiva, pública e isonômica, notadamente em seus Anexos II (Documentos de Habilitação) e III (Seleção da Proposta)⁶.

34. O procedimento estabelece requisitos objetivos de qualificação, parâmetros técnicos e econômico-operacionais para análise das propostas e mecanismos objetivos de comparação entre os interessados, assegurando tratamento equitativo e condições técnicas adequadas para a seleção do parceiro mais apto à consecução do objeto.

35. Não há, portanto, que se falar em ausência de critérios. O que se verifica é a adoção de parâmetros compatíveis com a natureza associativa e empresarial da oportunidade de negócio, em parte distintos – em parte até mais rigorosos – do que aqueles usualmente aplicáveis a contratos administrativos típicos de prestação de serviços ou fornecimento de bens padronizados.

VI.5. Da ausência de estudos técnicos que fundamentem a contratação

36. Por fim, a alegação de inexistência ou insuficiência de estudos técnicos já foi devidamente enfrentada em sede de resposta a pedido de esclarecimento da própria PAGOS, publicada no sítio oficial da oportunidade de negócio (<https://www.goiasfomento.com/chamamento-publico/>). Os documentos “Resposta ao Pedido de Esclarecimento – 004” e “Análise da Consultoria Jurídica – Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados [02]” evidenciam, de forma objetiva e documentada, a existência de estudos técnicos prévios à abertura do procedimento e que lhe conferem adequada fundamentação.

37. Repita-se o que já foi esclarecido à PAGOS: a modelagem adotada encontra-se formalmente amparada no Estudo Técnico Preliminar (SEI 84332458), na Nota Técnica (SEI 84481560) e no Parecer Jurídico (SEI 84456260) – todos constantes do processo administrativo – além do Plano de Negócios Preliminar, que consolida os elementos técnicos e estratégicos da fase preparatória. Tais documentos examinam, de maneira estruturada: (i) a escolha da modelagem contratual; (ii) os riscos regulatórios e prudenciais associados às alternativas avaliadas; (iii) os impactos institucionais sobre o perímetro legal

⁶ Os anexos, desde que dada publicidade ao procedimento, estiveram à disposição da peticionante e de qualquer interessado no endereço <https://www.goiasfomento.com/chamamento-publico/>.

de atuação da agência de fomento; e (iv) a justificativa técnica e jurídica para a adoção da parceria estratégica como instrumento mais adequado à exploração da oportunidade identificada.

38. Não procede, portanto, a afirmação de insuficiência de estudos ou de ausência de motivação. A decisão administrativa encontra-se amparada em documentação técnica e jurídica consistente, produzida previamente à publicação do Edital, apta a demonstrar a razoabilidade da escolha do modelo de negócio e do regime de seleção do parceiro privado.

III. CONCLUSÃO

39. Diante do exposto, conclui-se que o instrumento apresentado pela PAGOS não se enquadra na hipótese recursal prevista no Edital, nem encontra amparo em norma aplicável, razão pela qual deve ser não conhecido como recurso administrativo. Ainda assim, em respeito aos princípios da transparência e da motivação, recomenda-se que a manifestação seja apreciada como exercício do direito constitucional de petição, nos termos da alínea “a” do inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição da República.

40. No mérito, contudo, verifica-se que a peticionante apenas reitera fundamentos já apreciados e adequadamente enfrentados, não trazendo elementos novos capazes de infirmar a validade da decisão que rejeitou a sua impugnação. Restou demonstrado que:

- (i) existem critérios objetivos e públicos de habilitação e seleção, compatíveis com a natureza associativa da oportunidade de negócio;
- (ii) o enquadramento do Projeto Pequi Digital como oportunidade de negócio observa o inciso II do § 3º do artigo 28 da Lei nº 13.303/2016 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União; e
- (iii) a modelagem adotada encontra-se devidamente amparada por Estudo Técnico Preliminar, Nota Técnica, Parecer Jurídico e Plano de Negócios Preliminar, inexistindo qualquer insuficiência de motivação.

41. Assim, opina-se pelo não conhecimento do recurso como tal, pelo conhecimento da manifestação como direito de petição, e, no mérito, pela improcedência integral dos pedidos formulados pela peticionante, mantendo-se hígida a decisão anteriormente proferida e o regular prosseguimento do procedimento.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

De Florianópolis para Goiânia, 24 de fevereiro de 2026.

JOEL DE MENEZES NIEBUHR
OAB/SC 12.639

OTÁVIO SENDTKO FERREIRA
OAB/SC 61.332