

OPINIÃO LEGAL

Parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil. Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás. Lei Estadual nº 22.940/2024. Compatibilidade do modelo de parceria do ordenamento jurídico vigente. Termo de Colaboração celebrado entre o Estado de Goiás e o Instituto para Fortalecimento da Agropecuária de Goiás – IFAG, entidade do terceiro setor, criada para apoio da Administração. Viabilidade da parceria à luz da Constituição Federal de 1988 e legislação infraconstitucional aplicável.



Sumário

Consulta	3
I. Disciplina jurídica das parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil.....	4
II. Contextualização do modelo de parceria.....	8
III. Análise da legalidade do modelo de parceria.....	10
a. Seleção setorial para gestão de recursos	10
b. Operação de recursos públicos por organização da sociedade civil	13
c. Regime de operação da entidade parceira.....	16
IV. Atendimento aos parâmetros legais aplicáveis pelo Termo de Colaboração nº 001/2025	18
a. Inexigibilidade de chamamento público	18
b. Comprovação da capacidade institucional do IFAG para figurar como entidade parceira	21
c. O regime jurídico aplicável às contratações do IFAG com recursos do FUNDEINFRA	24
i. Contratações de obras e serviços de arquitetura e engenharia	25
ii. Contratações gerais	27
V. Conclusão: os arranjos jurídicos inovadores não podem ser considerados inconstitucionais ou ilegais só por não terem sido utilizados anteriormente.....	30
VI. Resposta objetiva aos quesitos.....	32



Consulta

O **Instituto para Fortalecimento da Agropecuária de Goiás – IFAG** (doravante “Consulente”, “IFAG” ou “Instituto”) consulta-nos acerca da constitucionalidade e legalidade, em sentido amplo, do modelo de parceria criado pelo Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás (“Programa de Parcerias Institucionais” ou “Programa”), sob o qual o Consulente firmou Termo de Colaboração com o Estado de Goiás.

O Programa foi instituído pela Lei Estadual nº 22.940/2024, a qual incluiu uma série de dispositivos na Lei Estadual nº 21.670/2022, diploma legal que criou o Fundo Estadual de Infraestrutura (“FUNDEINFRA” ou “Fundo”), voltado à captação de recursos e canalização de investimentos na expansão e no aprimoramento da infraestrutura e da capacidade logística do Estado de Goiás, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico do Estado. Conforme prevê a legislação goiana, a execução do Programa ocorreria mediante ajuste de parceria entre o Estado de Goiás e entidades privadas, sem fins lucrativos, constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA, que se predisponham ao desempenho de atividades, projetos e ações de fomento ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura do Estado¹.

Foi justamente no âmbito do Programa, e com fundamento na Lei Estadual nº 23.291/2025, que o IFAG celebrou o Termo de Colaboração nº 001/2025 com o Estado de Goiás – por meio da Secretaria de Estado da Infraestrutura (“SEINFRA”)², órgão supervisor da política pública, e da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (“GOINFRA”)³. Por meio da autorização legal, ficou facultada a destinação de recursos econômicos do FUNDEINFRA à parceria, tendo em vista os seus objetivos direcionados ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura do Estado.

Relata-nos o Consulente que o **IFAG** é, de acordo com os arts. 1º e 2º de seu Estatuto Social, uma **associação civil sem fins lucrativos** voltada ao desenvolvimento do setor rural, podendo se valer de diversos meios para a consecução de seu objeto

¹ Cf. art. 8º da Lei Estadual nº 21.670/2022.

² A SEINFRA é um órgão da administração direta do Estado de Goiás, disciplinado pela Lei Estadual nº 21.792/2023, que estabelece a organização administrativa básica do Poder Executivo goiano.

³ A GOINFRA é uma entidade autárquica estadual, parte da administração indireta do Poder Executivo do Estado de Goiás, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, jurisdicionada à Secretaria-Geral da Governadoria – SGG. Seu regulamento foi aprovado pelo Decreto Estadual nº 10.213/2023.

social, elencados, exemplificativamente, nos incisos do art. 2º e pode, no cumprimento deste escopo, desempenhar atividades de apoio à Administração Pública. O Instituto foi fundado em dezembro de 2015 por iniciativa da Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás ("FAEG"), do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar/AR-GO ("SENAR/GO") e da Associação dos Produtores de Soja, Milho e Outros Grão Agrícolas do Estado de Goiás ("APROSOJA-GOIÁS"), entidades amplamente representativas dos setores produtivos goianos. O IFAG tem sua sede e foro na Rua 87, nº 708, Edifício FAEG, Setor Sul, Goiânia, Goiás, CEP 74093-300.

A preocupação apresentada pelo Consulente consiste, portanto, em que o modelo jurídico criado pelo Programa de Parcerias Institucionais – e sob o qual se deu a parceria celebrada entre o IFAG e o Estado de Goiás – não afronte o ordenamento jurídico brasileiro e assegure o pleno respeito às normas constitucionais e legais que regulam as parcerias entre organizações da sociedade civil e o Poder Público no Brasil.

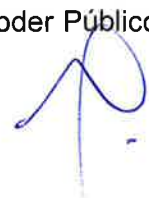
Ante o cenário sinteticamente descrito, indaga-nos o Consulente:

- i. *O modelo de parceria previsto na Lei Estadual nº 22.940/2024, voltado à execução do Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás, encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, à luz da Constituição Federal de 1998 e da legislação infraconstitucional aplicável?*
- ii. *Caso a resposta à questão anterior seja afirmativa, a formalização da parceria entre o Estado de Goiás e o IFAG, por meio do Termo de Colaboração nº 001/2025, seguiu os parâmetros legais a ela aplicáveis?*

Assim, colocados os quesitos, passo à análise do tema.

I. Disciplina jurídica das parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil

A consecução das metas e objetivos vinculados ao interesse público, embora seja a função primordial da Administração Pública, não é uma atividade que lhe é exclusiva. A sociedade civil, quando organizada por meio de organizações sem fins lucrativos vinculadas à promoção de direitos humanos fundamentais e ao aprimoramento do serviço público, fornece um apoio crucial para que o Poder Público alcance as referidas metas e objetivos.



O reconhecimento da importância da sociedade civil remonta à criação, ainda na época imperial, de entidades privadas de apoio à prestação de serviços públicos e, muito mais recentemente, passou pelo foco das transformações do Estado brasileiro, ocorridas sobretudo a partir da década de 1990, com o processo de “Reforma do Estado”, que buscou tornar a Administração Pública mais ágil e eficiente, por meio da adoção de uma “administração gerencial” no país. Em síntese, a intenção foi reforçar as funções de regulação e coordenação, entendidas como essenciais do Estado, conferindo maior ênfase do Poder Público nas atividades de planejamento e acompanhamento de resultados e valendo-se de agentes sociais e econômicos privados, para auxiliar na implementação concreta das políticas públicas almejadas pela Administração⁴.

Neste contexto, alargam-se as margens de emparceiramento com o Poder Público e se reafirma a ampliação do espaço público não-estatal, isto é, o âmbito de execução de atividades públicas por entes não integrantes da Administração. O modelo de colaboração com organizações sem fins lucrativos – tais como o ora praticado pelo Estado de Goiás – consolida-se, então, como alternativa para o desenvolvimento de atividade de interesse coletivo. A estratégia de parceria com tais organizações identifica o valor em acessar a *expertise* destes atores, reconhecendo o histórico e a qualificação da sociedade civil no desempenho de atividades de interesse público.

Em linha com esta finalidade, o direito brasileiro estabelece múltiplas formas jurídicas de colaboração e parceria entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos, integrantes do chamado Terceiro Setor. Esses instrumentos têm natureza contratual, ainda que sua principal característica seja a busca por um objetivo comum entre as partes, e não uma relação sinalagmática propriamente dita.

Historicamente, o convênio, previsto no ordenamento jurídico desde 1967, foi o instrumento mais utilizado para as relações entre as organizações da sociedade civil e o Poder Público. Na década de 1990, no bojo do movimento da Reforma do Estado,

⁴ Conforme já apontei outrora: “As relações entre a Administração Pública e a sociedade não mais se assemelha à tutela, pois a Administração depende da vitalidade das mediações sociais e do dinamismo dos atores sociais. A Administração, logo, em muitos casos, deve-se postar em posição horizontal, e não vertical, em suas relações com a sociedade. Ao lado dos mecanismos tradicionais da coerção, injunção e do constrangimento, a Administração, em sua relação com a sociedade, passa a utilizar principalmente a orientação, a persuasão, a ajuda. [...] Na prática, o que ocorre é que derrubamos os muros altos que separavam a Administração Pública da sociedade, esta passa a participar da concepção, da decisão e da implementação de políticas públicas”. PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 166 e 171.

emergem as figuras das Organizações Sociais (“OS”), disciplinadas pela Lei Federal nº 9.637/1998⁵, e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (“OSCIP”), previstas na Lei Federal nº 9.790/1999⁶. Embora distintos em sua origem e estrutura, ambos os modelos partem do pressuposto colaborativo dos arranjos em que as partes envolvidas na parceria ocupam lugares distintos e complementares na relação jurídica: ao Poder Público cabe planejar, estabelecer metas e monitorar resultados; à entidade sem fins lucrativos incumbe executar as atividades pactuadas segundo os parâmetros previamente definidos, com liberdade e autonomia para organizar sua atuação conforme sua capacidade técnica e modelo de gestão.

Na esteira do movimento iniciado na década de 1990 – buscando superar a informalidade dos convênios, bem como criar um marco regulatório que pudesse disciplinar as relações de parceria de maneira mais ampla, que não incidisse apenas em organizações da sociedade civil detentoras de qualificação (como as OS ou OSCIP) –, é promulgada a **Lei Federal nº 13.019/2014**, que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (“**MROSC**”), o qual foi regulamentado, em nível federal, pelo Decreto Federal nº 8.726/2016⁷.

O MROSC institui normas gerais para parcerias celebradas entre Administração Pública e organizações da sociedade civil (“OSC”)⁸ em regime de mútua cooperação,

⁵ No modelo das Organizações Sociais, a parceria com o Poder Público se formaliza por meio de Contrato de Gestão, celebrado com pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, previamente qualificadas como OS. Essa qualificação, de competência do Poder Executivo federal, exige que a entidade atue em áreas de interesse público – tais como ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, saúde, cultura ou meio ambiente.

⁶ No regime das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, o instrumento jurídico que formaliza a relação com o Poder Público é o Termo de Parceria, voltado ao fomento e à execução das atividades de interesse público desenvolvidas pela entidade qualificada. Neste modelo, a qualificação da entidade é feita pelo Ministério da Justiça a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuem há pelo menos três anos e cujos objetivos institucionais estejam voltados a finalidades expressamente previstas em lei – tais como promoção da educação, saúde, cultura, meio ambiente, assistência social, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável.

⁷ Vale aqui apontar que a lei é passível de regulamentação em âmbito estadual e municipal, sendo que a legislação local deve ser objeto de análise própria, caso a caso. No entanto, adianta-se que o Estado de Goiás editou regulamento apenas referente à aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014 no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (Decreto Estadual nº 10.356/2023) – o qual não se aplica ao caso em tela.

⁸ Importa enfatizar que o termo OSC não se trata de título concedido à entidade privada, tal como ocorre com as OS e OSCIP; pelo contrário, a expressão é utilizada apenas para delimitar o universo de entidades que a lei especifica, nos termos do seu art. 2º, I: “a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou

para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em plano de trabalho inserido no competente instrumento contratual. Assim, a Lei Federal nº 13.019/2014 permitiu a atuação conjunta entre Administração Pública e OSC, qualificando as políticas públicas e possibilitando a solução de problemas sociais e o aperfeiçoamento da realidade local e da articulação comunitária em torno de temas coletivos.

O regime jurídico das parcerias instituídas pelo MROSC tem como um de seus fundamentos a priorização do controle por resultados. Abandona-se a lógica de simples análise de execução de despesas que impera nas contratações públicas tradicionais, por um controle hierárquico ou institucional formal, para se adotar um controle sobre os resultados concretos da parceria. Exatamente em razão desse novo paradigma, os instrumentos de parceria devem prever o cumprimento de metas específicas, sendo que o controle da execução das atividades realizadas no âmbito da relação, pelos Tribunais de Contas e demais instâncias de controle, é realizado a partir da aferição efetiva dessas metas, conforme indicadores de desempenho definidos contratualmente.

Para a regulação das parcerias entre as OSC e a Administração Pública são previstos três instrumentos, quais sejam: (i) Termo de Colaboração, (ii) Termo de Fomento, e (iii) Acordo de Cooperação.

São utilizados o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento para parcerias em que há a transferência de recursos financeiros. O primeiro é o instrumento pelo qual se formalizam as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com OSC para a consecução de finalidades de interesse público propostas e parametrizadas pela Administração. Já o segundo é o instrumento para as parcerias destinadas à consecução de finalidades de interesse público propostas por iniciativa das OSC, que podem ser apoiadas ou incentivadas pelo Estado. Por fim, o Acordo de Cooperação permite que Administração e OSC usufruam mutuamente de conhecimentos e *expertises* específicas para o atingimento de objetivos de relevância pública e social, sem que haja repasse de recursos financeiros.

social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos”.



Observe-se, desde logo, que a Lei nº 13.019/2014 não cria limitações com relação ao objeto das parcerias e colaborações. O texto legal se expressa da seguinte forma quanto ao objeto dos contratos (“termos”) de colaboração e de fomento: *“parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco”*. Melhor dizendo, não há limitação para que as atividades de interesse público objeto das parcerias sejam “serviço público”, em sentido estrito, “atividade de polícia administrativa”, atividades fim ou atividades instrumentais para a realização de escopos estritamente públicos. A lei refere-se à *“consecução de finalidades de interesse público”*, dentre as quais é inequívoco figurar o apoio à gestão de um plano de obras públicas.

Compreendida a disciplina legal aplicável às parcerias entre o Estado e organizações sem fins lucrativos – e restando claro o incentivo às OSC para cooperação com o Poder Público e a priorização do controle de resultados –, estamos em condições de abordar o modelo de parceria previsto no âmbito do Programa de Parcerias Institucionais.

II. Contextualização do modelo de parceria

A Lei Estadual nº 21.670/2022 instituiu o FUNDEINFRA e definiu, em seu art. 1º, os **dois principais objetivos do Fundo: (i) a gestão dos recursos oriundos da produção agrícola, pecuária e mineral e das demais fontes de receita a ele destinadas; e (ii) a implementação, em âmbito estadual, de políticas e ações administrativas de infraestrutura agropecuária, dos modais de transportes, recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implementação de rodovias, sinalização, artes especiais, pontes, bueiros, edificação e operacionalização de aeródromos**. O FUNDEINFRA, portanto, foi instituído para canalizar investimentos na expansão e no aprimoramento da infraestrutura e da capacidade logística do Estado de Goiás, com o objetivo de contribuir para o seu desenvolvimento econômico, a partir de recursos provenientes, majoritariamente, dos setores agrícola, pecuário e mineral do Estado⁹.

⁹ A captação de recursos financeiros no âmbito do FUNDEINFRA se dá majoritariamente pela contribuição no âmbito do ICMS para alguns produtos agrícolas e minerais. Frise-se que tal contribuição é voluntária, sendo uma opção colocada à disposição do contribuinte goiano, como



Esses dois objetivos consubstanciam finalidades públicas de elevada importância no contexto goiano, em que a produção agrícola, pecuária e mineral é expressiva e tem, entretanto, **gargalos na infraestrutura logística estadual** significativos ao seu desenvolvimento. O FUNDEINFRA, assim, foi o instrumento de política pública instituído para mitigar estes gargalos.

O manejo de seus recursos, vale notar, deve ser realizado no âmbito do Programa de Parcerias Institucionais, criado pela Lei Estadual nº 22.940/2024. Nela, prevê-se que a execução do Programa deve ser realizada por meio de parceria com entidades privadas, sem fins lucrativos, constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA, que se predisponham ao desempenho de atividades, projetos e ações de fomento ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura do Estado.

As parcerias celebradas no âmbito do Programa têm como diretrizes fundamentais a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação da sociedade civil e o incentivo à sua organização para cooperar com o Poder Público, a priorização do controle de resultados, o intercâmbio de experiências entre setores público e privado visando à eficiência e à inovação administrativa e, por fim, a adoção de práticas de gestão necessárias e suficientes para coibir a obtenção de vantagens indevidas¹⁰.

Com isso, o Poder Legislativo estadual tenta viabilizar o atendimento de múltiplas finalidades públicas. Além de viabilizar a gestão dos recursos de forma alinhada às necessidades do desenvolvimento econômico estadual, o incentivo à participação da sociedade civil se insere dentro de um contexto macro de atuação administrativa mais inclusiva e democrática.

condicionante à fruição de incentivos e benefícios fiscais de ICMS. A constitucionalidade deste modelo foi assegurada pelo STF no julgamento da ADI 7363, que restou assim ementada: "FINANCEIRO-TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO ESTADUAL DE INFRAESTRUTURA (FUNDEINFRA) DO ESTADO DE GOIÁS. (IN)CONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. (IM) PLAUSIBILIDADE DO DIREITO. PERICULUM IN MORA INVERSO. 1. Alegada violação à vedação constitucional à vinculação de receita de impostos a fundo (artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal), parâmetro de controle de constitucionalidade insuficiente em sede de juízo cautelar. 2. Ausência de fumus boni iuris. Em sede de juízo cautelar não há elementos suficientes para definição da natureza jurídica da exação do FUNDEINFRA, quanto ao menos de eventual espécie tributária e seus consectários jurídicos. 3. Existência de periculum in mora inverso diante do cenário atual do federalismo fiscal brasileiro na pauta deste Eg. Supremo Tribunal Federal. 4. Manifestação pelo não referendo da medida cautelar". (ADI 7363 MC-Ref, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-06-2023 PUBLIC 05-06-2023 REPUBLICAÇÃO: DJe-s/n DIVULG 12-06-2023 PUBLIC 13-06-2023).

¹⁰ Cf. art. 8º-B da Lei Estadual nº 21.670/2022.



Estabelecidos os traços essenciais do modelo de parceria aqui discutido, passa-se à exposição dos principais pontos que justificam o modelo de parceria adotado e atestam sua legalidade e regularidade.

III. Análise da legalidade do modelo de parceria

a. Seleção setorial para gestão de recursos

A partir da descrição exposta no Tópico II, é possível inferir que o modelo de parceria previsto no Programa de Parcerias Institucionais está amplamente alinhado com as previsões da Lei Federal nº 13.019/2014. Tanto assim que a própria Lei Estadual nº 21.670/2022 atrai expressamente a aplicação do MROSC ao Programa, ao prever sua aplicação às parcerias nele celebradas “*no que couber*”¹¹.

Mais do que isso, o Programa representa um exemplo prático da utilização de um elemento central destacado no processo de “Reforma do Estado” ocorrido em meados da década de 1990: **a colaboração estatal-privada, via instrumentos legais de fomento.**

Como visto, as três últimas décadas marcam uma alteração da forma de intervenção estatal na ordem econômica, com a troca de instrumentos diretos de atuação para instrumentos indiretos. Trata-se aqui não mais da assunção pelo Estado da atividade econômica em si, mas do exercício de funções de fomento, regulamentação, monitoramento, mediação, fiscalização, planejamento e ordenação da economia.

Nestes termos, a colaboração estatal-privada, via instrumentos legais de fomento, com fundamento especial no art. 174 da Constituição Federal¹², parte da premissa de que, a partir de uma atuação orientadora, pode o Estado direcionar a ação de entes privados para a consecução de finalidades públicas, de modo que o Poder Público não assuma diretamente a execução dessas atividades. Tal atuação pode se

¹¹ Cf. art. 8º-K da Lei Estadual nº 21.670/2022.

¹² Constituição Federal de 1988: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

dirigir tanto à iniciativa privada com fins lucrativos quanto às entidades sem fins lucrativos¹³.

Conforme define **Floriano de Azevedo Marques Neto**, o fomento consiste em uma “*atividade estatal de incentivo positivo ou negativo a outra atividade desenvolvida por um ou vários particulares, de forma a condicionar o comportamento privado*”¹⁴. Assim, ao promover a convergência entre os interesses privados e o interesse público, o Estado estimula a atuação privada como forma de consecução de finalidades públicas e sociais.

É exatamente essa lógica que se verifica no caso concreto. O Programa de Parcerias Institucionais configura uma estratégia estatal baseada na identificação de ganhos de eficiência que podem ser alcançados mediante a mobilização da *expertise* e da qualificação técnica de entidades do Terceiro Setor. Por meio do incentivo estatal consubstanciado em parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, busca-se a consecução de fins públicos e a geração de externalidades positivas para a sociedade goiana, contribuindo para a realização dos objetivos arrolados no art. 170 da Constituição Federal, entre outros¹⁵.

¹³ Tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Tribunal de Contas da União definem as parcerias com as Organizações Sociais como atividade de fomento. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923, o Plenário do STF decidiu pela recepção da Lei Federal nº 9.637/1998 pela Constituição Federal, assentando que “*O que a Lei em causa pretendeu promover [...] foi somente a instituição de um sistema de fomento, de incentivo a que tais atividades fossem desempenhadas de forma eficiente por particulares, através da colaboração público-privada instrumentalizada no contrato de gestão*” (STF, ADI 1923, Relator(a): Ayres Britto, Relator(a) p/ Acórdão: Luiz Fux Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015). O Plenário do TCU, no mesmo sentido, defendeu no Acórdão nº 352/2016 que “*a relação estabelecida com as entidades do terceiro setor é de parceria, de fomento. Assemelha-se ao convênio, considerando que deve haver convergência de interesses entre o Poder Público e a entidade na prestação dos serviços, não obstante as peculiaridades do controle por resultados*” (Tribunal de Contas da União. Acórdão 352/2016–Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, sessão 24/02/2016).

¹⁴ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. O Fomento como Instrumento de Intervenção Estatal na Ordem Econômica. **Revista de Direito Público da Economia**. v. 8, nº 32. Belo Horizonte: Fórum, out.-dez. 2010.

¹⁵ A Constituição Federal apresenta, em seu art. 170, os princípios que compõem a ordem econômica, os quais se dividem em dois grandes pilares: liberdades individuais e imperativos voltados à consecução das finalidades da República Federativa do Brasil. Constituição Federal de 1988: “*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País*”.

Importante ter em vista que, no fomento, a eleição de fins e beneficiados é inerente ao modelo, inexistindo qualquer antijuridicidade em tal escolha. Destarte, é próprio da intervenção fomentadora a eleição de um setor, de uma atividade ou mesmo de um agente privado apto a merecer um incentivo, um incremento ou um suporte que o torne mais apto ou capacitado a se desenvolver e, com isso, ensejar um benefício coletivamente auferível, vez que é justamente esse o objetivo da atividade fomentadora.

No caso em comento, com a finalidade de promover o desenvolvimento da infraestrutura logística goiana, o legislador estadual elegeu que apenas entidades privadas sem fins lucrativos constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA estariam aptas a firmar parcerias com o Estado para a execução de atividades e projetos voltados à melhoria da infraestrutura local.

Acrescente-se que cotidianamente o Poder Público já se utiliza de modo instrumental do setor privado para a gestão de programas de obras e outras políticas públicas. Consultores econômicos, consultores técnicos, certificadores, gerenciadores de obras, advogados, projetistas são, na maioria das vezes, contratados pelo Poder Público como prestadores de serviço, para apoiá-lo nessa gestão. A diferença no caso de Goiás é que o colaborador da Administração é uma entidade sem finalidade lucrativa, umbilicalmente interessada no sucesso do programa, a qual, por sua vez, vai cercar-se de outros consultores e especialistas, selecionados com rigor, para não deixar que o interesse público envolvido se perca nos meandros criados pelo engessamento típico das estruturas administrativas tradicionais.

Trata-se, portanto, de política pública estadual que não apenas se coaduna com a legislação federal sobre parcerias com o Terceiro Setor, notadamente com a Lei nº 13.019/2014, como também se apresenta como um caso concreto de aplicação do mecanismo de fomento estatal. De um lado, adota regime jurídico voltado à consecução de finalidades públicas com base em controle de resultados, inovação e flexibilidade; de outro, promove o engajamento de representantes dos setores econômicos diretamente afetados pelos problemas logísticos do Estado, incentivando sua organização e colaboração, com potenciais externalidades positivas em outros aspectos da economia local.



b. Operação de recursos públicos por organização da sociedade civil

Não há novidade, seja do ponto de vista fático ou jurídico, no fato de que organizações da sociedade civil voltadas à realização de atividades de interesse público apoiem a Administração Pública, por meio de parcerias, para a consecução de ações de interesse recíproco. Também não é incomum que tais organizações recebam recursos públicos para execução do objeto da parceria. No âmbito do MROSC, tanto o Termo de Colaboração quanto o Termo de Fomento pressupõem o repasse de recursos públicos à OSC parceira da Administração, conforme exposto no Tópico I.

Seguindo essa diretriz, o legislador goiano instituiu o Programa de Parcerias Institucionais para viabilizar a transferência de recursos do FUNDEINFRA a organizações da sociedade civil, as quais devem aplicá-los conforme plano de trabalho previamente aprovado pela SEINFRA e ratificado pelo Conselho Gestor do FUNDEINFRA¹⁶. O plano deve prever, entre outros, todas as receitas e despesas relacionadas à execução das atividades ou projetos da parceria¹⁷. Assim, o repasse de recursos ocorre em estrito cumprimento desse plano, acompanhado de prestação de contas mensal, sob o acompanhamento da SEINFRA, da Controladoria-Geral do Estado – CGE, da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR, do Conselho Gestor do FUNDEINFRA e, quando acionada, da GOINFRA¹⁸.

Em relação à aplicação dos recursos recebidos pelo ente público, certo é que pelo art. 46 da Lei Federal nº 13.019/2014, poderão ser pagas com recursos públicos, entre outras, as despesas: (i) com remuneração da equipe encarregada da execução do objeto da parceria, incluindo encargos tributários, sociais e trabalhistas; (ii) com diárias de viagens vinculadas a atividade fim da parceria; (iii) de custos indiretos necessários a execução do serviço, a exemplo de gastos com internet, aluguel, transporte, luz e telefone, bem como (iv) com aquisição de equipamentos e materiais essenciais ao objeto da parceria. As únicas vedações expressas são em relação à

¹⁶ Cf. art. 8º-E, *caput*, da Lei Estadual nº 21.670/2022.

¹⁷ Cf. art. 8º-E, §1º, I, da Lei Estadual nº 21.670/2022. Idêntica previsão se encontra no art. 22, II-A, da Lei Federal nº 13.019/2014.

¹⁸ Cf. art. 8º-F, §1º, da Lei Estadual nº 21.670/2022.



utilização de recursos para finalidades alheias ao objeto da parceria e ao pagamento de servidor ou empregado público¹⁹.

Cumpra reforçar que a OSC parceira é pessoa jurídica de direito privado, e não se confunde com órgão ou entidade públicos. Sua cooperação com o Estado visa primordialmente ao atingimento de metas e resultados associados aos objetivos públicos da parceria, materializando valores como a participação social na gestão de recursos e interesses coletivos. Por isso, não está sujeita ao regime jurídico das entidades públicas, mas sim à lógica da autonomia gerencial típica do setor privado.

Nesse ponto, a Lei Estadual nº 21.670/2022 impõe algumas poucas condições para a realização de contratações pela entidade no âmbito da parceria, que são de observância obrigatória pela OSC parceira, mas que se centram na edição de regulamento específico e na observância de determinados princípios:

Art. 8º-C As entidades representativas dos setores produtivos, empresariais, industriais, profissionais e acadêmicos, constituídas há pelo menos 2 (dois) anos antes da publicação da presente lei e interessadas em colaborar para o progresso e o desenvolvimento econômico do Estado de Goiás poderão se associar, por meio da constituição de pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, **cujo estatuto deverá contemplar os seguintes elementos:**

[...]

IV – a previsão expressa de a entidade **editar regulamento próprio, com os procedimentos que deverá adotar para a contratação de obras, serviços, compras, alienações e admissão de pessoal**, com respeito aos **princípios da impessoalidade, da isonomia, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da economicidade e do julgamento objetivo**; (grifamos)

Assim, a edição de regulamento prevendo procedimentos de contratação, seja de bens, serviços ou admissão de pessoal, é exigência legal do Programa de Parcerias Institucionais. Entretanto, as diretrizes para a norma são principiológicas, possibilitando à entidade parceira definir as soluções que melhor se coadunam com as finalidades a que sua atuação está voltada.

Dessa forma, a OSC celebrante de parceria com o Estado de Goiás no âmbito do Programa, enquanto entidade privada sem fins lucrativos, tem ampla liberdade de definição das regras dos processos de contratação e dos próprios termos dos contratos celebrados. Tampouco há regulamentação infralegal que crie restrições específicas aplicáveis ao caso: o Decreto Estadual nº 10.241/2023, que regulamenta o FUNDEINFRA, é anterior à própria criação do Programa de Parcerias Institucionais, e

¹⁹ Cf. art. 45 da Lei Federal nº 13.019/2014.

limita-se a atribuir ao órgão ou entidade que realizar os investimentos custeados pelo FUNDEINFRA a responsabilidade por atender, nas prestações de contas, aos requisitos, orientações e obrigações impostas por órgãos de controle interno e externo.

Assim, as compras e contratações de bens e serviços pela OSC devem adotar métodos usualmente utilizados pelo setor privado, não se aplicando a legislação licitatória, como expressamente exposto no art. 84 do MROSC. Da mesma forma, a contratação da equipe de trabalho²⁰ deve observar métodos usualmente utilizados pelo setor privado, não estando sujeita a quaisquer disposições constitucionais relativas a concursos ou empregos públicos²¹.

Tem-se, portanto, um arranjo legal que não só assegura a legalidade do repasse de recursos financeiros do ente público à entidade parceira, como também lhe confere ampla autonomia para definir suas estratégias de gestão, o que inclui compras e contratações de bens, serviços e admissão de pessoal. Não obstante, em razão da origem dos recursos e das finalidades legalmente previstas para a parceria – notadamente na Lei Estadual nº 21.670/2022 e no MROSC –, essa autonomia é condicionada à observância dos princípios gerais da Administração Pública e pelos mecanismos de fiscalização e controle previstos na legislação aplicável. Em qualquer hipótese, deve-se respeitar o regime jurídico próprio das entidades civis no âmbito das parcerias.

²⁰ Considera-se equipe de trabalho o pessoal necessário à execução do objeto da parceria, que poderá incluir pessoas pertencentes ao quadro da OSC ou que vierem a ser contratadas, inclusive dirigentes, desde que exerçam função prevista no plano de trabalho aprovado.

²¹ Sobre isso, o STF já definiu expressamente que Organizações Sociais que recebem verbas públicas estão desobrigadas a realizar concurso público: *“É que as organizações sociais, ainda que eventualmente habilitadas a empregar recursos públicos, não se caracterizam jamais como parcela da Administração Pública. Seus diretores e empregados não são servidores ou empregados públicos. Consequentemente, não se lhes aplica o disposto nos incisos II e X do art. 37 da Constituição Federal. Noutras palavras, mesmo sujeitas a procedimento impessoal na seleção dos empregados e na fixação dos respectivos salários, não há que se falar em concurso público, ou remuneração fixada por lei [...]”. Já o procedimento de seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve, sim, ser posto em prática de modo impessoal e objetivo, porém sem os rigores do concurso público. Se a OS não é entidade da administração indireta, pois não se enquadra nem no conceito de empresa pública, de sociedade de economia mista, nem de fundações públicas, nem no de autarquias, já que não é de qualquer modo controlada pelo poder público, não há como incidir a regra do art. 37, II, da CF”*. (STF, ADI 1923, Relator(a): Ayres Britto, Relator(a) p/ Acórdão: Luiz Fux Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015).

c. Regime de operação da entidade parceira

Para a concretização do modelo de parceria em análise, a OSC deve elaborar plano de trabalho, nos termos do art. 8º-E da Lei Estadual nº 21.670/2022. O dispositivo exige que o plano contenha, além da previsão de receitas e despesas: (i) descrição das metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (ii) forma de execução das atividades ou de projetos e de cumprimento das metas a eles atrelados; e (iii) definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

Uma vez aprovado o plano de trabalho pela Administração Pública, firma-se o instrumento de parceria, baseado em minuta padrão elaborada pela SEINFRA e submetida à Procuradoria-Geral do Estado de Goiás (“PGE/GO”). Tal ajuste deverá discriminar as atribuições, as responsabilidades e as obrigações do Poder Público e da entidade parceira, conforme previsto no art. 8º-I da Lei Estadual nº 21.670/2022. Também deve prever o livre acesso dos agentes da Administração Pública, do **controle interno e do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (“TCE-GO”)** aos correspondentes processos e documentos, também às informações relacionadas à execução do ajuste, bem como aos locais de realização do respectivo objeto²².

Firmado o ajuste, o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria passam a ter papel central. No caso em comento, a responsabilidade cabe à SEINFRA, que pode contar com apoio de servidores efetivos do Estado, inclusive do quadro da GOINFRA²³. Esse controle, vale enfatizar, é realizado a partir da verificação do **alcance das metas pela entidade, conforme parâmetros e indicadores de desempenho definidos no próprio instrumento de parceria.**

Além disso, órgãos de controle interno e externo – como Tribunais de Contas, Controladorias, Corregedorias, Ministério Público e, em caso de litígio, o Poder Judiciário – também fiscalizam a parceria. **No presente caso, destaca-se que o TCE/GO acompanha o desenvolvimento do Programa de Parcerias Institucionais há algum tempo, por meio de interlocução com a SEINFRA e a GOINFRA sobre suas ações e procedimentos internos, que inclusive assumiu a forma de Termo de Ajustamento de Gestão (“TAG”) firmado em 20/07/2023, e que, até a data da presente análise, conta com sete aditamentos.**

²² Cf. art. 8º-F, § 3º, da Lei Estadual nº 21.670/2022.

²³ Cf. art. 8º-G da Lei Estadual nº 21.670/2022.

Esse instrumento tem por objeto “a definição de ações a serem implementadas pela GOINFRA a fim de aprimorar e estruturar seus setores técnicos, bem como seus procedimentos, como forma de melhoria dos serviços prestados pelo órgão e mitigação dos riscos já apontados em fiscalizações do TCE” (Cláusula Primeira). **Assim, o TAG estabeleceu um regramento próprio que vincula as parcerias empreendidas com recursos do FUNDEINFRA.**

Na redação atual do Parágrafo Oitavo da Cláusula Segunda do TAG, consolidada no 7º Termo Aditivo, a SEINFRA e a GOINFRA assumem compromissos de desenvolvimento das parcerias e dos empreendimentos sob sua gestão, submetendo suas atividades a acompanhamento permanente do TCE/GO. Esse acompanhamento inclui tanto exigências de comunicação prévia de atos (alíneas “a”, “c”, “d”, “o” e “p” do inciso II do Parágrafo Oitavo), quanto disposições mais amplas sobre a competência fiscalizatória da Corte de Contas (Cláusula Segunda, Parágrafo Oitavo, II, “f”, e Cláusula Terceira).

Ademais, em virtude do recebimento de recursos, a OSC parceira também deve atender a um conjunto de regras de transparência ativa, previstas no MROSC e na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), garantindo amplo controle social. Isso inclui, por exemplo, a divulgação de informações sobre a parceria em seu sítio eletrônico.

Por fim, além das diretrizes gerais constantes na legislação federal e estadual supramencionadas, bem como no TAG, as normas técnicas editadas pela GOINFRA também se aplicam à parceria²⁴.

Todo esse conjunto normativo evidencia que o modelo instituído pela Lei nº 22.940/2024, o qual já foi objeto de sucessivas manifestações por parte da PGE/GO, dispõe de estrutura robusta de implementação, submetida a permanente supervisão da SEINFRA, com auxílio técnico da GOINFRA, e fiscalização do TCE/GO e demais órgãos de controle. Trata-se, portanto, de um esforço conjunto do Poder Legislativo e da Administração Pública estadual para assegurar a plena aderência do modelo aos princípios fundamentais da atuação administrativa.

²⁴ Nesse sentido, podem ser mencionadas a Norma IT – 003/2019-GOINFRA, que estabelece o procedimento para recebimento de obras rodoviárias, e a Norma IP – 020/2024-GOINFRA, que estabelece procedimentos de elaboração e apresentação de anteprojeto de construção. Todas essas normas são de observância obrigatória na execução do objeto da parceria.



IV. Atendimento aos parâmetros legais aplicáveis pelo Termo de Colaboração nº 001/2025

É no âmbito do Programa de Parcerias Institucionais, e com fundamento na Lei Estadual nº 23.291/2025, que o Termo de Colaboração nº 001/2025 foi celebrado, formalizando a parceria entre o IFAG, de um lado, e a SEINFRA e a GOINFRA, de outro. A análise do Termo de Colaboração nº 001/2025 à luz dos parâmetros fixados pela Lei Federal nº 13.019/2014 e pela legislação estadual aplicável evidencia sua aderência às exigências normativas para celebração de parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil.

De início, destaca-se a pertinência do instrumento utilizado. Como a parceria teve origem em iniciativa da Administração Pública e envolve a transferência de recursos públicos à entidade privada parceira, o Termo de Colaboração se apresenta como o ajuste adequado para formalizar a execução de atividades e projetos no âmbito da política pública instituída.

Alguns pontos, entretanto, merecem maior aprofundamento, a fim de demonstrar a legalidade, regularidade e legitimidade do Termo de Colaboração nº 001/2025, salientando, sobretudo, (i) a estrita legalidade da hipótese de inexigibilidade de chamamento público expressa na Lei Estadual nº 23.291/2025, (ii) a observância dos demais requisitos técnicos e legais para a celebração do vínculo de parceria, e (iii) o regramento a que se submetem as contratações a serem realizadas pelo IFAG com recursos do FUNDEINFRA. Vejamos.

a. Inexigibilidade de chamamento público

Em meio às inovações trazidas pela Lei Federal nº 13.019/2014, o novo marco legal estabeleceu um procedimento de seleção das entidades parceiras, denominado de “chamamento público”, que se aproxima de um processo licitatório simplificado a ser seguido antes da formalização das parcerias²⁵. Evidente que a regra de processo

²⁵ O inciso XII do art. 2º do MROSC define chamamento público como “*procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração*”

competitivo admite exceções, já que até mesmo o mandamento constitucional referente à obrigatoriedade de licitação inclui a possibilidade de que exceções sejam disciplinadas pela legislação.

Além da possibilidade de afastamento da exigência, o MROSC disciplinou em seus arts. 30 e 31, respectivamente, algumas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade da realização do chamamento público, de forma análoga ao regramento vigente para as licitações. Em ambos os casos, é mandatório que o administrador público justifique a ausência de realização do chamamento, nos termos do art. 32 do MROSC.

O rol de situações que justificam a dispensa é taxativo e, conforme os incisos do referido dispositivo, inclui os casos de (i) urgência; (ii) guerra ou grave perturbação da ordem pública; (iii) programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; ou (iv) no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Por outro lado, ao prever a inexigibilidade, o art. 31 não apresenta um rol taxativo – na medida em que podem surgir hipóteses não imaginadas pelo legislador que também impeçam a competição²⁶ –, mas descreve de forma ampla sua justificação nas ocasiões em que a competição seja inviável, o que pode ocorrer em função da natureza singular do objeto ou se as metas apenas puderem ser atingidas por uma determinada entidade. São também mencionadas, a título exemplificativo, duas circunstâncias que caracterizariam *per se* a inexigibilidade:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria

ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos".

²⁶ Nessa linha aponta o Parecer nº 00051/2023/CONJUR-MINC/CGU/AGU: "O legislador previu a hipótese de inexigibilidade, [...] a fim de evitar a realização de um chamamento público voltado à seleção de entidade que, desde o início, se sabia como a única parceira capaz de atender aos requisitos para a boa execução da ação a ser empreendida. À semelhança do disposto no art. 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é importante registrar que nem sempre é possível estabelecer "competição" entre os diversos interessados [...]. Em ambos os casos (art. 31 da Lei 13.019/2014 e no art. 25 da Lei nº 8.666/1993), a realização de processo público para a seleção da melhor proposta cumpriria apenas uma formalidade, mas não alteraria o resultado final, que já é conhecido desde o início do processo de escolha, dada a característica essencial da parceria, que exclui todos os demais que não serão capazes de cumpri-la. Por esse mesmo motivo, as hipóteses indicadas nos dois dispositivos revelam uma lista meramente exemplificativa, incapaz de esgotar todas as hipóteses factuais em que a disputa revelar-se-ia inviável".

ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (grifamos)

No caso concreto, a Lei Estadual nº 23.291/2025 se baseou justamente na hipótese prevista no inciso II do art. 31. Ou seja, o chamamento público seria inexigível em virtude da parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei como entidade beneficiária. *In verbis*:

Art. 1º Fica autorizado o Estado de Goiás, nos termos do inciso II do art. 31 da Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a celebrar parceria com a associação civil denominada Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás – IFAG, CNPJ nº 24.081.308/0001-77, independentemente de chamamento público.

Parágrafo único. A entidade beneficiária indicada no caput deste artigo poderá ser destinatária de transferências de recursos econômicos advindas da parceria celebrada para os fins apresentados no § 1º do art. 8º-A da Lei estadual nº 21.670, de 6 de dezembro de 2022. (grifamos)

A situação de inexigibilidade, neste caso, acaba por se caracterizar justamente pela autorização concedida por previsão em lei. Em outros termos, é o ato normativo editado pelo parlamento goiano que torna descabido falar-se em disputa, e isso se justifica pela legitimidade popular que carregam os atos editados pelo Poder Legislativo. É notório, portanto, que o diploma legal em questão goza de presunção relativa de constitucionalidade.

Nesse sentido, a edição da Lei Estadual nº 23.291/2025, que autoriza a formalização da parceria independentemente de chamamento público, é fruto de interpretação autêntica feita pelo legislador goiano. Com respaldo em múltiplas orientações jurídicas fornecidas pela PGE/GO – órgão constitucionalmente incumbido de prestar consultoria jurídica à Administração Pública –, o Poder Legislativo de Goiás nada mais fez do que aderir à hipótese expressa na norma federal para operacionalizar política pública estadual. Assim, a subsunção estrita à hipótese legal do art. 31, II, do MROSC, por si só, autoriza a celebração do Termo de Colaboração nº 001/2025.



b. Comprovação da capacidade institucional do IFAG para figurar como entidade parceira

Outro ponto que merece esclarecimento é a comprovação de *expertise* pelo IFAG para figurar como entidade parceira no caso em comento.

De início, há que se pontuar que as exigências para a seleção da instituição parceira no âmbito do Programa de Parcerias Institucionais estão definidas na legislação específica, i.e., na Lei Estadual nº 21.670/2022, aplicando-se apenas supletivamente o previsto no MROSC, nos termos do art. 8º-K da Lei Estadual nº 21.670/2022.

Como primeira exigência, o Programa de Parcerias Institucionais prevê, no art. 8º-A, § 1º, da Lei nº 21.670/2022, que as entidades privadas sem fins lucrativos passíveis de celebração de ajuste de parceria deveriam ser *“constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA que, sob a forma associativa, se predisponham ao desempenho de atividades, projetos e ações de fomento ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura do Estado”*.

A esse respeito, cumpre notar que o Instituto, como vimos, foi fundado por iniciativa da FAEG, do SENAR/GO e da APROSOJA-GOIÁS, entidades amplamente representativas dos setores produtivos goianos que contribuem para o FUNDEINFRA e, assim, conhecedoras dos gargalos da infraestrutura do Estado e interessadas no sucesso das medidas a serem implementadas com recursos do Fundo. Logo, trata-se de característica inegavelmente atendida pelo IFAG.

Além disso, o art. 8º-C, elencou os elementos que devem constar do estatuto social da entidade parceira. O art. 8º-E, por sua vez, dispõe sobre o conteúdo mínimo do plano de trabalho e, em seu § 2º, sobre a documentação relativa à capacidade da entidade (regularidade jurídico-fiscal, econômico-financeiro e técnica).

Como é possível atestar pelo processo SEI nº 202520920000846, no âmbito do qual foi celebrado o Termo de Colaboração nº 001/2025, o IFAG encaminhou os documentos pertinentes à comprovação do atendimento integral aos requisitos legais do art. 8º-C. Além dos documentos comprobatórios da regularidade jurídico fiscal, econômica e financeira, também comprovou a experiência técnica da equipe dirigente, nos termos do art. 8º-E. Ademais, apresentou Plano de Trabalho – contendo metas, projeto a ser executado, forma de execução, parâmetros de aferição e cronograma –,

o qual foi aprovado pela GOINFRA e ratificado pelo Conselho Gestor do FUNDEINFRA e consta como Anexo I do Termo de Colaboração nº 001/2025.

Além de atender aos critérios específicos impostos às entidades interessadas pela Lei Estadual nº 21.670/2022, o Consultante atende também às exigências do art. 35 do MROSC, com pareceres técnicos e jurídicos da Administração Pública, necessários à comprovação da capacidade do IFAG para cumprir o objeto da parceria, anexados ao processo SEI nº 202520920000846.

Quanto à compatibilidade entre os objetivos e finalidades institucionais do Instituto e sua capacidade técnica e operacional e o objeto da parceria (vide art. 35, III, do MROSC), cabe destacar que, do ponto de vista operacional, o IFAG não é entidade responsável por executar obras com os recursos do FUNDEINFRA. Conforme a Cláusula Primeira do Termo de Colaboração nº 001/2025, seu objeto consiste em *“viabilizar a gestão dos recursos oriundos da produção agrícola, pecuária e mineral do Estado de Goiás, além das demais receitas ao Fundo Estadual de Infraestrutura – FUNDEINFRA, bem como a implementação, em âmbito estadual, de políticas e ações administrativas de infraestrutura agropecuária, dos modais de transporte, recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implantação de rodovias, sinalização, artes especiais, pontes, bueiros, edificações e operacionalização de aeródromos”*.

Ou seja, o que cabe ao IFAG são atividades de gestão de recursos e facilitação das iniciativas institucionais em prol dos objetivos do Fundo e do Programa de Parcerias Institucionais. Nesse sentido, o modelo de contratação das melhorias da infraestrutura goiana envolve, no âmbito das obras incluídas em seu escopo de atuação, a contratação de empresas estruturadoras e executoras, conforme as subcláusulas 14.3.6 e 14.3.8²⁷ do Termo de Colaboração nº 001/2025. O objeto da parceria, portanto, é perfeitamente compatível com as finalidades previstas, de modo exemplificativo, no art. 2º do Estatuto Social do IFAG. Destacam-se, dentre essas finalidades²⁸:

²⁷ Termo de Colaboração nº 001/2025: “14.3. Compete ao INSTITUTO PARA FORTALECIMENTO DA AGROPECUÁRIA DE GOIÁS - IFAG: [...]”

14.3.6. Contratar estruturadora, dentre os pré-qualificados pela SEINFRA por ocasião do Chamamento Público n. 01/2024-SEINFRA; [...]

14.3.8. Contratar empresa especializada para execução de obras e serviços de engenharia relativos ao objeto de cada PLANO DE TRABALHO aprovado, mediante processo seletivo simplificado disposto no Regulamento de Compras e Contratações, a ser conduzido por Comissão de Apoio às Contratações – CAC, composta por representantes da GOINFRA, consórcio estruturador e IFAG e presidida por este último, a quem caberá a tomada de decisões; [...]

²⁸ Vide incisos III, VII, XXX, XXXII, XXXIII, XXXVII, XXXVIII e LI do art. 2º do Estatuto Social do IFAG (doc. SEI 75013458, processo SEI nº 202520920000846, referente à celebração do Termo de Colaboração nº 001/2025).

- > realizar investimento de apoio financeiro a empresas que promovam avanço econômico e social do setor agropecuário brasileiro;
- > atuar na gestão de ambientes promotores de inovação, pesquisa científica e tecnológica;
- > elaborar e divulgar editais de credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas para prestação de serviços;
- > promover, desenvolver, apoiar, orientar, intermediar as ações no campo do agronegócio e congêneres, com recursos próprios ou de terceiros, inclusive provenientes do Poder Público;
- > assessorar organizações privadas e públicas na elaboração, implementação e avaliação de políticas, projetos e programas;
- > avaliar políticas públicas orientadas à promoção do desenvolvimento do agronegócio e do meio ambiente, e suas cadeias produtivas;
- > elaborar, implementar e avaliar projetos e programas, públicos e privados de estruturação e de fomento das cadeias produtivas do agronegócio; e
- > assessorar no planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas, projetos e programas nas áreas de meio ambiente, saúde, segurança, logística e infraestrutura, esporte e lazer, educação, habitação, e outras que envolvam o setor produtivo rural.

Além disso, o IFAG realiza ampla publicização de suas finalidades, objetivos e projetos. Conforme divulgado em sua página na internet²⁹, sua missão é *“impulsionar o desenvolvimento do setor agropecuário de Goiás, gerando e disseminando inovações e informações de qualidade por meio de pesquisas, desenvolvimento tecnológico e parcerias estratégicas, visando a tomada de decisões assertivas, o crescimento sustentável e a competitividade do agronegócio brasileiro”*.

Ainda, desde sua fundação em 15/12/2015, o Instituto tem conduzido atividades que lhe agregaram experiência no desenvolvimento de inovações na gestão de projetos voltados ao setor agropecuário do Estado de Goiás, a exemplo dos programas “Aceleração de Soluções”³⁰ e “Agro Future”³¹, e da divulgação de informações e estudos estratégicos para apoiar os produtores rurais do Estado de Goiás.

²⁹ Disponível em: <https://sistemafaeg.com.br/ifag/institucional>.

³⁰ Mais informações sobre o programa “Aceleração de Soluções” são divulgadas no sítio eletrônico do IFAG, disponível em: <https://sistemafaeg.com.br/ifag/programas-e-servicos/programa-de-aceleracao>.

³¹ Mais informações sobre o programa “Agro Future” são divulgadas no sítio eletrônico do IFAG, disponível em: <https://sistemafaeg.com.br/ifag/programas-e-servicos/agro-future>.

Não obstante as atividades desenvolvidas pelo próprio IFAG, acumula-se também a experiência decorrente das instituições que compõem seu Conselho Deliberativo – FAEG, SENAR/GO e APROSOJA-GOIÁS –, que congregam representantes da sociedade civil organizada para a promoção do desenvolvimento econômico e social de Goiás.

Resta nítido, portanto, que o IFAG possui comprovada vocação para figurar como parceiro do Estado de Goiás. O papel do Instituto é claro, pois está amparado no delineado na política pública. Suas finalidades direcionadas ao impulsionamento do setor produtivo rural goiano e o desenvolvimento de suas atividades demonstram a compatibilidade da entidade com os objetivos do Programa de Parcerias Institucionais.

c. O regime jurídico aplicável às contratações do IFAG com recursos do FUNDEINFRA

Conforme exposto anteriormente no Tópico III.b, a entidade parceira do Estado de Goiás no âmbito do Programa de Parcerias Institucionais atua como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, beneficiária de repasses do FUNDEINFRA, com ampla autonomia de gestão. Essa autonomia, no entanto, é condicionada à observância dos princípios gerais da Administração Pública e aos mecanismos de fiscalização previstos na legislação aplicável.

No caso específico do IFAG, essa diretriz se concretiza na exigência legal de edição de regulamento próprio de contratações, prevista no art. 8º-C, IV, da Lei Estadual nº 21.670/2022, a qual foi replicada também na subcláusula 3.1 do Termo de Colaboração nº 001/2025. **Tais normas impõem que a entidade parceira discipline, por ato interno, os procedimentos de contratação de obras, serviços, compras, alienações e admissão de pessoal, observando os princípios da impessoalidade, isonomia, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade e julgamento objetivo.** As diretrizes são de caráter principiológico, cabendo à entidade definir, no âmbito de sua autonomia gerencial, as soluções mais adequadas ao atingimento das finalidades da parceria.



Desse modo, em atendimento ao comando legal e ao § 2º do art. 58 do Estatuto Social do IFAG³², o Instituto aprovou (i) o Regulamento de Compras e Contratações do IFAG, pela Portaria nº 05/2025/IFAG, de 10 de julho de 2025, para o caso dos contratos de execução das obras que constituem o principal objeto e finalidade de sua parceria com a SEINFRA/GOINFRA; (ii) o Regulamento Geral de Contratações IFAG, aprovado pela Portaria nº 04/2025/IFAG, de 14 de agosto de 2025, que versa sobre os processos de contratações cotidianas de bens e serviços pela associação, que assumem caráter eminentemente privado; e (iii) o Regulamento de Recrutamento, Seleção e Contratação de Pessoas do IFAG, aprovado pela Portaria nº 08/2025/IFAG, de 20 de agosto de 2025. Vejamos, brevemente, cada um deles.

i. Contratações de obras e serviços de arquitetura e engenharia

A realização de obras rodoviárias constitui-se como a principal atividade finalística da parceria estabelecida entre IFAG, SEINFRA e GOINFRA. Por isso, editou-se Portaria específica para disciplinar os processos de contratação das obras e serviços de arquitetura e engenharia (Portaria nº 05/2025/IFAG), com procedimentos próprios para realização de pesquisa de preços voltadas a parametrizar os valores estimados de cada contratação. **O processo de seleção de empresas executoras das obras contratadas pelo IFAG com recursos do FUNDEINFRA se divide em duas fases: (a) a etapa de credenciamento, por meio de chamamento público, a ser conduzido pela SEINFRA, GOINFRA ou pelo próprio IFAG e (b) a etapa de convocação, no qual as empresas previamente credenciadas serão convocadas para apresentar documentação complementar e as respectivas propostas para execução das obras**³³.

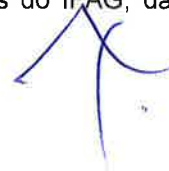
Nos termos do art. 22 do Regulamento das Compras e Contratações IFAG, o processo de convocação e seleção contempla a divulgação do edital, o recebimento da documentação específica das empresas interessadas, a análise da documentação, a divulgação da ordem de classificação, a fase de recursos, a fase de negociação com o primeiro colocado, a deliberação da Comissão de Apoio às Contratações – CAC³⁴

³² Estatuto Social do IFAG: “Art. 58. No desenvolvimento de suas atividades, o IFAG observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência, e não fará qualquer discriminação de raça, cor, gênero ou religião. [...]”

Parágrafo Segundo: O Instituto poderá editar regulamento próprio, com os procedimentos que deverá adotar para a contratação de obras, serviços, compras, alienações e admissão de pessoal”.

³³ Cf. art. 16 da Portaria nº 05/2025/IFAG.

³⁴ A Comissão de Apoio às Contratações – CAC é composta por representantes do IFAG, da SEINFRA, da GOINFRA e da estruturadora.



quanto à aprovação e autorização para contratar e, por fim, a celebração da contratação.

De maneira mais específica, a Portaria nº 05/2025/IFAG ainda estabelece critérios claros para atestar os quantitativos de medições que subsidiam os pagamentos à contratada e enumera um rol de cláusulas essenciais dos contratos (que inclui os prazos, as garantias a serem apresentadas pelo particular, os direitos das partes, o rol de infrações e penalidades e, por fim, uma matriz de repartição de riscos). No caso das garantias, aliás, apresenta-se um conjunto de artigos que regulam os seus montantes, suas modalidades e outras condições relativas ao seu funcionamento.

Há, ainda, extensa regulação sobre as limitações e instrumentos disponíveis para a alteração quantitativa e qualitativa dos contratos, a partir de acordos entre as partes e autorização expressa da autoridade competente, acompanhada das planilhas e subsídios técnicos necessários para tanto. Também são encontradas disposições sobre os procedimentos padronizados para os reajustes devidos e, ainda, os mecanismos de revisão ou reequilíbrio das respectivas equações econômico-financeiras.

Adiante, os mecanismos de fiscalização e gestão do contrato são devidamente categorizados e repartidos, a partir de especificações claras quanto às atribuições do Gestor e do Fiscal do respectivo acordo, de forma a permitir o acompanhamento da correta execução do contrato e da hígidez na alocação dos recursos envolvidos.

Em casos mais complexos, aliás, a Portaria chega a admitir a contratação de grupos ou comissões de profissionais contratados pelo IFAG, além da possibilidade de delegar a fiscalização para empresa especificamente contratada para esse fim ou, ainda, por meio de convênios ou parcerias com outros órgãos ou instituições.

A partir desse regime jurídico, busca-se consolidar um sistema normativo que ofereça ao IFAG as condições para gerir e implementar obras de infraestrutura de grande monta, sem depender, para tanto, da reprodução dos regimes específicos de contratação aplicáveis aos órgãos públicos, que conferem prerrogativas e poderes específicos à parte pública em prol da persecução dos interesses públicos.

Ao retirar esses traços de verticalidade entre as partes, os arranjos podem privilegiar a composição de soluções mais afeitas às dificuldades de cada caso concreto, sem pressuposições unilaterais ou cláusulas exorbitantes. A parceria entre o IFAG e sua contratada reproduz-se em seus termos contratuais mais horizontalizados,



que predica arranjos preocupados em viabilizar os empreendimentos e garantir, afinal, a competitividade dos processos de contratação.

ii. Contratações gerais

No que diz respeito à contratação em geral de bens, serviços ou admissão de pessoal pela entidade no âmbito da parceria, o arranjo jurídico confere ampla liberdade de definição das regras dos processos de contratação. Assim, importa destacar a Portaria nº 04/2025/IFAG e a Portaria nº 08/2025/IFAG.

A Portaria nº 04/2025/IFAG é o diploma normativo responsável por disciplinar os procedimentos aplicáveis às compras e contratações gerais realizadas no âmbito do IFAG, notadamente aquelas destinadas ao funcionamento e ao desenvolvimento administrativo do Instituto.

De modo mais detalhado, o regulamento estabelece as modalidades e as formas de contratação aplicáveis a cada limite de valor. Em quaisquer casos, o procedimento básico segue a lógica de uma cotação de preços, a ser realizada por meio da obtenção de no mínimo três propostas válidas e formais de fornecedores idôneos, devidamente documentadas.

Além disso, a Portaria nº 04/2025/IFAG desenha os fluxos de procedimentos aplicáveis aos processos de contratação, que se iniciam em uma unidade demandante (que identifica a necessidade, elabora um memorando à Diretoria Administrativa e justifica a contratação, inclusive com a estimativa orçamentária), passam pela avaliação da Diretoria Administrativa quanto à viabilidade da contratação e, em caso positivo, autoriza-se a abertura do processo.

A partir desse momento, a contratação é conduzida pela Gerência de Compras, a quem cabe providenciar o Estudo Técnico Preliminar e o respectivo Termo de Referência com detalhamento técnico do objeto, prazo, local de execução, condições de pagamento, exigências de qualificação e obrigações da contratada e da contratante, dentre outros.

Por fim, ainda são trazidas considerações específicas quanto à publicidade dos acordos, que devem ser publicados no site do IFAG, bem como ponderações sobre as funções do Gestor e do Fiscal de cada contrato, aqui trazidas de forma bastante mais sintética do que se faz na Portaria nº 05/2025/IFAG.



O conjunto de cláusulas essenciais é também significativamente mais enxuto, abordando tão somente o objeto contratual, seu prazo, valor, condições de pagamento, penalidades e cláusula rescisória. Ao lado disso, destaca-se ainda a exigência de que o fornecedor ou prestador de serviços se comprometa a adotar políticas de responsabilidade social, vedando práticas de trabalho infantil, trabalho análogo à escravidão, dentre outras.

A prorrogação da vigência contratual, hipótese presente em diversos editais já publicados pelo IFAG, fica condicionada à certificação da regularidade do cumprimento das obrigações contratuais e fiscais pelos fornecedores ou prestadores de serviços, bem como à justificativa do preço, na hipótese de concessão de reajuste.

O regime jurídico trazido por essa regulamentação, portanto, é significativamente simples e traz poucas obrigações específicas quanto à condução efetiva dos processos de seleção, preocupando-se especialmente em disciplinar os ritos procedimentais e repartir competências entre os agentes envolvidos na governança dessas contratações.

Essa característica, aliás, alinha-se com a simplicidade dos processos de contratação aqui regulados, que envolvem a mera aquisição de bens ou a prestação de serviços simples para o IFAG, necessários tão somente ao atendimento das demandas domésticas do Instituto. Mais uma vez, o regime privilegia a horizontalidade entre as partes e valoriza processos mais flexíveis, sem enrijecer, desde logo, as possibilidades e modelos específicos de contratação a serem adotados.

A Portaria nº 08/2025/IFAG, por sua vez, disciplina os processos de recrutamento, seleção e contratação de pessoas para compor o quadro administrativo próprio do IFAG, sob o regime da CLT. O processo de seleção instituído pelo regulamento deverá ser conduzido por comissão interna designada por meio de portaria específica, podendo ser composta pelo Diretor Administrativo, o Gerente da Secretaria-Geral e outros membros designados, com caráter técnico e deliberativo.

O processo é composto por duas fases, sendo a primeira de recrutamento e a segunda consistente em seleção propriamente dita de profissionais dentro dos padrões compatíveis com o mercado de trabalho e o perfil exigido para o emprego.

A primeira fase do processo de seleção se inicia a partir de chamamento público para inscrição no banco de currículos no site do IFAG, contendo especificações para a vaga de emprego aberta.



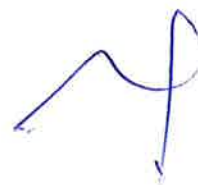
Após o recrutamento, inicia-se a fase de seleção, em que os candidatos interessados são avaliados de acordo com suas competências, mediante análise curricular e entrevista técnica. Outras etapas complementares, como provas práticas, dinâmicas em grupo etc., poderão ser eventualmente adotadas, de modo a comprovar a aptidão para desempenho no emprego objeto do processo de seleção.

Havendo aprovação do candidato, passa-se para etapa de contratação, a qual engloba a solicitação de apresentação de documentos, a realização de exames médicos, além daqueles eventualmente exigidos conforme a especificidade da vaga.

A contratação é, então, formalizada mediante a assinatura de contrato individual de trabalho sob o regime da CLT, no qual constarão informações sobre função, salário, carga horária, período de experiência e demais condições aplicáveis.

Para além disso, o Regulamento nº 08/2025/IFAG, em linha com o Termo de Colaboração nº 001/2025 (itens 17.11 e ss.), prevê a criação de Fundo de Provisão para fins de suportar as rescisões trabalhistas e ações judiciais, cujos recursos deverão ser utilizados durante a vigência do termo, bem como para pagamentos de ações judiciais que se prolonguem no decurso do tempo, após o término do ajuste. Tal Fundo será formado com depósitos mensais realizados pelo IFAG, do valor repassado pelo Estado de Goiás, para pagamento do pessoal contratado sob o regime CLT, mediante aplicação financeira vinculada à conta bancária específica.

Percebe-se, assim, que tanto a Portaria nº 04/2025/IFAG quanto a Portaria nº 08/2025/IFAG estão de acordo com os princípios listados no art. 8º-D, IV, da Lei Estadual nº 21.670/2022 e na subcláusula 3.1 do Termo de Colaboração nº 001/2025, bem como não violam nenhuma previsão da legislação pertinente.



V. Conclusão: os arranjos jurídicos inovadores não podem ser considerados inconstitucionais ou ilegais só por não terem sido utilizados anteriormente

Todo o exposto reflete a ampla iniciativa desenvolvida pelo Estado de Goiás para emparceirar atores públicos, privados e integrantes do Terceiro Setor para estruturar projetos relevantes e implementar obras que permitam a expansão da infraestrutura logística do Estado – que necessita de canais claros para escoar sua produção agropecuária e ainda depende do fortalecimento de suas redes de transporte para integrar suas múltiplas regiões.

A criação do FUNDEINFRA se insere justamente nesse contexto, porque fornece um canal específico de financiamento de obras de relevância para o desenvolvimento da região e contorna as intensas disputas pelo acesso a recursos orçamentários gerais, que costumam deprimir os investimentos públicos e dificultar a viabilidade de projetos com retornos de longo prazo.

Mais do que reservar recursos, o Estado construiu um arranjo que utiliza a colaboração com o setor privado, por meio de instrumentos legais de fomento. Combina, assim, de forma inovadora, a ação de seus órgãos públicos com a delegação de atribuições a uma entidade privada – neste caso, o IFAG – para conduzir processos de contratação e gerir contratos de obras rodoviárias. Trata-se de movimento novo, que muda o eixo de atenção da Administração nesse tipo de programa, fundado no art. 174 da Constituição Federal, que reconhece o fomento como forma legítima de o Estado orientar a atuação de particulares na consecução de finalidades públicas.

Com efeito, a experiência cursada em Goiás tenta tornar mais eficientes programas que importam na gestão simultânea de várias contratações, no caso, para a execução de obras públicas, retirando o foco (usualmente excessivo, nas contratações públicas) do momento de seleção dos contratados, de modo a passá-lo para o momento da execução dos contratos. O IFAG perde menos tempo na seleção dos contratados, agiliza-a, utilizando métodos privados de gestão e seleção, e cercando-se obviamente das garantias oferecidas pelo mercado de seguros, entre outras, mas dedica recursos e energia administrativa ao acompanhamento,



gerenciamento, fiscalização e certificação da execução das obras. Se a experiência der certo, e tudo parece caminhar neste sentido, diante das informações que detemos sobre o andamento do programa, a Administração brasileira terá descoberto uma nova forma de atuar dentro dos marcos legais e constitucionais estabelecidos, o que não é pouco, no contexto de ineficiência que o setor público de infraestrutura vivencia.

Evidentemente, muitos outros arranjos poderiam ter sido pensados para alcançar objetivos semelhantes. Seria possível criar empresas estatais dedicadas especialmente à estruturação e à condução de projetos, como ocorreu no Estado de São Paulo com a criação da Companhia Paulista de Parcerias, ou no Município de São Paulo, com a criação da SP Parcerias – sociedades de economia mista dedicadas a estruturar e desenvolver projetos de concessão, privatização e parcerias público-privadas para viabilizar a consecução planos de desenvolvimento.

No entanto, o custo-benefício da opção goiana, quando comparada com as opções paulista e paulistana, é obviamente melhor, ainda que em todos esses casos haja a utilização de estruturas privadas (empresas ou organizações não governamentais), na tentativa de desburocratização ou de mitigação do peso e do engessamento institucional das estruturas públicas mais tradicionais, para a mais eficiente concretização do interesse público. Na opção feita pelo Estado de Goiás, entendeu-se que o manejo dos recursos do Fundo poderia ser feito a partir de parcerias com entidades do Terceiro Setor que se predisponham a conduzir ações em prol do desenvolvimento regional, ficando responsáveis pela estruturação dos processos de contratação e, posteriormente, pelo acompanhamento da execução contratual, sem o custo de instituição e administração de uma entidade da chamada Administração Indireta, ainda que empresarial e regida predominantemente pelo direito privado, e sem os altos custos administrativos e financeiros relacionados com a gestão de contratos de parceria público-privada.

O Programa de Parcerias Institucionais, portanto, deve ser compreendido como política pública, por meio da qual o Estado induz e estimula a atuação de entidades privadas sem fins lucrativos na execução de projetos de infraestrutura e no desenvolvimento econômico regional. Não há, aqui, assunção direta da atividade econômica pelo Estado, mas sim a criação de condições para que o setor privado organizado contribua com sua *expertise*, em convergência com o interesse público.

A opção goiana, nesse sentido, não se limita a superar as restrições do regime público de contratações, mas expressa uma política fomentadora que adota um modelo



mais flexível, horizontal e orientado a resultados, ao mesmo tempo em que mantém o suporte em estruturas de governança claras, metas bem definidas e fiscalização permanente pelos órgãos de controle.

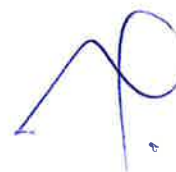
Nada disso significa, porém, que o modelo careça de respaldo jurídico. O Direito Público brasileiro tem reconhecido cada vez mais a necessidade de inovação, de colaboração entre a Administração e o setor privado, de fomento ao desenvolvimento do setor privado de interesse público, criando mecanismos como contratos públicos para soluções inovadoras, diálogos competitivos, parcerias público-privadas, em sentido *lato* e estrito. O caso goiano não se afasta desse movimento: ainda que não vise diretamente à inovação tecnológica, constitui uma inovação institucional de caráter fomentador, que amplia as alternativas de atuação do Estado em cooperação com a sociedade civil, no caso, representativa de um setor econômico notoriamente interessado em que o Estado disponibilize infraestrutura logística de qualidade.

Com isso, ao ultrapassar os mecanismos tradicionalmente manejados pelo Poder Público, Goiás viabiliza a articulação entre esforços públicos e privados para superar entraves históricos e assegurar, enfim, o desenvolvimento da malha logística estadual. Não há inconstitucionalidade ou ilegalidade no fato de se inovar. As estruturas utilizadas partem da aplicação e da exegese da Constituição e da legislação e vigor, como acima demonstrado. Arranjos legais, como se disse no subtítulo, não se tornam ilegais ou inconstitucionais só porque não foram utilizados anteriormente, o Direito Público não é uma ferramenta de conservação de tudo quanto há, como sempre foi. Pelo contrário, deve ser visto hodiernamente, como ferramenta flexível de concretização dos desígnios maiores do Estado brasileiro, dentre os quais o desenvolvimento econômico e social.

VI. Resposta objetiva aos quesitos

Compreendidas as bases teóricas que orientam minha opinião, passo agora à resposta dos quesitos que me foram apresentados.

- i. *O modelo de parceria previsto na Lei Estadual nº 22.940/2024, voltado à execução do Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás, encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, à luz da Constituição Federal de 1998 e da legislação infraconstitucional aplicável?*



Sim. O modelo de parceria instituído pela Lei Estadual nº 22.940/2024 encontra pleno respaldo no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal de 1988 consagra um modelo de Estado orientado pela cooperação com a sociedade civil e pela participação de atores privados na consecução de finalidades públicas. Assim, não se exige que todas as ações de interesse coletivo sejam prestadas exclusiva e diretamente pelo Poder Público, sendo legítima a execução de políticas públicas por meio de ajustes com entidades privadas sem fins lucrativos. Trata-se de legítima política de colaboração público-privada com a utilização de instrumentos legais de fomento, pela qual o Estado orienta e estimula a atuação de entidades privadas para o desenvolvimento da malha logística estadual. No plano infraconstitucional, o modelo harmoniza-se com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014), que disciplina as parcerias entre a Administração Pública e as OSC, estabelecendo regras voltadas ao controle de resultados, à transparência e à eficiência.

- ii. *Caso a resposta à questão anterior seja afirmativa, a formalização da parceria entre o Estado de Goiás e o IFAG, por meio do Termo de Colaboração nº 001/2025, seguiu os parâmetros legais a ela aplicáveis?*

Sim. A formalização do Termo de Colaboração nº 001/2025 observou os parâmetros fixados pelo MROSC (Lei Federal nº 13.019/2014) e pela Lei nº 21.670/2022. O instrumento jurídico utilizado – o Termo de Colaboração – é o adequado, pois a parceria decorreu de iniciativa da Administração Pública e envolveu a transferência de recursos do FUNDEINFRA para entidade privada sem fins lucrativos. Além disso, a hipótese de inexigibilidade de chamamento público encontra amparo no art. 31, II, do MROSC, e foi expressamente prevista pela Lei Estadual nº 23.291/2025, que autorizou a celebração direta da parceria com o IFAG. Somam-se a isso os requisitos atendidos: plano de trabalho detalhado, mecanismos de monitoramento e avaliação, regras de prestação de contas e a edição, pelo IFAG, de regulamentos próprios de contratações e de admissão de pessoal, conforme exige a Lei nº 21.670/2022.

É o que me parece, s. m. j.

São Paulo, 15 de outubro de 2025.

Marcos Augusto Perez
OAB/SP 100.075

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP