

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, RELATOR
DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.885.****REQUERENTE:** Partido dos Trabalhadores – PT**REQUERIDOS:** Governador do Estado de Goiás e Assembleia Legislativa do Estado de Goiás**OBJETO:** Lei estadual nº 23.291/2025 e Lei estadual nº 22.940/2024 (FUNDEINFRA)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI 7.885). LEIS ESTADUAIS Nº 22.940/2024 E Nº 23.291/2025 (FUNDEINFRA). DECISÃO CAUTELAR MONOCRÁTICA QUE SUSPENDEU A EFICÁCIA DAS LEIS. OMISSÃO E OBSCURIDADE QUANTO AOS EFEITOS TEMPORAIS.

NECESSIDADE DE MODULAÇÃO (EX NUNC): Precedente: ADI 4658. Urgência de manifestação expressa do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre os efeitos temporais da medida cautelar, que, por regra geral (art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999), deveriam ser prospectivos (*ex nunc*), salvo determinação em contrário. A ausência de definição gera grave insegurança jurídica e exige a preservação e prosseguimento dos atos jurídicos já praticados/iniciados de boa-fé.

CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA AUSÊNCIA DE MODULAÇÃO (RISCO EX TUNC): A atribuição de efeitos retroativos (*ex tunc*) ou a paralisação das obras implicará graves prejuízos econômicos e sociais, configurando *periculum in mora reverso*. Tais riscos incluem a quebra de empresas e o "efeito dominó" no ecossistema econômico, a demissão em massa de centenas de trabalhadores, e a deterioração do patrimônio em construção devido à perda de serviços já executados, especialmente no período chuvoso, gerando risco ambiental (erosões e assoreamento).

O GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS, neste ato assistido pelo **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, com endereço profissional no endereço que consta no rodapé, onde recebe intimações, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, oferecer

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

em face da decisão monocrática proferida em 10/10/2025, que concedeu medida cautelar para suspender a eficácia da Lei estadual nº 22.940/2024 e da Lei estadual nº 23.291/2025, ambas do Estado de Goiás, nos autos de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** ajuizada pelo **PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT**, pelos fundamentos de fato e de direito que passa a expor:

1. INTRODUÇÃO: CONTEXTO, NATUREZA E ALCANCE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT em face das Leis estaduais nº 23.291/2025 e nº 22.940/2024, ambas do Estado de Goiás, que instituem e regulamentam o Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás, no âmbito do Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA).

A controvérsia jurídica suscitada na presente ADI transcende a mera discussão sobre a modelagem de política pública de fomento. Ela situa-se no cerne do modelo constitucional de repartição de competências legislativas, do regime jurídico das parcerias entre Estado e sociedade civil organizada, e do desenho institucional de controle e governança sobre recursos públicos destinados à infraestrutura.

1.1. Contexto fático e motivação legislativa.

As normas impugnadas decorrem de um cenário estrutural de crônica insuficiência de investimentos em infraestrutura, realidade amplamente reconhecida e documentada por organismos internacionais, como a OCDE, o Banco Mundial e outras instituições especializadas no setor. Esses estudos situam o Brasil entre os países da

América Latina com os maiores déficits de capital físico, revelando um quadro persistente de fragilidade na provisão de bens e serviços públicos essenciais.

No caso específico de Goiás, dados técnicos apresentados pela Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA) evidenciam que, na atual capacidade de execução da autarquia (média de 1,58 km/mês em implantação e 6,23 km/mês em restauração), a conclusão da carteira total de obras demandaria aproximadamente 96 (noventa e seis) anos. Esse cenário inviabiliza o cumprimento de metas de desenvolvimento no FUNDEINFRA, prejudica a logística produtiva e compromete a eficácia de políticas de mobilidade e escoamento da produção agrícola e industrial.

Diante dessa realidade, o Poder Legislativo de Goiás — no exercício legítimo de sua função constitucional de representação popular na construção de políticas públicas — optou por instituir um modelo alternativo de provisão de infraestrutura, com base em parcerias colaborativas com organizações da sociedade civil representativas dos setores econômicos diretamente beneficiários e contribuintes do FUNDEINFRA.

Nesse cenário, o modelo normativo adotado funda-se no **fomento público como instrumento de indução ao desenvolvimento econômico e social, buscando superar gargalos históricos por meio da mobilização coordenada de recursos públicos e privados.**

O objetivo primordial das leis estaduais é viabilizar a aplicação célere, eficiente e transparente de vultosos recursos do FUNDEINFRA (estimados em cerca de R\$ 1,94 bilhão) em obras essenciais de infraestrutura rodoviária, tais como recuperação, manutenção, conservação, pavimentação, implantação e sinalização de rodovias, além de pontes e obras de arte especiais.

1.2. A natureza jurídica do regime impugnado: fomento público.

De partida, esclarece-se que as Leis estaduais nº 23.291/2025 e nº 22.940/2024 não criam hipóteses de dispensa de licitação, tampouco tratam de contratações públicas. Diversamente, instituem regime de fomento estatal, modalidade expressamente reconhecida e disciplinada pela Lei federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), cujo propósito é viabilizar parcerias colaborativas entre Estado e sociedade civil organizada, fundadas na convergência de interesses públicos e privados para a consecução de finalidades de interesse comum.

Essa distinção é essencial e se dá nos seguintes termos:

1. **Contrato administrativo tradicional** (regido pela Lei nº 14.133/2021): relação sinalagmática, com execução direta pelo contratado, mediante remuneração paga pelo poder público; precedida, em regra, de licitação;
2. **Termo de colaboração ou fomento** (regido pela Lei nº 13.019/2014): relação de parceria, fundada na conjugação de esforços e recursos entre Estado e entidade privada sem fins lucrativos para consecução de finalidade pública de interesse recíproco, com possibilidade de inexigibilidade de chamamento público em situações específicas, legalmente definidas (art. 31, II, MROSC).

O regime jurídico tratado pelo legislador goiano se insere nessa segunda categoria, alinhando-se ao modelo de federalismo cooperativo, ao princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CF/88) e à diretriz constitucional de fomento ao desenvolvimento econômico (arts. 170 e 174, CF/88).

1.3. A alegada inconstitucionalidade: síntese dos argumentos do requerente.

O partido político requerente sustenta, em síntese, que as normas impugnadas:

1. usurpam competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos (art. 22, XXVII, CF/88);
2. criam hipótese inédita de inexigibilidade de chamamento público não prevista no MROSC, autorizando a celebração de parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG) sem prévio processo seletivo competitivo;
3. autorizam a execução de obras por compensação de créditos tributários (art. 6º-A da Lei nº 22.940/2024), mecanismo que, segundo o Requerente, burla o dever constitucional de licitar e viola a isonomia concorrencial;
4. restringem a elegibilidade das entidades parceiras a organizações "constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA" (art. 8º-A, § 1º), o que configuraria segregação socioeconômica incompatível com o princípio da impessoalidade;
5. capturam a governança das entidades parceiras ao reservar 30% dos assentos do Conselho de Administração a indicados do poder público e ao facultar a integração do próprio Estado à pessoa jurídica associativa (arts. 8º-C, § 1º, e 8º-D);
6. fragilizam o controle externo ao conferir centralidade à supervisão pelo Executivo, com menções genéricas ao Tribunal de Contas, sem assegurar protagonismo compatível com o art. 70, *caput*, da Constituição Federal.

1.4. Objeto e estrutura dos embargos de declaração.

Os presentes embargos visam sanar omissão e obscuridade quanto aos efeitos da decisão proferida pelo Min. Relator, bem como demonstrar a plena constitucionalidade das leis impugnadas, tanto sob o aspecto formal, quanto material. Para tanto, estrutura-se nos seguintes eixos argumentativos:

1. **Efeitos da paralisação das obras (risco ambiental, social, econômico, de acidentes, em razão do período das chuvas); necessidade de que seja autorizada a continuidade das obras;**
2. Premissas doutrinárias;
3. Competência legislativa: os estados possuem competência constitucional para legislar sobre fomento público, parcerias com o terceiro setor e organização administrativa; não se tratando, no caso, de leis que disciplinam licitações e contratos administrativos;
4. Inexigibilidade de chamamento público: a autorização legislativa expressa, prevista no art. 31, II, da Lei nº 13.019/2014, é hipótese autônoma e legítima, não dependendo de demonstração casuística de inviabilidade de competição;
5. Execução de obras por compensação de créditos: trata-se de mecanismo adotado em quase todos os estados da federação, cuja inspiração é o Convênio nº 85/2011, do CONFAZ;
6. Restrição de elegibilidade: a limitação a entidades representativas dos setores contribuintes não é segregação indevida, mas alinhamento entre fonte de custeio, representatividade setorial e objeto da política pública;
7. Governança compartilhada: a participação do Estado na direção das entidades parceiras não dissolve a autonomia privada, mas reforça a transparência, o controle preventivo e a responsabilização, em harmonia com o art. 37, *caput*, CF/88;

8. Controle externo: o modelo estadual não afasta, mas pressupõe e reforça o controle pelo Tribunal de Contas, inclusive com instrumentos específicos (Termos de Ajuste de Gestão – TAGs) celebrados precisamente para assegurar fiscalização rigorosa;
9. Por fim, os embargos demonstrarão que a suspensão cautelar das leis, longe de proteger o Erário, paralisará política pública estratégica, comprometendo a execução de obras essenciais e gerando insegurança jurídica para agentes de boa-fé, com prejuízos econômicos e sociais, configurando *periculum in mora reverso* em desfavor do interesse público e da coletividade.

Em síntese: não se trata de "*desburocratizar*" ou "*flexibilizar*" o dever de licitar onde ele existe, mas de aplicar corretamente o regime jurídico próprio das parcerias de fomento, respeitando a autonomia federativa, a separação de poderes e a busca legítima por soluções inovadoras diante de um problema estrutural que, se mantido, perpetuará o subdesenvolvimento da infraestrutura goiana, realidade, aliás, que não é apanágio apenas do Estado de Goiás, mas, sim, de todos os demais entes federados: a União, os Estados e os municípios, todos, em geral, lidam com dificuldades em matéria de licitações e contratos para a realização de obras de infraestrutura, pela singela razão de que o modelo tradicional de contratações públicas enfrenta esgotamento, e isso a prática administrativa, de maneira transversal, bem demonstra.

Embora o direito, como ciência social que é, tenda ao conservadorismo, os problemas e as dificuldades que se impõem aos governos, no entanto, são dinâmicos e desafiadores. É neste contexto que o Estado brasileiro, portanto, tem de pensar o direito administrativo como cultura e caixa de ferramentas, um direito realista e que busca resolver problemas.

2. DA OMISSÃO E OBSCURIDADE QUANTO AOS EFEITOS DA DECISÃO CAUTELAR.

Os embargos de declaração constituem instrumento processual destinado a esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão ou corrigir erro material existente em decisão judicial (art. 1.022, CPC/2015). Buscam, portanto, integrar e aperfeiçoar a decisão proferida.

No caso concreto, os presentes embargos visam suprir omissões quanto: (i) à definição dos efeitos temporais da medida cautelar; e (ii) à análise das consequências práticas da decisão, conforme exigido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), matérias essenciais para a plena compreensão e execução da decisão embargada.

A decisão embargada determinou a suspensão da eficácia das Leis estaduais nº 22.940/2024 e nº 23.291/2025. Todavia, não definiu expressamente os efeitos temporais da suspensão, deixando de esclarecer se a medida cautelar produz efeitos *ex nunc* (prospectivos), preservando os atos jurídicos já praticados e consolidados com base nas leis suspensas; ou se retroage para invalidar atos, contratos e parcerias já celebrados e em execução.

Esta omissão gera grave insegurança jurídica e impacta diretamente:

1. O Termo de Colaboração nº 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG, de 23 de junho de 2025, firmado com base na autorização da Lei nº 23.291/2025;
2. Os planos de trabalho aprovados pelo Conselho Gestor do FUNDEINFRA;
3. Os contratos firmados pelo IFAG com empresas estruturadoras e executoras de obras de infraestrutura, com recursos já repassados e obras em andamento;

4. Os pagamentos efetuados e os compromissos assumidos pelo Estado de Goiás no âmbito do programa de parcerias institucionais.

A Lei nº 9.868/1999, que disciplina o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, estabelece em seu art. 11, § 1º, que “*A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito ex nunc, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.*”

Assim, a regra geral estabelecida pelo legislador é clara: a medida cautelar em ADI possui efeitos prospectivos (*ex nunc*), preservando os atos praticados sob a égide da norma suspensa, salvo determinação expressa em contrário. Esta opção legislativa harmoniza-se com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, evitando que a suspensão cautelar de norma produza efeitos retroativos devastadores sobre relações jurídicas consolidadas de boa-fé.

Registre-se que seria tecnicamente possível interpretar a decisão embargada no sentido de que, ausente determinação expressa em contrário, a suspensão das leis impugnadas opera efeitos prospectivos, preservando, dessa forma, a validade do Termo de Colaboração nº 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG, dos contratos já celebrados, das obras em andamento e dos demais atos administrativos praticados com fundamento nas normas ora suspensas.

Todavia, por *deferência à autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal*, entende-se imprescindível a manifestação expressa da Corte quanto aos efeitos temporais da medida cautelar concedida, evitando-se assim divergências interpretativas e insegurança na execução da decisão.

Frisa-se que STF, por ocasião da ADI nº 4.658, modulou efeitos de decisão que reconheceu a inconstitucionalidade de lei estadual que ampliou as hipóteses de dispensa de licitação, em afronta à Lei federal nº 8.666/1993:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 34, VII DA LEI ESTADUAL PARANAENSE N. 15608/2007. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. NORMAS GERAIS. HIPÓTESE INOVADORA DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 1. Esta Corte já assentou o entendimento de que assiste aos Estados competência suplementar para legislar sobre licitação e contratação, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União. 2. Lei estadual que ampliou hipótese de dispensa de licitação em dissonância do que estabelece a Lei 8.666/1993. 3. Usurpa a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação norma estadual que prevê ser dispensável o procedimento licitatório para aquisição por pessoa jurídica de direito interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública, e que tenha sido criado especificamente para este fim específico, sem a limitação temporal estabelecida pela Lei 8.666/1993 para essa hipótese de dispensa de licitação. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos, a fim de preservar a eficácia das licitações eventualmente já finalizadas com base no dispositivo cuja validade se nega, até a data desde julgamento.

(ADI 4658, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 08-11-2019 PUBLIC 11-11-2019)

Veja-se que, no caso do Programa de Parcerias do FUNDEINFRA, não houve ampliação das hipóteses de dispensa de licitação, mas apenas o reconhecimento da força normativa do MROSC, em harmonia com o ordenamento jurídico vigente. O Estado de Goiás em momento algum usurpou a competência privativa da União para legislar sobre licitações e contratos. Volta-se a repetir: Goiás, no exercício de uma competência que lhe é própria, legislou sobre fomento público, fomento estatal, para dispor sobre a celebração de parceria com entidades do Terceiro Setor.

Cumpra, todavia, formular uma advertência: ainda que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal seja firme quanto à impossibilidade de lei estadual inovar nas hipóteses de dispensa de licitação — matéria reservada à Lei nº 8.666/1993 e, atualmente, à Lei nº 14.133/2021 —, em precedente recente houve **modulação dos efeitos da decisão, em razão da necessidade de preservar situações já consolidadas**.

Com mais razão, portanto, impõe-se, no presente caso, a concessão de efeitos prospectivos à medida cautelar, de modo a resguardar a segurança jurídica e evitar a descontinuidade de políticas públicas legitimamente implementadas sob o regime do Programa de Parcerias do FUNDEINFRA.

2.1. Atos praticados com base nas leis impugnadas.

Ressalta-se que, com base nas Leis nº 22.940/2024 e nº 23.291/2025, foram praticados inúmeros atos administrativos e celebrados contratos de significativa relevância para o desenvolvimento da infraestrutura estadual, incluindo:

1. Termo de Colaboração celebrado entre o Estado de Goiás e o IFAG em 23/6/2025, com aprovação prévia do Conselho Gestor do FUNDEINFRA;
2. Planos de trabalho aprovados pela GOINFRA, contemplando obras rodoviárias em diversas regiões do Estado;

3. Transferência de recursos do FUNDEINFRA para o IFAG, com destinação específica para obras já iniciadas;
4. Contratos com empresas estruturadoras pré-qualificadas por Chamamento Público da SEINFRA;
5. Contratos com empresas executoras selecionadas mediante processo competitivo, para execução de obras de pavimentação, duplicação e conservação rodoviária.

Tais atos possibilitaram a realização de obras, que estão em andamento, com mobilização de pessoal, equipamentos e materiais, gerando empregos e desenvolvimento econômico regional, representando investimentos consolidados que demandam continuidade para não resultar em prejuízos ao Erário e à população beneficiária, cujas atividades econômicas dependem da infraestrutura viária em construção.

O conjunto de projetos abrange importantes rodovias, que, juntas, impactarão milhões de hectares de produção e beneficiarão diretamente milhares de propriedades rurais, gerando retornos financeiros expressivos. A pavimentação dos trechos críticos beneficiará diretamente mais de 9.600 empreendimentos rurais distribuídos em cerca de 19 municípios. Por exemplo, alguns dos empreendimentos do modelo associativo seguem abaixo, tendo sido iniciadas as obras da GO-147, GO-178 e GO-180:

1. A GO-147 (Bela Vista de Goiás / Silvânia, 46,3 km) impactará 6.457 empreendimentos rurais em 10 municípios;
2. A GO-180 (Jataí - Serranópolis, 32,88 km) beneficiará 1.385 empreendimentos rurais em quatro municípios;
3. A GO-461 (Doverlândia, 52,35 km) alcançará 879 empreendimentos rurais em quatro municípios;
4. A GO-178a (Jataí - Itarumã, 38,8 km) impactará mais de 1.016 empreendimentos rurais em cinco municípios;

5. A GO-178b (Jataí - Itarumã, 46,5 km) beneficiará 796 empreendimentos rurais em três municípios;
6. A GO-220 (Perolândia - Mineiros, 45,2 km) impactará 794 empreendimentos rurais em quatro municípios;
7. A GO-206a (Chapadão do Céu, 9,8 km) beneficiará cerca de 190 empreendimentos rurais em três municípios.

Em conjunto, essas regiões possuem mais de 770 mil hectares em produção, com potencial de expansão da área produtiva superior a 370 mil hectares adicionais. As obras prometem um retorno sobre o investimento excepcional, elevando o VBP¹ das regiões de influência:

1. GO-461 (Doverlândia): Prevê o maior retorno, onde cada R\$ 1,0 investido gerará R\$ 7,37 a mais em receita bruta agropecuária. O VBP terá um incremento de 120,1%, saltando de R\$ 663,3 milhões para R\$ 1,46 bilhão.
2. GO-206a (Chapadão do Céu): Apresenta também um retorno altíssimo, gerando R\$ 6,21 a mais em receita para cada R\$ 1,0 investido. O VBP deve crescer 20,4%, passando de R\$ 1,1 bilhão para R\$ 1,33 bilhão.
3. GO-147 (Bela Vista - Silvânia): Projetado para gerar R\$ 5,70 a mais em receita por real investido. O VBP crescerá 54,9%, de R\$ 1,58 bilhão para R\$ 2,44 bilhões.

¹ O Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) mostra a evolução do desempenho das lavouras e da pecuária ao longo do ano e corresponde ao faturamento bruto dentro do estabelecimento. Calculado com base na produção da safra agrícola e da pecuária, e nos preços recebidos pelos produtores nas principais praças do país, dos 26 maiores produtos agropecuários do Brasil. O valor real da produção, descontada a inflação, é obtido pelo índice Geral de Preços -Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Sua Periodicidade é mensal com atualização e divulgação até o dia 15 de cada mês. A estimativa do VBP é elaborada pela Coordenação-Geral de Planos e Cenários (CGPLAC) do Departamento de Análise Econômica e Políticas Públicas (DAEP) da Secretaria de Política Agrícola (SPA).

4. GO-178b (Jataí - Itarumã): Espera-se um incremento de 118,7% no VBP (de R\$ 331,7 milhões para R\$ 725,4 milhões), com a proporção de R\$ 2,31 gerados para cada R\$ 1,0 investido.
5. GO-180 (Jataí - Serranópolis): A pavimentação deverá gerar R\$ 3,86 a mais em receita por real investido, com um incremento de 92,4% no VBP, elevando-o de R\$ 579,4 milhões para R\$ 1,11 bilhão.
6. GO-178a (Jataí - Itarumã): Projeta um aumento de 104,3% no VBP (de R\$ 532,7 milhões para R\$ 1,09 bilhão), com a geração de R\$ 3,91 a mais em receita por real investido.
7. GO-220 (Perolândia - Mineiros): O VBP crescerá 37,9%, de R\$ 1,06 bilhão para R\$ 1,46 bilhão, gerando R\$ 2,42 a mais em receita por real investido.

A pavimentação é vital para a logística, elevando o potencial de cargas transportadas nas rodovias de 4,75 milhões de toneladas (total atual) para mais de 9,0 milhões de toneladas (total futuro). O aumento no tráfego de veículos pesados confirma o impacto positivo:

1. GO-178b: Prevê um aumento de 290,7% no tráfego, com o número de caminhões de carga subindo de 7.390 para 28.871 unidades por ano.
2. GO-178a: Espera-se um aumento de 183,5% no potencial de tráfego, com o número de caminhões graneleiros subindo de 10.590 para 30.031 unidades por ano.
3. GO-461: O tráfego terá um aumento projetado de 125,6%, com o número de caminhões de carga saltando de 17.231 para 38.874 unidades por ano.
4. GO-180: O tráfego deverá crescer 140,2%, elevando o volume de caminhões de carga de 17.451 para 41.920 unidades por ano.

5. GO-147: O tráfego de caminhões deve crescer 54,8%, passando de 40.166 para 62.178 unidades por ano.
6. GO-206a: Projetado para aumentar o tráfego em 13,0%, com o número de caminhões de carga subindo de 60.391 para 68.258 unidades por ano.
7. GO-220: O tráfego de caminhões de carga deve aumentar 34,1%, passando de 46.888 para 62.873 unidades por ano.

Adicionalmente, as obras de pavimentação na GO-180 e GO-178a não apenas entregam a rodovia principal, mas também viabilizam a criação de mais 475 km e 405 km, respectivamente, de novas vias vicinais nos perímetros estudados, consolidando a infraestrutura para o futuro crescimento agropecuário.

Abaixo, seguem dados de algumas as obras atualmente em andamento, cuja modelagem decorre leis impugnadas (Termo de Compromisso, nos termos do art. 6-A, e modelo associativo, nos termos do art. 8-A da Lei estadual nº 21.670/2022):

Nº CONTRATO	OBRA	TRECHO	TIPO	EXTENSÃO (km)	AVANÇO ACUMULADO (%)
001/2024	GO-210	Perímetro Urbano Rio Verde / GO-174 (Anel Viário - Montividiu) (DUPLICAÇÃO)	Termo de Compromisso	6,5	25,92%
001/2025-FUNDEINFRA	GO-401	ENTR. GO-174 (RIO VERDE) / KM 40 (QUIRINÓPOLIS)	Termo de Compromisso	40,013	4,88%
002/2025	GO-570 / GO-174	Inclui Pavimentação, Duplicação, Implantação de Viaduto e Restauração em diversos trechos	Termo de Compromisso	28,425	4,03%
07/2025	GO-178	entr. BR-364 / entr. GO-306, com extensão de 38,80 km (lote 1)	ASSOCIATIVO	38,8	5,66%
09/2025	GO-194 e GO 221	Entr. GO-194 (Portelândia) / Entr. GO-221 (Doverlândia)	ASSOCIATIVO	53,80	0,50%
06/2025	GO-180	Trecho compreendido entre o	ASSOCIATIVO	32,88	3,26%

08/2025	GO-147	término da pavimentação existente e o entroncamento com a GO-306 Bela Vista de Goiás / Entr. GO-010 (Silvânia)	ASSOCIATIVO	46,26	2,00%
---------	--------	---	-------------	-------	-------

Cumprе ressaltar que as obras paralisadas constituem uma das causas da ineficiência crônica da infraestrutura pública brasileira, problema de tal magnitude que motivou o Tribunal de Contas da União² a realizar diagnóstico específico, constatando que metade das obras contratadas com recursos federais encontra-se paralisada, com prejuízos estimados em bilhões de reais ao Erário e graves impactos sociais decorrentes da não entrega dos serviços públicos à população:

O acompanhamento permanente do Tribunal, disponível no Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas do TCU, indica que, entre 2022 e 2024, houve aumento da quantidade de obras paralisadas, totalizando 11.944 empreendimentos. Esse cenário é preocupante, pois essas obras, que representam 52% do total de obras federais, já consumiram R\$ 9,0 bilhões e ainda necessitam de R\$ 29,4 bilhões adicionais para serem concluídas.

Gráfico 18.1 – Quantidade de obras em execução e paralisadas no país.



Fonte: Painel de Acompanhamento de Obras Paralisadas do TCU.

A alta quantidade de obras paralisadas e inacabadas e o volume de recursos investidos refletem as ineficiências sistêmicas na gestão dos empreendimentos e as falhas de coordenação e governança.

Essa situação crônica compromete a prestação dos serviços e a entrega de diversas políticas públicas para a sociedade. As áreas mais afetadas – saúde, educação e infraestrutura e mobilidade urbana – contam, respectivamente, com 77,5%, 67,1% e 38% de suas obras paralisadas, conforme dados de abril de 2024. A situação afeta a população como um todo e o desempenho da economia, além de gerar ineficiência na alocação dos recursos públicos, comprometidos com empreendimentos que deixam de gerar os benefícios finais para os quais foram concebidos.

Essa situação de paralisia em matéria de obras públicas, a depender da eficácia que se atribua à medida cautelar, pode provocar em Goiás efeitos danosos ao Erário

² https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_das_obras_paralisadas.html

rio, com deterioração de trechos rodoviários, trabalhos de preparação de terreno, pavimentação e realização de obras de arte especiais.

Assim, a terraplanagem em execução pode se perder com as chuvas, gerando assoreamento dos leitos dos rios; a falta de sinalização das frentes de obra aumenta significativamente o risco de acidentes; os desvios existentes são incipientes, situação que tende a se agravar neste período chuvoso; há bueiros abertos, impedindo o trânsito e oferecendo risco à população, entre outros problemas observados.

Salienta-se que todos os atos praticados com base na lei, foram-no de boa-fé, com base em legislação estadual vigente, aprovada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo Governador, após ampla discussão pública.

A Constituição Federal consagra a segurança jurídica como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*) e como vetor interpretativo das decisões judiciais. A proteção da confiança legítima, corolário da segurança jurídica, impõe ao Poder Judiciário o dever de preservar situações jurídicas consolidadas de boa-fé, ainda que com base em norma posteriormente declarada inconstitucional.

2.2. Consequências da atribuição de efeitos *ex tunc* à decisão cautelar.

Convém registrar as consequências da atribuição de efeitos *ex tunc* à decisão cautelar. No plano econômico, a desconstituição dos contratos já celebrados implicaria a quebra de empresas executoras que mobilizaram recursos próprios, contrataram financiamentos bancários e comprometeram as suas estruturas operacionais para o cumprimento das obrigações assumidas de boa-fé, desencadeando *efeito dominó* sobre todo o ecossistema econômico que gravita em torno destas empresas, incluindo fornecedores de materiais, locadoras de equipamentos, prestadores de serviços especializados e instituições financeiras credoras, além de impor ao Estado de Goiás o risco de ter de arcar com pesadas indenizações decorrentes da interrupção dos contratos, com-

prometendo a capacidade de investimento do Estado de Goiás em políticas públicas essenciais.

No plano social, a paralisação das obras acarretará a demissão de centenas de trabalhadores que se encontram mobilizados para a execução dos projetos, gerando desemprego em massa precisamente em regiões de menor desenvolvimento econômico do Estado, onde as oportunidades de trabalho formal são escassas e as obras do FUNDEINFRA representam significativa fonte de renda.

A rodovia GO-178A conta com um total de 22 profissionais e um número equivalente de 95 máquinas e equipamentos envolvidos; a obra da GO-180 mobiliza um total de 61 profissionais e 23 máquinas e equipamentos; para a GO-147, a mobilização de pessoal atinge o total de 42 profissionais, e 26 unidades de máquinas e equipamentos; por sua vez, o projeto da GO-461 envolve 20 profissionais e 12 máquinas e equipamentos.

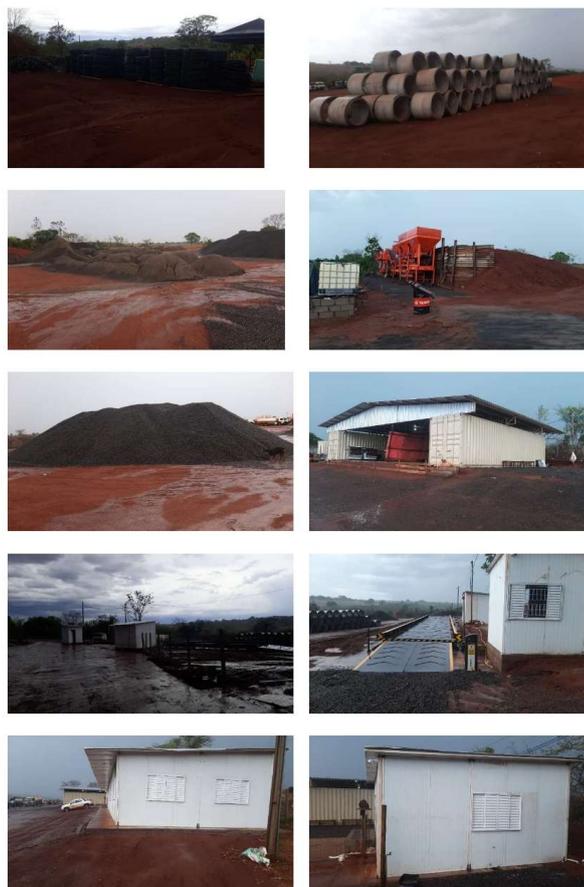
Cabe destacar que o custo de desmobilização de uma obra de infraestrutura viária é significativamente elevado, representando parcela substancial no orçamento de grandes empreendimentos. Conforme estabelecido nos manuais de custos de projetos de obras rodoviárias, os custos de mobilização e desmobilização constituem grupo específico na composição orçamentária, abrangendo o transporte, a carga, descarga e realocação de equipamentos de grande porte, mão de obra especializada e desmontagem de toda a infraestrutura do canteiro. Diante da magnitude desses custos, a interrupção prematura de uma obra pública gera não apenas prejuízos financeiros diretos ao erário, mas também desperdício de recursos já mobilizados, justificando plenamente mecanismos que incentivem a conclusão dos investimentos em infraestrutura viária assumidos pelo setor privado.

Abaixo seguem reproduzidos registros fotográficos do canteiro de obras, alojamento de funcionários e estoques da operação relativa à GO-178:

5. REGISTRO FOTOGRÁFICO DO ALOJAMENTO;



4. REGISTRO FOTOGRÁFICO DO CANTEIRO DE OBRAS;



6. REGISTRO FOTOGRÁFICO DOS SERVIÇOS EM EXECUÇÃO;



7. REGISTRO FOTOGRÁFICO DOS ESTOQUES;

Quanto à GO-147, colaciona-se registros fotográficos, menção aos serviços já executados, insumos comprados e consequências diretas da paralisação das obras, que **incluem risco ambiental direto**:

Fotos

Mobilização de Equipamentos



Mobilização do Canteiro de Obras

Fotos



Etapas de liberação da camada



Vista geral da obra

Serviços Executados



- Mobilização de mão de obra;
- Transporte e mobilização de equipamentos;
- Execução completa do canteiro de obras;
- Mobilização de posto de combustível
- Licenciamento ambiental do canteiro;
- Outorga dos pontos de captação de água;
- Execução de levantamento topográfico da área via drone;
- Implantação de marcos definitivos de terraplenagem;
- Execução de projeto executivo;
- Remoção de Cerca: 2 km;
- Limpeza: 1.600 m²;
- Terraplenagem : 1,4 km (estaca 150 a 222);
- Bueiros: 7 unid.;

Compra de Insumos



- 10km de postes e arames para cerca definitiva;
- Tubos de concreto para todas OACs projetadas;
- Aduelas celulares para OACs projetadas;
- Material para laboratório de solo e concreto;
- Material de escritório para canteiro de obras (mesas, cadeiras, armários, impressoras, lixeiras, moldem de internet, etc);
- Material para alojamento de funcionários (cama, roupa de cama, colchão, travesseiro, ventilador, maquina de lava, etc);
- Material de proteção individual para os trabalhadores;
- Material de mobilização do canteiro de obras (containers, madeira, maderit, alvenaria, tubos e conexões, material para rede elétrica, concreto, etc)
- Placas de sinalização provisória da obra;
- Material para pequenos canteiros avançados (tendas, mesa, cadeira, lixeiras);

Consequências Diretas da Paralisação e Relicitação das Obras

- **1. Custo Direto para o Erário**
- A paralisação e posterior relicitação implicam gastos em duplicidade, onerando diretamente o poder público:
- 1.1. Mobilização e desmobilização terão de ser realizadas novamente, com custos operacionais e logísticos duplicados.
- 1.2. Instalações provisórias, canteiros, acessos e estruturas auxiliares precisarão ser desinstaladas e reconstruídas, elevando significativamente o custo global.
- **2. Retrabalhos e Perdas de Serviços Executados**
- As obras encontram-se em fase de terraplenagem, etapa mais sensível às intempéries. Com a aproximação do período chuvoso, a interrupção e retirada das empresas locais causarão perdas irreversíveis nos serviços já executados, exigindo retrabalho e recomposição integral dos trechos afetados.

Consequências Diretas da Paralisação e Relicitação das Obras

- **3. Riscos de Acidentes e de Segurança Operacional**
- Os caminhos de serviço, acessos e desvios implantados demandam manutenção e operação contínuas para garantir segurança. Com a paralisação imediata, o risco de acidentes se torna iminente. Além disso, manter pessoal e equipamentos apenas para conservação, sem avanço físico da obra, gera custos improdutivos, sem qualquer performance construtiva.
- **4. Riscos Ambientais Significativos**
- As frentes de serviço já passaram pelo decapeamento e limpeza vegetal. Nesse estágio, é essencial garantir o escoamento superficial de águas pluviais por meio de drenagens provisórias. Sem manutenção constante durante o período chuvoso, há elevada probabilidade de erosões, assoreamento e degradação de leitos naturais de drenagem, acarretando danos ambientais e passivos adicionais ao Estado.

Igualmente, reproduz-se, quanto à GO-180, os serviços executados e registros fotográficos do canteiro de obras:

2. SERVIÇOS EXECUTADOS

Dentre as várias frentes que atuam na obra, as que contam com um maior volume de equipamentos e pessoal de mão de obra são as frentes de execução de terraplenagem e implantação de obra de arte corrente.

Conforme podemos ver no diagrama a seguir, a frente de trabalho se encontra entre as estacas 600 até a 830, ou seja, 4,6km atacados.

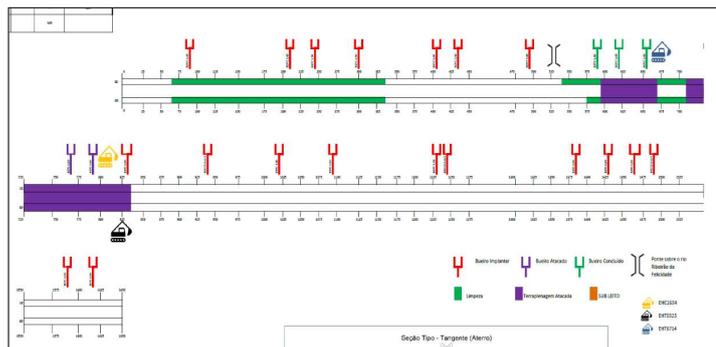


Imagem 01 - Diagrama físico da obra



Dentro dessa extensão atacada com serviços de terraplenagem, podemos observar a presença de 6 linhas de OAC, que também se encontram em plena execução. Abaixo podemos identificar a relação das obras de arte corrente compreendidas no segmento.

Tipo	Estaca	Extensão (m)
BDTC D=1,0 m	582 + 0	23,00
BDTC D=1,0 m	621 + 3	18,00
BDTC D=1,0 m	653 + 3	18,00
BSTC D=1,0 m	763 + 3	19,00
BSTC D=1,0 m	783 + 13	27,00
BDTC D=1,0 m	827 + 3	18,00

Tabela 01 – Relação de OAC

Uma vez iniciado a execução desse serviço, podemos identificar que sua escavação gera um volume muito grande material e que após a conclusão do assentamento e rejunte dos tubos de concreto, é necessário realizar o reaterro da vala, retornando assim as condições de trafegabilidade e reestabelecendo a plataforma da rodovia. A seguir temos imagens que mostram a situação atual das valas.



Foto 01 - OAC E: 582



11 de out. de 2025 12:12:34
GO-180
E:582

Foto 02 - OAC E: 582



11 de out. de 2025 09:11:18
18.31323953S 51.67483672W
GO-180
E:760

Foto 07 - Tubos de concreto

No plano da prestação de serviços públicos, a sociedade goiana será gravemente prejudicada ao não poder gozar das obras já em andamento, mantendo-se indefinidamente em situação de precariedade a malha rodoviária estadual, comprometendo a segurança viária, aumentando os custos logísticos de transporte de pessoas e mercadorias, dificultando o acesso da população rural a serviços essenciais de saúde e educação, e reduzindo a competitividade do agronegócio goiano pela elevação dos fretes e perdas na cadeia produtiva.

Além disso, a suspensão das obras coincide com o período crítico de chuvas em Goiás, momento em que os serviços de terraplanagem, escavação e Brita Graduada Tratada com Cimento encontram-se em fase de execução. A paralisação dos trabalhos nesta etapa implica risco iminente de erosões, perda de serviços já executados, deterioração das obras expostas às intempéries e prejuízos diretos ao erário. O histórico estadual registra casos graves de danos irreparáveis causados pela interrupção de obras rodoviárias durante o período chuvoso, configurando situação de urgência que exige a continuidade dos trabalhos para proteção do investimento público já realizado e preservação da segurança da comunidade lindeira.

Registre-se que tal situação reproduziria, no âmbito estadual, o mesmo cenário de ineficiência crônica identificado pelo Tribunal de Contas da União em diagnóstico que constatou que metade das obras contratadas com recursos federais encontra-se paralisada, gerando desperdício de recursos públicos, deterioração do patrimônio em construção e frustração das expectativas da população, problema que as Cortes de Contas têm insistentemente buscado combater em prol da efetividade das políticas públicas de infraestrutura.

Diante deste quadro, e considerando que o art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, estabelece, como regra geral, que a medida cautelar em ADI produz efeitos prospectivos (*ex nunc*), requer-se seja expressamente consignado que a suspensão de eficácia das Leis estaduais nº 22.940/2024 e nº 23.291/2025 opera efeitos a partir da publicação

da decisão cautelar, preservando-se integralmente a validade do Termo de Colaboração nº 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG, dos Planos de Trabalho aprovados, dos contratos celebrados com empresas estruturadoras e executoras, dos repasses de recursos já efetivados, das obras em andamento e dos demais atos administrativos praticados de boa-fé com fundamento nas normas ora suspensas, evitando-se assim prejuízos desproporcionais e desnecessários ao Erário, aos particulares contratados e à população goiana.

3. DA INVIABILIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS DE EFEITOS CONCRETOS: inadequação da via eleita.

Sem que a medida cautelar tenha feito considerações a respeito, cabe aqui mencionar que o controle concentrado de constitucionalidade, exercido por meio de ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental, tem como objeto a fiscalização da validade de normas primárias de caráter geral e abstrato, destinadas a reger situações futuras e indeterminadas, desvinculadas de um caso concreto singular. Trata-se de pressuposto objetivo consolidado na jurisprudência desta Suprema Corte, cuja observância é essencial à preservação da própria sistemática constitucional de controle normativo.

A Lei estadual nº 23.291/2025, objeto da presente ação, possui inequívoca natureza de lei de efeitos concretos, revestindo-se da forma legislativa apenas por exigência da Lei federal nº 13.019/2014 (MROSC), mas materializando verdadeiro ato administrativo em sua essência. O diploma normativo reconheceu especificamente a inexigibilidade de licitação para a contratação do Instituto de Fomento e Apoio à Gestão

Pública de Goiás - IFAG, com destinatário certo e objeto determinado, voltando-se para a disciplina de situação jurídica singular e concreta relacionada à operacionalização do FUNDEIFRA.

Quanto ao ponto, a Lei nº 23.291/2025 encontra fundamento jurídico no MROSC, quando expressamente prevê a possibilidade de lei específica, que identifique nominalmente determinada entidade, reconhecer a inexigibilidade de chamamento público para a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil. Ao exercer essa prerrogativa, o legislador estadual não editou norma geral e abstrata, mas praticou ato de aplicação concreta da legislação federal, individualizando destinatário e exaurindo a eficácia normativa em sua primeira e única aplicação.

Verifica-se, portanto, que a norma impugnada possui as características essenciais das leis de efeitos concretos: destinação específica a sujeito determinado (IFAG), exaurimento imediato da eficácia jurídica no momento de sua aplicação, e ausência de aptidão para gerar comandos normativos reiteradamente aplicáveis no tempo.

A admissão do controle concentrado de leis dessa natureza representaria indevida subversão da finalidade das ações diretas, equiparando-as às medidas de fiscalização de atos administrativos concretos. Conforme a consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tais atos não se sujeitam à fiscalização em tese, sendo a discussão de sua validade reservada à via do controle difuso, em mandados de segurança ou ações ordinárias, onde se discutem o caso concreto e o eventual direito subjetivo violado.

Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 31 DA LEI ESTADUAL 13.842/2001 E ART. 6º DA LEI ESTADUAL 14.042/2001, AMBOS COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI ESTADUAL N. 14.535/2003. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. IMPOSSIBILIDADE DA VIA ELEITA. ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE. SÚMULA 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – Este Tribunal já se manifestou no sentido de não admitir que atos normativos de efeitos concretos sejam objeto de ação direta de inconstitucionalidade. II – Para verificar-se o caráter generalidade e abstração, seria necessário o reexame da legislação infraconsti-

tucional local aplicável ao caso (Lei estadual 14 .535/2003), o que encontra óbice na Súmula 280/STF. III – Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa. (STF - ARE: 1250047 GO 5282122-48.2018 .8.09.0000, Relator.: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 29/06/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: 06/08/2020)

Portanto, por não se tratar de norma dotada de generalidade e abstração, mas de lei de efeitos concretos que materializou o reconhecimento específico de inexigibilidade de licitação nos termos autorizados pelo MROSC, cabível é que, neste momento, sanada a omissão, se reconheça a inviabilidade de processamento da presente ADI em relação à Lei nº 23.291/2025, dada a sua natureza de ato administrativo, a não consubstanciar, portanto, ato normativo geral e abstrato.

4. CONSIDERAÇÕES DOUTRINÁRIAS SOBRE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL.

4.1. Assembleias legislativas como laboratórios de experimentação social.

As assembleias legislativas estaduais representam um verdadeiro laboratório de experimentação social. Essa perspectiva, defendida historicamente no pensamento político brasileiro, ganha especial relevância quando se analisa a competência dos Estados para legislar sobre matérias de interesse regional e local, adaptando as soluções normativas às peculiaridades de cada realidade.

Leopoldo de Bulhões, um dos goianos de maior prestígio político nacional e que, dentre outras atividades, foi senador por Goiás de 1894 a 1902, ministro da Fazenda e diretor do Branco do Brasil, tendo sido também deputado da Constituinte de 1891 e defensor da Revolução Federalista, sustentava, em prestígio ao princípio federativo, que a Constituição Federal, ao dar amplas atribuições a cada Estado, teria multiplicado esses laboratórios, propulsores do progresso nacional:

O SR. LEOPOLDO DE BULHÕES — Eu responderei a V. Ex. que não é só para a completa satisfação das necessidades regionaes ou locaes que eu peço a pluralidade de legislação. Ella tem outro alcance. Todos nós sabemos que a Sociologia não está ainda formada, que os seus principios, as suas leis ainda não estão formulados para guiar e esclarecer o estadista, que, a cada momento chamado para resolver problemas sociaes, vê-se obrigado a estribar-se em um empirismo estreito, para não precipitar-se no vago de theorias abstractas e metaphysicas, dos systemas politicos os mais diversos.

A introdução do methodo experimental na Sciencia Social liberta-nos do dominio do empirismo. Esse methodo consiste na pluralidade de legislação. Limitando-se a acção legislativa no tempo e no espaço, ella melhor corresponderá ás necessidades sociaes, tornando-se mais intensa, mais efficaz e mais activa. Uma assembléa legislativa é um laboratorio de experimentação social; dando uma a cada Estado, com amplas attribuições, teremos multiplicado esses laboratorios, propulsores do progresso nacional.

Essas discussões travadas na estruturação do modelo federativo brasileiro parecem extremamente atuais, principalmente quanto ao reconhecimento de que o estímulo à capacidade normativa específica dos Estados e municípios é instrumento fundamental para a própria sobrevivência da Federação. Ao permitir que cada unidade federativa desenvolva as suas próprias experiências legislativas, com respeito, claro, às competências privativas da União, o sistema federal brasileiro cria múltiplos espaços de inovação institucional, nos quais diferentes abordagens podem ser testadas, avaliadas e aperfeiçoadas conforme as necessidades locais.

No caso específico do FUNDEIFRA, a Assembleia Legislativa de Goiás exerceu precisamente esse papel experimental ao buscar soluções normativas adequadas ao desenvolvimento da infraestrutura estadual. Essa experiência legislativa estadual não deve ser vista como transgressão ao ordenamento federal, mas como manifestação legítima da capacidade criativa dos entes subnacionais em responder aos desafios concretos de suas populações, em superação, a defasados constructos teóricos.

Logo, se entidades privadas sem fins econômicos, dotadas de adequada representatividade dos setores que financiam o Fundeinfra, podem, a partir de fomento estatal, colaborar com o Estado, emprestando a sua expertise e disposição para auxiliar na elaboração de projetos e contratações de obras de infraestrutura, por que não testar o modelo?

Sem apego ao dogma do estatismo, é possível ir além dos cânones tradicionais da contratação pública tradicional, em busca de paradigmas alternativos para alcançar novos resultados na oferta de infraestruturas públicas, prezando a oportunidade de sinergia entre o Poder Público e o setor privado.

Vale ressaltar que a Lei federal nº 13.019/2014 (MROSC) contempla expressamente a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional como um dos seus objetivos (art. 5º, III), inclusive dispondo sobre fomento e concessão de benefícios a instituições/entidades que possuam entre os seus objetivos institucionais, dentre outros, a promoção do desenvolvimento econômico e social (art. 84-C, VIII).

Assim, ao apreciar a presente ADI, este Supremo Tribunal Federal tem a oportunidade não apenas de validar uma iniciativa legislativa específica, mas de reafirmar o compromisso constitucional com um federalismo verdadeiramente plural e experimental, no qual os Estados possam atuar como propulsores do progresso nacional, contribuindo com suas experiências singulares para o aperfeiçoamento contínuo das instituições republicanas.

4.2. O giro pragmático do direito administrativo e a necessidade de soluções inovadoras.

Conforme observa Gustavo Binenbojm, "*o direito administrativo brasileiro experimentou, nas últimas décadas, duas vertentes de transformação, concomitantes e paralelas. De um lado, um giro democrático-constitucional promoveu a revisão de seus antigos paradigmas, até então predominantemente centrados na operacionalização de objetivos estatais, dando lugar a uma teleologia que passa a incluir preocupações com direitos fundamentais. De outra banda, um giro pragmático impôs nova postura e métodos de trabalho, focados agora em análises contextuais e na avaliação das consequências concretas das interpretações e escolhas públicas.*"

Esse movimento doutrinário é essencial para compreender a legitimidade das leis estaduais impugnadas. O direito administrativo contemporâneo não mais se contenta com fórmulas prontas ou conceitos abstratos. Exige que os institutos jurídicos ofereçam soluções práticas para os problemas complexos da contemporaneidade, especialmente em contextos de escassez de recursos e déficit crônico de infraestrutura.

O movimento denominado pela doutrina como “*Giro Pragmático do Direito Administrativo*” caminha no sentido de que se devem rejeitar fórmulas prontas, entidades metafísicas e conceitos abstratos e apriorísticos. Trata-se de característica denominada “*antifundacionalismo*”, a revelar que, no cenário da infraestrutura brasileira, são urgentes soluções inovadoras, e tudo isso sem o receio de a iniciativa ser malvista e punida pelos órgãos de controle.

Ainda que exista no Brasil uma tecnocracia que tende a rejeitar as novidades, e isso pelo simples fato de que ainda não foram testadas pelos órgãos de controle, e tendo por base a premissa de que os governos empurram a história, tem este Supremo Tribunal Federal a oportunidade de, a partir das leis goianas em causa, superar malfadadas homenagens à inércia, falta de iniciativa e repetição irrefletida de concepções superficiais de direito administrativo, características essas que não são neutras ao subdesenvolvimento; elas são parte do problema; elas são o próprio subdesenvolvimento.

4.3. O direito administrativo como caixa de ferramentas.

Leonardo Coelho Ribeiro defende que há considerável utilidade prática em compreender e desenvolver, metaforicamente, o direito administrativo como uma caixa de ferramentas, no atual estado da arte.

Isso importa, a um só tempo, em perceber o direito administrativo como uma tecnologia social, que deve cumprir uma função prática e dinâmica, a fim de dar conta de impasses e objetivos concretos; caminhar na direção da construção de ideias e mo-

delos jurídicos mais úteis e comprometidos com a realidade e seu contexto de aplicação, colaborando para a conciliação entre teoria e prática; reforçar a relação de meios e fins que deve orientar a ação administrativa, ilustrando seu compromisso com os resultados concretos de suas reflexões; não assumir categorias apriorísticas e estáticas, adotando em seu lugar uma abordagem constantemente crítica e flexível que, partindo do desenho das ferramentas, da forma como são utilizadas e da experiência acumulada, possa definir estratégias de ação e medir resultados e consequências daí provenientes; possibilitar o diagnóstico de como de fato funciona certa ferramenta, ou combinação de ferramentas, apurando as suas vantagens e desvantagens para, então, formular, manter ou reformular o arranjo jurídico e a ação administrativa; e experimentar novas ferramentas, de preferência pontualmente, para avaliar sua capacidade de sucesso em seus propósitos e, se assim confirmado, expandir sua incidência.

É precisamente nessa perspectiva que se inserem as Leis estaduais nº 23.291/2025 e nº 22.940/2024: constituem ferramentas jurídicas inovadoras, desenhadas para enfrentar um problema concreto (*déficit de infraestrutura rodoviária*) que, pelos métodos tradicionais, demandaria décadas para ser solucionado.

4.4. Experimentalismo institucional e gestão pública por resultados.

Pedro de Hollanda Dionisio destaca que o experimentalismo institucional é *"peça fundamental na promoção da inovação na Administração Pública. Com efeito, uma adequada inovação não se faz possível sem que se experimente em concreto soluções e alternativas."*

O autor menciona os quatro eixos do experimentalismo, segundo Charles F. Sabel e William H. Simon: o estabelecimento de metas e parâmetros para aferição de seu atendimento; a concessão de discricionariedade para que as unidades locais atinjam os fins estabelecidos à sua maneira; obrigação de tais unidades de reportar regu-

larmente seu desempenho e participar de uma revisão com seus pares, na qual seus resultados são comparados com unidades que usam meios distintos para o mesmo fim; e a periódica revisão de metas, parâmetros de performance e procedimentos de tomada de decisão.

Esses quatro eixos estão presentes no modelo de parcerias instituído pelas leis goianas:

1. Metas claras: execução de obras de infraestrutura rodoviária com recursos do FUNDEINFRA;
2. Discricionariedade estruturada: as entidades parceiras possuem autonomia para executar o objeto, respeitados os planos de trabalho aprovados;
3. Prestação de contas e monitoramento: controle, supervisão e fiscalização pela SEINFRA, GOINFRA, AGR, CGE, pelo Conselho Gestor do FUNDEINFRA e Tribunal de Contas;
4. Revisão periódica: possibilidade de ajustes nos instrumentos contratuais e no desenho da política pública.

4.5. O *sandbox* regulatório e a cultura do experimento controlado.

José Vicente Mendonça, ao comentar a Lei Complementar federal nº 182/2021 (Marco Legal das Startups), destaca o conceito de "*sandbox regulatório*" como "maneira de o Poder Público autorizar, de modo limitado e em ambiente controlado, o experimento. Alguns falam que os *sandboxes* são parques de diversão, onde se pode experimentar sob o olhar dos adultos. A analogia, apesar de infantilizar a iniciativa privada, tem seu valor. Se der certo, escala-se a atividade; se não, ao menos os prejuízos foram limitados. Está sendo realizado no BACEN, na CVM, na SUSEP.

Essa lógica de experimentação controlada é precisamente a que orienta as leis estaduais impugnadas: testar um modelo inovador de parceria, sob rigoroso acompanhamento e controle, para avaliar sua eficácia na superação do déficit de infraestrutura goiana.

4.6. Infraestrutura e desenvolvimento – o papel fundante do estado.

Gilberto Bercovici ensina que *"a infraestrutura deve ser compreendida sob a perspectiva do Estado. Afinal, toda e qualquer decisão sobre infraestrutura é uma decisão política, inserida na estratégia estatal de promoção do desenvolvimento."*

É nessa senda que se desenvolvem conceitos, no direito norte-americano, como "poder infraestrutural" (*infrastructural power*) e "Estado de infraestrutura" (*infrastructure State*), todos relacionados à importância fundante da infraestrutura para o Estado.

A Constituição Federal menciona a palavra "*desenvolvimento*" em 86 (oitenta e seis) passagens. Não é demais sublinhar ser objetivo fundamental da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional (inciso II do art. 3º). A gestação de projetos de infraestrutura depende da efetiva participação do Estado – direta ou indiretamente. É nesse contexto que se insere o Programa de Parcerias Institucionais do FUNDEINFRA.

Por outras palavras, sem infraestruturas públicas de qualidade, a exemplo daquelas que o FUNDEINFRA se propõe a financiar, tais como estradas, pontes e rodovias, o desenvolvimento econômico e social não passará de fantasia. Ao mencionar em quase uma centena de vezes a palavra "*desenvolvimento*", a Constituição não se apresenta como um documento retórico, tampouco carta de intenções. A Constituição quer os fins, cabendo aos Poderes Públicos e aos governos, com seriedade e compromisso público, buscar os meios.

4.7. Contratações públicas, princípio da eficiência e colaboração público-privada.

Em que pese o protagonismo do contrato administrativo, tratado na Lei federal nº 14.133/2021, nos projetos de infraestrutura, a relação público-privado não se esgota nesse modelo. Os momentos de adversidades por que passam os Poderes Públicos reclamam dos administradores e da sociedade alternativas para, contornando o estado de escassez, implementar medidas de estímulo à economia e de geração de emprego e renda.

Todos reconhecem que a deficiência de infraestrutura brasileira é um importante gargalo, a emperrar o desenvolvimento econômico e a atração de novos investimentos. Neste cenário, a criação de um ambiente propício ao intercâmbio público-privado, a despeito de passar por várias frentes de atuação, há de exigir do Estado, por sua posição-chave, um papel central e inafastável na construção de modelos adaptáveis ao momento experimentado pela sociedade atual.

Nesse ínterim, é possível viabilizar projetos de infraestrutura por intermédio de: (a) concessões públicas, reguladas pela Lei federal nº 8.987/1995; (b) parcerias público-privadas, previstas na Lei federal nº 11.079/2004; (c) parcerias com o terceiro setor, disciplinadas pela Lei federal nº 13.019/2014; (d) e outros mecanismos específicos, como os TAREs (Termos de Acordo de Regime Especial) previstos na legislação tributária de vários estados da federação.

O Programa de Parcerias do FUNDEINFRA, longe de materializar incursão do Estado de Goiás em matéria de contratos administrativos e licitações, estrutura modelo de parceria com o terceiro setor há décadas utilizado em outras áreas do Estado, como saúde, educação e meio-ambiente.

4.8. O marco regulatório das organizações da sociedade civil e o desenvolvimento regional.

Letícia Beatriz de Oliveira de Souza rememora que *"a Reforma do Estado, proposta por Bresser Pereira nos anos 1990, tinha como um de seus pilares o chamado processo de 'publicização', por meio do qual uma das medidas previstas era o repasse dos serviços sociais às Organizações Sociais a partir da celebração de contrato de gestão com o Poder Público. Trata-se de espécie de contrato com entidades do Terceiro Setor, que acabou sendo concretizado com a edição da Lei nº 9.637/1998, e que consubstancia a tendência moderna de contratualização no âmbito das políticas públicas."*

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei federal nº 13.019/2014) prevê, em seu art. 5º, que o regime jurídico das parcerias tem como fundamentos, entre outros, *"a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável"* (inciso III).

Infere-se que o diploma tem especial preocupação com o desenvolvimento regional. Ainda segundo Letícia Beatriz de Oliveira de Souza, o diploma legal *"reconhece a instrumentalidade do princípio da eficiência para assegurar os objetivos listados nos incisos do caput do art. 5º como essenciais ao novo regime jurídico do MROSC. E, além da previsão expressa do princípio da eficiência, há outras que trazem, de forma implícita, a influência deste princípio no novo regime de parcerias entre Administração Pública e entidades do Terceiro Setor. A título de exemplo, é possível indicar a previsão contida no art. 6º, I, da Lei nº 13.019/2014, em que a priorização do controle de resultados é mencionada como uma das diretrizes fundamentais do regime jurídico das parcerias regidas pelo MROSC."*

Vera Monteiro defende o incremento na produção de projetos objeto de diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil, ressaltando que a legislação do terceiro setor (fundamentalmente o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e as organizações sociais) **tem potencial para servir de base legal para muitos negó-**

cios, mas é frequentemente usada pela lente de um direito administrativo que ainda vê neste tipo de parceria pactos simplórios.

Mas elas também servem para a celebração de projetos com ênfase em resultado e com potencial de desonerar, ainda que parcialmente, o Estado da obrigação de suportar serviços sociais, pois:

a) existem vários instrumentos contratuais aptos para vincular recursos orçamentários na realização de atividades fomentadas pelo Estado;

b) a legislação permite a contratualização de repasses orçamentários, variável conforme o alcance de metas e indicadores de desempenho pelo parceiro privado, independentemente da natureza fixa ou variável dos custos do projeto social;

c) esses instrumentos também permitem que a seleção do parceiro privado se dê pela análise de proposta técnica combinada com proposta comercial; e

d) o bom controle das parcerias se dá pela análise de seu resultado, mas, para isso, são fundamentais prévio planejamento e desenho do negócio social.

Em síntese, as parcerias com o terceiro setor podem ser concebidas de variadas maneiras. Isso não é um problema jurídico, uma vez que boas técnicas contratuais são transversais.

4.9. Da superação histórica do debate sobre a atuação do terceiro setor em áreas estratégicas.

A controvérsia suscitada na presente ação quanto à possibilidade de utilização de organizações do terceiro setor para a execução de políticas públicas não é nova no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se, em verdade, de discussão idêntica àquela que permeou o debate jurídico e político no início dos anos 2000, quando se questionava a legitimidade e constitucionalidade da gestão de hospitais e unidades de saúde por organizações sociais e entidades do terceiro setor.

Naquele momento histórico, vozes se levantaram alegando que a colaboração com o terceiro setor na área da saúde representaria privatização indevida de serviços públicos essenciais, violação ao regime jurídico-administrativo e fragilização do controle estatal sobre políticas fundamentais. Argumentava-se que atividades tão sensíveis, como a gestão hospitalar, não poderiam ser delegadas a entidades privadas sem fins lucrativos, sob pena de comprometimento do interesse público e da qualidade dos serviços prestados à população.

Contudo, mais de duas décadas de experiências concretas demonstraram a absoluta improcedência dessas objeções. A gestão compartilhada de hospitais, unidades de pronto atendimento e equipamentos de saúde por organizações sociais consolidou-se como modelo exitoso na maioria dos estados e em muitos municípios brasileiros, inclusive com chancela reiterada desta Suprema Corte. A jurisprudência evoluiu para reconhecer que a colaboração com o terceiro setor, quando adequadamente regulamentada e fiscalizada, não apenas é constitucional, como representa instrumento legítimo e eficiente de implementação de políticas públicas. Nesse sentido, o seguinte precedente do STF, da relatoria do Min. Dias Toffoli, julgada em 17/02/2025:

Consoante ensina a doutrina administrativista, uma das formas de atuação do Poder Público é via o **fomento** das atividades elencadas pela Constituição Federal como sendo de relevância pública ou social.

No julgamento da já citada **ADI nº 1.923/DF**, assentou-se a **possibilidade da atuação das organizações sociais em colaboração com o Poder Público na execução de serviços públicos de saúde**, porquanto o **art. 175, caput**, estaria **direcionado especificamente aos serviços públicos prestados de forma exclusiva ou privativa**, como energia elétrica ou telecomunicações (art. 21, incisos XI e XII, alínea **b**, da CRFB/88).

Conforme tal linha intelectual, **a dicção do art. 175, caput**, não **poderia suprimir o âmbito normativo de diversas regras específicas do texto constitucional quanto às atividades definidas como serviços públicos não privativos** (arts. 199, 209, 215, 217, 218 e 225 da CRFB/88). Nesse sentido, concluiu-se que **a Constituição Federal não exige que o Poder Público atue, nesses campos, exclusivamente, de forma direta e que a CF/88, pelo contrário, autoriza de forma expressa, a atuação indireta, por meio do fomento, em setores como saúde** (art. 199, § 2º, da CRFB/88) e educação (art. 213 da CRFB/88).

Dito de outra forma, **a Constituição foi expressa com relação às hipóteses em que o Estado precisa prestar diretamente, por meio da**

Dito de outra forma, a **Constituição foi expressa com relação às hipóteses em que o Estado precisa prestar diretamente**, por meio da

10

digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço [.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp](http://portal.autenticacao.autenticarDocumento.asp) sob o código 93E2-9C4D-BA33-EC08 e senha 063F-9A97-CE37-6553

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 24 de 42

ADI 7629 / MG

administração direta ou indireta, **ou delegar determinado serviço público**, mediante contratos de concessão ou permissão, o que não ocorre com o serviço de saúde pública.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei federal nº 13.019/2014) consolidou normativamente essa evolução, estabelecendo regime jurídico transparente, com rigorosos mecanismos de controle, prestação de contas e responsabilização, aplicável às parcerias entre o poder público e as entidades do terceiro setor. A legislação federal reconheceu expressamente a possibilidade de que leis específicas estabeleçam hipóteses de inexigibilidade de chamamento público, demonstrando que o legislador nacional compreendeu a necessidade de flexibilização em situações excepcionais devidamente justificadas.

A utilização do terceiro setor para a execução de políticas de infraestrutura representa, portanto, mera extensão lógica de modelo já amplamente consolidado e validado na área da saúde. Se é constitucionalmente legítimo que organizações sociais gerenciem hospitais, realizem cirurgias e prestem atendimento emergencial à população — atividades que envolvem literalmente vidas humanas —, não há qualquer razão jurídica para se considerar ilegítima a sua atuação na gestão de programas de infraestrutura, especialmente quando submetida aos mesmos rigorosos controles e mecanismos de *accountability* previstos na legislação.

Portanto, as leis impugnadas, ao instituírem novo mecanismo de intercâmbio público-privado, buscam apenas encontrar soluções para problemas públicos relevan-

tes, não merecendo acolhida objeções que simplesmente replicam argumentos históricos já superados pela experiência concreta e pela jurisprudência desta Suprema Corte.

5. DA REGULARIDADE FORMAL DAS LEIS E DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.

A Constituição da República de 1988 consagrou o Brasil como uma República Federativa, estruturada sobre a autonomia dos entes federados — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, cada qual dotado de competências próprias nas esferas política, administrativa, financeira e legislativa. Tal configuração encontra-se prevista no art. 1º, *caput*, e detalhada no art. 18 da Constituição Federal, que reconhece a autonomia desses entes, "nos termos desta Constituição".

A forma federativa de Estado, por sua vez, foi elevada à condição de cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º, I), o que significa que não pode ser abolida sequer por emenda constitucional, representando um dos pilares estruturantes do Estado brasileiro. Esse modelo federativo traduz-se em um sistema de repartição de competências que busca conciliar a necessária unidade nacional com o respeito à diversidade regional, assegurando aos Estados-membros ampla margem de auto-organização e autogoverno.

A autonomia estadual manifesta-se, de modo integrado, em quatro dimensões fundamentais:

1. Auto-organização: capacidade de elaborar sua própria Constituição Estadual, observando os princípios sensíveis e estabelecidos da Constituição da República (CF, art. 25, *caput*);
2. Autogoverno: eleição direta dos seus representantes políticos, como Governador, Vice-Governador e Deputados Estaduais (CF, art. 28);
3. Autoadministração: gestão dos próprios serviços públicos, políticas públicas e estrutura administrativa;

4. Autolegislação: competência para legislar sobre matérias de interesse regional, desde que não reservadas à União.

Especial relevância assume, nesse contexto, o art. 25, *caput*, e § 1º, da Constituição Federal, que consagra o princípio da competência residual ou remanescente dos Estados. Nos termos desse dispositivo, “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Trata-se de cláusula de abertura normativa que assegura aos Estados ampla liberdade para inovar no campo legislativo, especialmente em matérias de interesse predominantemente regional.

Esse modelo de competência residual representa uma escolha político-constitucional que contrasta com modelos centralizados de federação, como os que adotam rol taxativo de competências estaduais (modelo de competências enumeradas). No federalismo brasileiro, os Estados não dependem de autorização expressa para legislar ou administrar matérias não vedadas — sua competência é presumida, salvo expressa atribuição à União ou a outros entes.

Assim, a autonomia estadual não constitui mera descentralização administrativa, mas verdadeiro exercício de soberania derivada, dentro dos marcos da Constituição da República. Essa autonomia permite que os Estados respondam de maneira mais eficaz às peculiaridades locais, reforçando a legitimidade e a efetividade das políticas públicas no âmbito regional.

5.1. A natureza jurídica do FUNDEINFRA e do Programa de Parcerias Institucionais.

A Lei estadual nº 22.940/2024 insere-se no domínio do Direito Administrativo das Parcerias, especificamente no âmbito do fomento estatal, que se caracteriza como atividade administrativa voltada ao estímulo à iniciativa privada de interesse público.

Trata-se de uma das formas clássicas de intervenção indireta do Estado na ordem econômica e social, por meio da indução, distinta tanto da prestação direta de serviços públicos, quanto do exercício do poder de polícia.

O fomento, nesse contexto, configura atuação positiva e colaborativa da Administração Pública, com o objetivo de incentivar ações privadas que promovam finalidades públicas, como desenvolvimento regional, infraestrutura, inovação, sustentabilidade e inclusão social. Essa vertente de atuação administrativa compreende mecanismos como subvenções, auxílios, incentivos fiscais e parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, desde que orientadas ao interesse coletivo.

No caso do FUNDEINFRA, as parcerias institucionais estabelecidas não se estruturam sob a lógica da contratação administrativa típica, disciplinada pela Lei nº 14.133/2021, mas, sim, sob arranjos cooperativos e colaborativos, em que predomina a atuação conjunta e articulada entre o Poder Público e a sociedade civil. Não se trata de vínculo de subordinação, mas de cooperação institucional para consecução de objetivos públicos comuns, respeitada a autonomia das entidades parceiras.

A distinção fundamental reside no fato de que, enquanto as normas gerais de licitação e contratação administrativa são de competência privativa da União, os Estados-membros detêm competência legislativa remanescente (CF, art. 25, § 1º) para dispor sobre:

1. A organização e o funcionamento de sua Administração Pública;
2. A estruturação de fundos públicos estaduais e sua operacionalização;
3. A formulação e execução de políticas públicas estaduais;
4. Os mecanismos de fomento e incentivo à iniciativa privada voltados ao interesse público;
5. As modalidades de parceria com entidades do terceiro setor ou do setor produtivo.

Nesse sentido, a Lei estadual nº 22.940/2024 representa legítima expressão da competência legislativa do Estado de Goiás para disciplinar instrumentos de colaboração institucional no âmbito de política pública própria, voltada ao enfrentamento do déficit histórico de infraestrutura regional — tema de interesse predominante local e de execução descentralizada.

Convém registrar que o STF, na ADI nº 7629, que analisou o Programa de Descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor do Estado de Minas Gerais, reconheceu a possibilidade de estado-membro legislar acerca da modelagem de parcerias com o terceiro setor, porquanto, à míngua de um modelo de organização administrativa predefinido pelo texto constitucional, deve prevalecer a autonomia de cada ente federativo.

Afastou-se a hipótese de violação do disposto no art. 175, *caput*, do texto constitucional, tendo em vista que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já assentou, em mais de uma oportunidade, que tal dispositivo se destina aos serviços públicos prestados de forma exclusiva e privativa pelo Estado, como *telecomunicações e energia elétrica* (art. 21, incisos XI e XII, alínea b, da CRFB/88). Afirmou a Corte que os dispositivos impugnados inseriam-se na margem de atuação conferida aos entes federativos para a consecução dos serviços públicos de sua competência, bem como viabilizam a escolha político-administrativa do estado-membro de executar, em determinados casos e em dada proporção, serviços públicos mediante a colaboração de entidades do terceiro setor, opção não censurada pelo texto constitucional:

EMENTA Direito administrativo e outras matérias de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 15, 16, 17 e 19 da Lei nº 23.081 do Estado de Minas Gerais, de 10 de agosto de 2018 . Programa de Descentralização da Execução de Serviços Sociais para as Entidades do Terceiro Setor. Serviços públicos não exclusivos. Opção político-administrativa admitida constitucionalmente. Condução do modelo de gestão de forma pública, objetiva e impessoal, em observância aos princípios do art . 37, caput, da Constituição da Republica. Inexistência de violação do princípio da participação social no Sistema Único de Saúde (SUS). Procedência parcial do pedido. I . Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuiz-

zada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Seguridade Social (CNTSS/CUT) contra os arts. 15, 16, 17 e 19 da Lei nº 23.081 do Estado de Minas Gerais, de 10 de agosto de 2018, que “dispõe sobre o Programa de Descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor e dá outras providências” . II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se é constitucional o procedimento para a atribuição da execução de serviços públicos sociais às entidades do terceiro setor, em determinados casos e em determinada proporção, por legislação estadual. III . Razões de decidir 3. A requerente detém legitimidade ativa para ajuizar a ação, porquanto logrou demonstrar todos os requisitos jurisprudenciais exigidos às confederações sindicais, para efeitos do art. 103, inciso IX, da Constituição Federal. Há, ainda, pertinência temática específica entre os dispositivos impugnados e os objetivos institucionais da requerente . 4. Não prospera a preliminar de que eventual ofensa à Constituição seria meramente reflexa, porquanto o mero fato de a requerente referenciar legislações infraconstitucionais na petição inicial não significa, per se, que o controle da constitucionalidade das normas impugnadas na presente ação careça da análise de legislação de hierarquia inferior. O objeto da ação direta de inconstitucionalidade, no caso, deve ser contrastado diretamente com o texto constitucional, não havendo qualquer óbice ao regular conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade. 5 . **In casu, os arts. 15, 16, 17 e 19 da Lei nº 23.081 do Estado de Minas Gerais, de 10 de agosto de 2018, estabelecem o rito para a consecução do Programa de Descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor no referido ente federativo.** 6 . **Deve-se afastar eventual dúvida acerca da possibilidade de estado-membro legislar acerca da matéria da presente ação, porquanto, à míngua de um modelo de organização administrativa predefinido pelo texto constitucional, deve prevalecer a autonomia de cada ente federativo. Precedentes.** 7. **Não se verifica violação do disposto no art . 175, caput, do texto constitucional, tendo em vista que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já assentou, em mais de uma oportunidade, que tal dispositivo se destina aos serviços públicos prestados de forma exclusiva e privativa pelo Estado, como telecomunicações e energia elétrica (art. 21, incisos XI e XII, alínea b, da CRFB/88), não tendo o condão de suplantiar as normas constitucionais específicas atinentes a outros serviços públicos sociais (arts. 199, 209, 215, 217, 218 e 225 da CRFB/88), casos em que a Constituição admite formas diversas de prestação.** 8. **Os dispositivos impugnados inserem-se na margem de atuação conferida aos entes federativos para a consecução dos serviços públicos sociais de sua competência e viabilizam a escolha político-administrativa do estado-membro de executar, em determinados casos e em determinada proporção, serviços públicos sociais mediante a colaboração de entidades do terceiro setor, opção não censurada pelo texto constitucional, desde que o procedimento de descentralização da execução dos serviços públicos para as entidades do terceiro setor no estado-membro seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, em observância aos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal. Precedentes.** 9 . **É certo que o controle social pode ser realizado de diversas formas, não se restringindo apenas à participação direta.** Não há, no presente caso, portanto, vulneração à participação da comunidade no âmbito do Sistema Único de Saúde (art. 198, inciso III, da CRFB/88), porquanto a legislação assegura mecanismos outros de controle social, notadamente as regras minudentes atinentes à seleção pública e o controle pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público, no curso do procedimento de des-

centralização dos serviços públicos sociais, incluso os serviços públicos de saúde, para as entidades do terceiro setor. IV . Dispositivo 10. O Supremo Tribunal Federal conhece da presente ação direta de inconstitucionalidade e julga parcialmente procedente o pedido veiculado, conferindo-se interpretação conforme para assentar que o procedimento de descentralização da execução de serviços públicos não exclusivos para as entidades do terceiro setor, regulado pela Lei nº 23.081 do Estado de Minas Gerais, de 10 de agosto de 2018, deve ser conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, em observância aos princípios do art. 37, caput, da Constituição da República, sem prejuízo da fiscalização do Ministério Público e do Tribunal de Contas quanto à utilização de verbas públicas . _____ Dispositivos relevantes citados: CRFB/88, arts. 37, caput; 175, caput; e 198, inciso III. Jurisprudência relevante citada: ADI nº 1.923/DF, Rel . Min. Ayres Britto, red. do ac. Min . Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 17/12/15. (STF - ADI: 7629 MG - MINAS GERAIS, Relator.: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 17/02/2025, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-02-2025 PUBLIC 21-02-2025)

É dizer: o STF já afirmou a constitucionalidade de lei local a disciplinar parcerias com o terceiro setor, a exemplo das leis goianas, ora impugnadas.

5.2. Convênios versus contratos administrativos.

A distinção entre convênios e contratos administrativos é crucial para compreender a legitimidade da Lei nº 22.940/2024. Os contratos administrativos caracterizam-se por interesses opostos e contraditórios, relação de subordinação entre Administração e particular, finalidade lucrativa do contratado, existência de cláusulas exorbitantes e sujeição à Lei de Licitações. Já os convênios e as parcerias institucionais apresentam interesses paralelos e convergentes, relação de colaboração mútua, finalidade de interesse público comum, ausência de lucro como objetivo primordial, e não se caracterizam como contratos administrativos típicos.

No contrato, a posição das partes é antagônica; no convênio, ela é convergente. Por isso mesmo, no contrato há partes que se obrigam em posições opostas; no convênio há partícipes que se associam para um objetivo comum. As parcerias com o terceiro setor possuem disciplina própria, não se confundindo com o regime de contrata-

ção pública tradicional. Ou seja, para além da contratação pública tradicional, há uma plêiade de instrumentos de parceria social, a exemplo da Lei federal nº 9.790/1999 (OSCIPs), Lei federal nº 9.637/1998 (OSs) e Lei federal nº 13.019/2014 (OSCs), a revelar que nem todos os ajustes que o Poder Público celebra são reconduzíveis à figura dos contratos administrativos.

Essas normas federais estabelecem padrões para as parcerias, mas não esgotam a competência dos estados para legislar sobre suas próprias políticas de fomento, especialmente quando vinculadas a fundos estaduais e programas de desenvolvimento regional, como visto na ADI nº 7629.

5.3. A competência estadual para legislar sobre parcerias institucionais.

A Lei nº 22.940/2024 não invade a competência privativa da União prevista no art. 22, XXVII, da CF, por três fundamentos principais. Primeiro, não se trata de norma geral de licitação, pois a lei estadual não estabelece procedimentos licitatórios, não disciplina contratos administrativos no sentido técnico-jurídico e não regula a contratação de obras, serviços ou compras pela Administração Pública. Segundo, seu objeto é distinto, sendo a disciplina de parcerias institucionais vinculadas a um fundo estadual específico, o FUNDEINFRA, com finalidade de fomento ao desenvolvimento de infraestrutura. Terceiro, os instrumentos jurídicos previstos possuem natureza jurídica diversa, não sendo contratos administrativos, mas ajustes de cooperação, termos de colaboração e convênios.

A edição da Lei nº 22.940/2024 fundamenta-se na competência remanescente dos Estados estabelecida no art. 25, § 1º, da CF, especificamente para organizar sua Administração Pública, criar mecanismos próprios de gestão de políticas públicas, estabelecer políticas de fomento a atividades de interesse público por meio de parcerias, disciplinar fundos estaduais que regulamentem a operacionalização do FUNDEIN-

FRA, e promover o desenvolvimento regional, por meio do exercício concorrente em matéria de desenvolvimento econômico, conforme o art. 24, I, da CF.

5.4. Conclusões parciais.

A Lei estadual nº 22.940/2024, de Goiás, apresenta sólido fundamento constitucional, inserindo-se legitimamente no âmbito da competência legislativa estadual remanescente prevista no art. 25, § 1º, da CF, disciplinando parcerias institucionais vinculadas a fundos estaduais, de modo a se inserir na competência organizacional dos Estados, enquanto matéria de autoadministração. As parcerias previstas não se confundem com contratos administrativos, possuindo natureza jurídica de convênios (*lato sensu*), motivo pelo qual a lei não dispõe sobre normas gerais de licitação e contratos, mas sobre mecanismos de fomento estadual, não invadindo a competência federal.

6. DA COMPATIBILIDADE MATERIAL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

6.1. Da legalidade e autonomia da lei estadual: inexigibilidade de chamamento público.

A Lei estadual nº 23.291/2025 representa o exercício legítimo da competência legislativa estadual ao autorizar a celebração de parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás sem a necessidade de chamamento público. Essa autorização encontra fundamento expresso no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

O art. 31, inciso II, da Lei federal nº 13.019/2014, estabelece de forma inequívoca uma das hipóteses de inexigibilidade do chamamento público, determinando que esse procedimento seletivo será dispensado quando a parceria decorrer de transferên-

cia de recursos para organização da sociedade civil identificada nominalmente em lei que autorize a parceria. Essa previsão em lei federal constitui um permissivo legal que reconhece a legitimidade democrática das escolhas realizadas pelo Poder Legislativo.

A interpretação desta norma deve considerar sua *ratio legis*, ou seja, a razão de ser da inexigibilidade. Quando o próprio Poder Legislativo, no exercício de sua função representativa e mediante o devido processo legislativo constitucional, identifica nominalmente determinada entidade como parceira adequada para a execução de política pública específica, a realização de procedimento competitivo posterior se tornaria um formalismo vazio e contraditório. A lei, como expressão da vontade popular manifestada pelos representantes eleitos, já realizou a escolha política sobre qual entidade deve ser contemplada, tornando inócuo e até mesmo incongruente exigir nova seleção por meio de chamamento público.

Este entendimento fundamenta-se no princípio da deferência às decisões majoritárias, reconhecendo que o Poder Legislativo, como instância de representação democrática por excelência, possui legitimidade constitucional para realizar escolhas políticas sobre a implementação de políticas públicas. A legitimidade popular que caracteriza os atos do Poder Legislativo confere a esses uma presunção de constitucionalidade e adequação ao interesse público que deve ser respeitada pelos demais poderes e órgãos de controle.

A autorização legislativa não configura privilégio odioso ou quebra da isonomia, mas sim uma decisão política fundamentada em critérios de especialização, capacidade técnica e representatividade setorial que o legislador considerou relevantes para a consecução dos objetivos da política pública de infraestrutura. O diálogo institucional entre os poderes pressupõe o respeito às esferas de competência de cada um, e a escolha sobre qual entidade deve ser parceira em determinado programa de fomento insere-se claramente na esfera de decisão política do Legislativo.

Ademais, a contratação por inexigibilidade decorreu da ausência de interessados em participar de procedimento competitivo, configurando a inviabilidade fática de competição, o que tornou impossível a realização de disputa, conforme, aliás, chamamento previamente instaurado pela Goinfra.

6.2. Da legitimidade do objeto, da elegibilidade e do modelo de fomento.

A adequada compreensão do modelo institucional delineado pelas Leis estaduais nº 22.940/2024 e nº 23.291/2025 exige o reconhecimento de que nem toda atuação estatal voltada à execução de obras ou serviços públicos deve, necessariamente, submeter-se ao regime tradicional de contratação administrativa.

Assim, o FUNDEINFRA estrutura-se com base na lógica do fomento público, forma legítima de intervenção estatal que se diferencia, em sua natureza e fundamentos, tanto da prestação direta de serviços, quanto da contratação de terceiros mediante licitação, conforme disciplina da Lei federal nº 14.133/2021.

O fomento público caracteriza-se pela colaboração entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades públicas, mediante a transferência de recursos públicos a organizações da sociedade civil que já atuam, ou possuem reconhecida capacidade para atuar, em áreas de interesse coletivo. Não se trata, portanto, de contratação de serviços mediante vínculo sinalagmático e contraprestacional, mas de apoio institucional voltado ao fortalecimento de capacidades sociais e organizacionais, com o objetivo de ampliar e qualificar a oferta de bens públicos.

É consagrado expressamente como fundamento do regime de colaboração no marco regulatório federal das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, instituído pela Lei nº 13.019/2014, "a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável" (art. 5º, inciso III), dispositivo

pelo qual é viabilizada e legitimada a utilização do terceiro setor para a execução de políticas públicas de infraestrutura.

As parcerias institucionais constituem instrumento adequado e eficaz para o desenvolvimento econômico e social das regiões brasileiras, inclusive mediante obras e serviços de engenharia destinados à melhoria da malha viária e dos sistemas de transporte. Logo, as leis estaduais impugnadas na presente ADI encontram respaldo no marco regulatório federal aplicável à matéria.

No caso específico, o Termo de Colaboração firmado com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG) configura um instrumento de cooperação institucional com entidade representativa do setor produtivo diretamente beneficiário da política pública de infraestrutura promovida pelo FUNDEINFRA. Tal escolha não é arbitrária, mas fundamenta-se em critérios de eficiência administrativa e de efetividade na execução de investimentos estratégicos, voltados à melhoria da malha rodoviária essencial ao escoamento da produção agropecuária goiana.

Ainda que a celebração de contratos administrativos seja o modelo ordinário para a execução de obras públicas, não se trata de via exclusiva ou excludente. O ordenamento constitucional admite, de forma expressa, diversas formas de execução indireta de políticas públicas, incluindo aquelas fundadas na colaboração com o terceiro setor, desde que respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*). Segue abaixo tabela descrevendo a modelagem do programa:

Entidade	Competências e Atribuições Principais
SEINFRA	- Órgão supervisor da política pública e dos ajustes de parceria. Supervisiona a transferência e o manejo dos recursos. Submete a ratificação dos planos aprovados ao Conselho Gestor do FUNDEINFRA. Acredita (pré-qualifica) as Estrutura-

	doras via Chamamento Público. Monitora e avalia o cumprimento do objeto da parceria, obras e cronogramas.
GOINFRA	Agência de infraestrutura e transportes, atuando em coordenação com a SEINFRA. Analisa e aprova planos de trabalho do IFAG. Regulamenta execução, fiscalização e pagamento de anteprojetos e obras. Elabora minutas contratuais (Associação/Estruturadora e Associação/Executora). Analisa documentação jurídica, técnica e fiscal das executoras. Autoriza delegação de ações à Estruturadora. Fiscaliza e avalia o cumprimento do Termo de Compromisso. Analisa anteprojetos, conforme Norma IP-020/2024-GO-INFRA. Titulariza conta conjunta com o IFAG para movimentação dos recursos.
IFAG (Associação)	Celebra o Termo de Compromisso com o Estado (via GOINFRA). Garante a gestão dos recursos e execução das ações de infraestrutura. Adota Regulamento de Compras e Contratações validado pela PGE. Contrata Estruturadora (pré-qualificada pela SEINFRA) e Executora (via Comissão de Apoio à Contratação - CAC). Preside a Comissão de Apoio à Contratação. Fiscaliza, por meio da Estruturadora, os serviços e as obras. Efetua pagamentos à Executora, após atesto da Estruturadora e verificação da GOINFRA.
Estruturadora	Deve ser acreditada pela SEINFRA. Atua no desenvolvimento e na gestão de obras e projetos. Elabora matriz de riscos e certifica projetos e obras. Fiscaliza, em nome da Associação, os serviços e as obras. Atesta e certifica medições para pagamento à Executora. Garante qualidade das

	soluções e reparos.
Executora	Selecionada por processo simplificado conduzido pela CAC. Executa obras e serviços de engenharia, conforme normas da GOINFRA. Elabora e implementa o Plano de Gestão da Qualidade (PGQ). Assume riscos e ônus trabalhistas, fiscais e comerciais. Responsável pela manutenção e garantia quinquenal.

O modelo de parceria institucional adotado apresenta vantagens comparativas relevantes, especialmente quanto à agilidade processual, à especialização técnica e à capacidade de mobilização de conhecimento setorial qualificado. Entidades representativas de cadeias econômicas estratégicas — como é o caso do agronegócio — têm expertise acumulada sobre:

1. As necessidades específicas de infraestrutura de suas regiões produtivas;
2. Os gargalos logísticos que impactam sua competitividade;
3. Critérios técnicos e econômicos que devem orientar a priorização de investimentos públicos.

Essa inteligência institucional resulta, frequentemente, em maior efetividade na alocação dos recursos públicos, com obras mais adequadamente dimensionadas, melhor localizadas e com maior retorno social e econômico.

6.3. Fortalecimento do controle público.

O Programa de Parcerias Institucionais foi estruturado em estrita observância às competências do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), não havendo qualquer prejuízo ao controle externo, conforme se demonstra pelos seguintes mecanismos de governança e transparência implementados.

A conformidade do programa com o controle externo é assegurada, primeiramente, por cinco Termos de Ajuste de Gestão (TAG) celebrados entre o TCE-GO, a GOINFRA e a SEINFRA, os quais fortalecem a interlocução entre o Poder Executivo e o controle externo. Os TAGs celebrados pelo Estado de Goiás junto ao TCE-GO, e que denotam controle concomitante realizado pela Corte de Contas estadual, encontram-se disponíveis em no site da Corte (<https://portal.tce.go.gov.br/consulta-de-tags,202300047001181>). Cuida-se de fenômeno que revela a existência de espírito colaborativo e de cooperação, para que as boas iniciativas públicas sejam acompanhadas de perto pelos órgãos de controle externo. Abaixo, consta resumo do objeto dos TAGs firmados:

Termo de Ajustamento de Gestão - TAG celebrado entre o TCE/GO e a GOINFRA, com a interveniência da ECONOMIA e da PGE, com o objetivo 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.

Aditivo 1 (51856772)	20/09/2023	Definição da modalidade de licitação a ser observada na contratação de empresas consultoras e de projetos rodoviários de engenharia, com vistas à valorização da qualidade técnica, à redução de riscos de contratação de fornecedores com preços demasiadamente baixos e o estímulo à competição advindo do aprimoramento das propostas técnicas
Aditivo 2 (61000168)	23/05/2024	Tem por objeto a alteração do edital objeto do processo nº 20230005032403; alteração dos contratos vigentes, bem como de doação de projetos por terceiros e criação de ferramenta de alerta sobre a disponibilidade de recursos que possa comprometer a execução dos contratos
Aditivo 3 (61502455)	6/6/2024	Alteração das Cláusulas Segunda e Terceira do TAG, conferindo nova redação, seja pela alteração do texto originário ou inclusão de novos dispositivos
Aditivo 4 (64807593)	22/8/2024	Inclusão da SEINFRA como participe/interveniente ao TAG, bem como, em razão da decisão constante no Acórdão/TCE nº 2429/2024, retificado pelo Acórdão/TCE nº 3057/2024, disciplinar a forma de gestão, acompanhamento, monitoramento e fiscalização das obras e serviços de engenharia e seus respectivos contratos, que possuem recursos orçamentários, financeiros e de transferência de recursos econômicos oriundos do FUNDEINFRA, inclusive aqueles executados sob a forma de programas de parceria
Aditivo 5 (67500555)	31/10/2024	Tem por objeto a substituição do signatário do TAG pela GOINFRA, a inclusão de cláusulas que ajustam o BDI aplicado e a composição de custos para obras de terraplenagem e pavimentação asfáltica, adotados na tabela de preços da GOINFRA, a recepção dos efeitos da revogação do Edital de Concorrência nº 015/2024/GOINFRA, referente a contratação de empresa especializada para execução dos serviços de conservação e manutenção da malha rodoviária pavimentada e não pavimentada, aeródromos e balsas do Estado de Goiás (processo SEI/SISLOG nº 20230005032403), a inclusão para as obras e serviços de engenharia financiados com recursos do FUNDEINFRA, em todas as suas etapas, da adoção do regime de empreitada por preço global, da necessidade da contratação de empresa gerenciadora via chamamento público, para garantir a execução eficiente dos empreendimentos e da cláusula de inidoneidade e, por fim, a alteração do prazo de vigência do TAG
Aditivo 6 (72474789)	13/03/2025	Estabelece definições de transferência de recursos financeiros do FUNDEINFRA para as entidades sem fins lucrativos que integrarão o Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás, nos moldes previstos na Lei Estadual 21670/2022, Art. 8º-A e bem assim os acordos estabelecidos por meio do TAG e seus aditivos, como forma principalmente de melhoria dos mecanismos de acompanhamento, fiscalização e métricas de resultado da política pública envolvendo recursos do FUNDEINFRA
Aditivo 7 (75917156)	22/05/2025	Constitui objeto do presente Termo de Ajustamento de Gestão - TAG 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.

Ademais, o instrumento de parceria expressamente prevê o livre acesso dos agentes da Administração Pública, do controle interno e do Tribunal de Contas do Estado de Goiás aos processos, documentos, às informações relacionadas à execução do

ajuste e aos locais de realização das obras, assegurando absoluta transparência e possibilidade de fiscalização concomitante.

O encaminhamento obrigatório dos contratos de execução ao TCE-GO após sua assinatura reforça este compromisso com o controle externo, submetendo todos os instrumentos contratuais à apreciação do órgão fiscalizador. Importante destacar que as ações de monitoramento e avaliação realizadas pela SEINFRA e GOINFRA, como visitas técnicas *in loco* e análise de relatórios de execução, são expressamente reconhecidas como distintas e complementares às ações de fiscalização e auditoria realizadas pelo TCE-GO, de modo que o acompanhamento gerencial exercido pelos órgãos estaduais não substitui nem prejudica a atuação fiscalizatória da Corte de Contas, mas, antes, a subsidia com informações técnicas relevantes.

A planilha a seguir foi elaborada para detalhar como se instrumentaliza a seleção das executoras das obras do FUNDEINFRA, realizado no âmbito das parcerias, em comparação com os procedimentos licitatórios previstos na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Objetiva-se ressaltar que o modelo de parceria incorpora mecanismos robustos de seleção técnica, controle de preços e fiscalização (muitos deles acordados via Termo de Ajustamento de Gestão – TAG com o TCE-GO):

Característica	Procedimento FUNDEINFRA (Parceria)	Lei nº 14.133/21	Similaridade / Objetivo (Ausência de Burla e Seleção de Maior Qualificação)
-----------------------	---	-------------------------	--

Seleção da Executora (Credenciamento)	A SEINFRA se compromete a realizar, por meio de chamamento público, a acreditação das empresas gerenciadoras. A Gerenciadora realiza o julgamento das propostas das empresas credenciadas para a execução do objeto pretendido.	Prevê o Credenciamento (Art. 79, I) como procedimento auxiliar para contratações paralelas e não excludentes. O cadastramento de interessados é permanente.	O modelo assemelha-se ao Credenciamento da L. 14.133, permitindo a competitividade na etapa de execução sob a chancela da empresa Gerenciadora e os limites de preço impostos.
Critério de Julgamento (Maior Técnica)	A classificação e julgamento das propostas das empresas credenciadas deve ser baseada na avaliação de um caderno técnico que detalhe, no mínimo, conhecimento do objeto, plano de mobilização e planejamento e controle.	O critério Técnica e Preço (Art. 36) é usado para contratar serviços técnicos especializados e obras/serviços especiais de engenharia, valorizando metodologia e qualificação.	O julgamento técnico focado no conhecimento e planejamento visa a seleção da empresa com maior qualificação , alinhado ao espírito do tipo Técnica e Preço, garantindo a qualidade técnica da execução.
Formação do Preço (Preço Global)	As contratações de obras se darão por regime de empreitada por preço global . O limite máximo é o sistema de custo referencial vigente da GOINFRA , aplicando-se um fator de deságio médio apurado em contratações similares nos últimos 12 meses.	A L. 14.133 prevê a empreitada por preço global (Art. 46, II). O valor estimado deve ser calculado por sistemas referenciais (como o SICRO), buscando evitar contratações com sobrepreço.	O uso do Preço Global e a limitação de custos pelo sistema GOINFRA/SICRO garantem a economicidade e a compatibilidade do preço com o mercado, evitando superfaturamento.

<p>Análise e Matriz de Riscos</p>	<p>Para cada empreendimento deve ser elaborada uma matriz de responsabilidades. Os riscos a serem distribuídos incluem: Estudo técnico/Projeto, Desapropriação, Construção, Geológico, Geotécnico, Licenças ambientais e modificações de especificações. A Gerenciadora deve analisar essas matrizes.</p>	<p>O edital pode contemplar matriz de alocação de riscos (Art. 22). A matriz deve listar eventos supervenientes que possam causar impacto no equilíbrio econômico-financeiro e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte. A análise de riscos é obrigatória no planejamento.</p>	<p>A exigência mútua de matrizes de riscos garante que os custos decorrentes de eventos imprevisíveis (como falhas geotécnicas) sejam alocados de forma eficiente, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.</p>
<p>Previsão de Supervisora (Terceiro Contratado)</p>	<p>A execução do contrato, inclusive em parcerias, deve ser acompanhada e fiscalizada por 1 ou mais fiscais, permitida a contratação de terceiros para assistilos. A empresa supervisora é preferencialmente responsável pela elaboração do Relatório de RPFO.</p>	<p>O contrato deve ser fiscalizado por fiscais designados, sendo permitida a contratação de terceiros (assistentes) para subsidiá-los com informações. As empresas supervisoras (consultoras) devem ser contratadas por Concorrência do tipo Técnica e Preço.</p>	<p>A contratação de supervisoras por Técnica e Preço eleva a qualificação do controle, mitigando o risco de erros e fraudes e assegurando a confiabilidade dos controles tecnológicos e geométricos.</p>
<p>Controle via Tribunal de Contas (TCE-GO)</p>	<p>O TAG, referendado pelo Acórdão nº 1967/2023-TCE/GO, monitora as ações da GOINFRA, incluindo o FUNDEINFRA. Os planos de trabalho de parcerias devem ser encaminhados previamente ao Relator (Conselheiro Kennedy de Sousa Trindade), juntamente com a documentação de regularidade da</p>	<p>O Tribunal de Contas integra a terceira linha de defesa da governança pública. Atua na fiscalização com acesso irrestrito a documentos e pode receber representações contra irregularidades.</p>	<p>O controle prévio e o monitoramento contínuo das obrigações do FUNDEINFRA conferem segurança jurídica e transparência, em consonância com o dever de governança e controle estabelecido pela L. 14.133.</p>

	parceira.		
Responsabilidade da Parceira/Sanções	A SEINFRA deverá declarar como inidônea a empresa envolvida com empreendimento do FUNDEINFRA que não atender às normas vigentes do TAG , aditamentos e normas legais.	A L. 14.133 prevê a aplicação de sanções, incluindo a Declaração de Inidoneidade (Art. 158), que impede a empresa de licitar ou contratar com a Administração Pública.	A previsão de declaração de inidoneidade pela SEINFRA reforça o mecanismo de responsabilização por má execução ou fraude , similar às sanções mais graves previstas na L. 14.133, atuando como mecanismo de compliance .

Referências no TAG

Descrição da Obrigação/Documento	Referência no Documento
Chamamento Público para Gerenciadora	Cláusula Segunda, Parágrafo Oitavo, Inciso V (Quinto Termo Aditivo)
Critério de Maior Técnica (Caderno Técnico)	Cláusula Segunda, Parágrafo Oitavo, Inciso VI, item f.1 (Quinto Termo Aditivo)
Regime de Empreitada por Preço Global	Cláusula Segunda, Parágrafo Oitavo, Inciso III (Quinto Termo Aditivo)
Matriz de Responsabilidades (Riscos)	Cláusula Segunda, Parágrafo Oitavo, Inciso IV (Quinto Termo Aditivo)
Contratação de Fiscais/Supervisores (Parceria)	Cláusula Segunda, Parágrafo Oitavo, Inciso II (Quarto Termo Aditivo)
Encaminhamento Prévio do Plano de Trabalho ao Relator do TCE	Cláusula Segunda, Parágrafo Oitavo, Inciso II, alínea 'd' (Quarto Termo Aditivo)

Governança/Monitoramento via TCE	Acórdão nº 1967/2023-TCE/GO e Cláusula Terceira (Acordado no TAG)
Definição de Projetista (abrangendo Gerenciadoras/Supervisoras)	Artigo 10, Inciso IV (Instrução Normativa nº 02/2025)
Seleção de Projetos e Supervisão por Técnica e Preço (GOINFRA)	Primeiro Termo Aditivo ao TAG
Controles Tecnológicos/Geométricos para Medição	Cláusula Segunda, Parágrafo Quinto, Inciso I, alínea 'a' (Quinto Termo Aditivo)

Por fim, o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação Trimestral, elaborado pelo Gestor da Parceria, deve incluir análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, suas conclusões e as medidas adotadas em decorrência das recomendações, evidenciando que o modelo de governança do programa integra e valoriza a atuação do controle externo como elemento essencial para a boa e regular aplicação dos recursos públicos, razão pela qual não se verifica qualquer prejuízo ou mitigação das competências constitucionais do TCE-GO, mas sim o fortalecimento da *accountability* e da transparência na gestão dos recursos do FUNDEINFRA.

6.4. Compensação de créditos (art. 6-A da Lei estadual nº 21.670/2022, com redação dada pela Lei estadual nº 22.940/2024).

A compensação de créditos prevista no art. 6º-A da Lei estadual nº 21.670/2022, introduzida pela Lei estadual nº 22.940/2024, em nada se distancia dos parâmetros constitucionais vigentes. De início, cumpre registrar que é prática consolidada nas Administrações tributárias estaduais a utilização de mecanismos de compensação de créditos outorgados de ICMS vinculados a investimentos em infraestrutura viária, nos termos do Convênio ICMS nº 85/2011, celebrado no âmbito do CON-

FAZ. Tal convênio tem como finalidade primordial fomentar a infraestrutura local, mediante incentivo fiscal, modelo que guarda estreita similitude com o adotado pelo FUNDEINFRA.

A principal distinção reside na natureza do instrumento jurídico: enquanto o Convênio nº 85/2011 disciplina benefícios fiscais no âmbito da gestão do ICMS, os Termos de Compromisso firmados no contexto do FUNDEINFRA inserem-se na esfera da contribuição instituída pelo Estado, mediante a execução direta de obras em contrapartida à compensação de obrigações com o Fundo. Assim, não se trata de renúncia de receita, mas de execução indireta de despesa pública vinculada, observando-se a legalidade, a economicidade e o controle finalístico.

A convergência de ambos os modelos — o Convênio ICMS nº 85/2011 e o FUNDEINFRA — está na utilização de instrumentos fiscais e financeiros para promover o desenvolvimento regional e acelerar investimentos em infraestrutura. A condicionalidade do benefício ao investimento direto assegura que o crédito outorgado cumpra finalidade pública concreta, em harmonia com os princípios da eficiência, da proporcionalidade e da supremacia do interesse público.

O FUNDEINFRA, portanto, representa uma evolução institucional e normativa dessa lógica, deslocando o centro da política de incentivo da renúncia fiscal para a execução administrativa direta de infraestrutura essencial, sem comprometer a arrecadação efetiva e garantindo o retorno social imediato dos recursos.

A título ilustrativo, diversos Estados da Federação aderiram ao Convênio ICMS nº 85/2011, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Estado	Legislação / Decreto / Protocolo relacionado
Acre (AC)	Decreto nº 4.302/2012 (Regulamentação do Convênio ICMS 85/2011)

Amapá (AP)	Convênio ICMS 85/2011 e protocolos de adesão mencionados em CONFAZ
Bahia (BA)	Adesão via Convênio ICMS 08/2018, conforme CONFAZ
Ceará (CE)	Adesão pelo Convênio ICMS 15/2014, conforme CONFAZ
Espírito Santo (ES)	Convênio ICMS 69/2012 e adesão em julho de 2025
Goiás (GO)	Adesão via Convênio ICMS 184/2017 e protocolos correlatos
Maranhão (MA)	Convênio ICMS 85/2011 e protocolos de exclusão posteriores
Mato Grosso (MT)	Convênio ICMS 85/2011, conforme legislação estadual e CONFAZ
Mato Grosso do Sul (MS)	Protocolos ICMS 85/2011 e alterações recentes
Minas Gerais (MG)	Lei estadual nº 6.763/75 – Convênio ICMS 85/2011 e Decreto estadual nº 48.207/2021
Pará (PA)	Convênio e protocolos ICMS 85/2011, conforme CONFAZ
Paraíba (PB)	Protocolos ICMS 221/2012 em adesão
Paraná (PR)	Convênio ICMS 85/2011 e Lei nº 17.444, de 27 de dezembro de 2012, que implementa o Convênio ICMS nº 85/2011, o qual autoriza a concessão de crédito outorgado de ICMS destinado a estabelecimentos que invistam em infraestrutura no território paranaense; e Decreto 442/2015
Pernambuco (PE)	Convênio ICMS 110/2011, adesão a partir de 01/12/2011
Piauí (PI)	Convênio ICMS 85/2011 confirmado no CONFAZ
Rio de Janeiro (RJ)	Convênio ICMS 69/2012 e adesão por protocolos posteriores
Rio Grande do Norte (RN)	Exclusão via protocolo 170/12, mas constava inicialmente

Rio Grande do Sul (RS)	Convênio ICMS 110/2011, adesão desde 2011
Rondônia (RO)	Convênio ICMS 93/2013, adesão recentemente confirmada
São Paulo (SP)	Convênio ICMS 85/2011, aplicável conforme legislação estadual
Sergipe (SE)	Convênio ICMS 110/2011, adesão desde 2011
Distrito Federal (DF)	Adesão via Protocolo 71/2012, conforme CONFAZ

Esse modelo, de caráter inovador e experimental, reflete uma engenharia fiscal e administrativa orientada à eficiência econômica e à racionalidade orçamentária. Ao permitir a utilização antecipada de créditos tributários ou compensáveis para o financiamento direto de obras públicas, o Estado converte passivos potenciais em ativos produtivos, promovendo o investimento, sem afetar o fluxo de caixa corrente.

Trata-se, em suma, de instrumento juridicamente legítimo e administrativamente eficiente. O reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 6º-A da Lei estadual nº 21.670/2022 teria efeitos sistêmicos de ampla repercussão nacional, alcançando leis e programas análogos vigentes em praticamente todos os Estados da Federação, que, à semelhança do modelo goiano, adotaram mecanismos de compensação de créditos vinculados a investimentos em infraestrutura com fundamento no Convênio ICMS nº 85/2011. Tal decisão implodiria um sistema federativo exitoso e consolidado, responsável por dinamizar investimentos públicos essenciais sem onerar o erário, comprometendo a coerência normativa, a segurança jurídica e a estabilidade das políticas de desenvolvimento regional.

6.5. Da governança do programa.

O modelo de governança adotado para as parcerias institucionais no âmbito do FUNDEINFRA reflete um equilíbrio sofisticado entre a autonomia da entidade privada e o controle público legítimo e necessário. A previsão de reserva de 30% dos assentos no Conselho de Administração para representantes do Poder Público não configura ingerência indevida, mas sim um mecanismo proporcional e adequado de acompanhamento estatal em programa que mobiliza recursos públicos significativos e inovações institucionais relevantes.

A possibilidade de participação minoritária do Estado no Conselho de Administração da entidade parceira — sem controle majoritário, nem poder de veto absoluto — permite o acompanhamento tempestivo das decisões estratégicas, viabilizando intervenções preventivas em caso de desvios em relação ao plano de trabalho aprovado. Trata-se de instância de controle interno e concomitante, que complementa os mecanismos externos, sem comprometer a autonomia operacional da entidade parceira.

Tal mecanismo não constitui novidade na paisagem jurídico-administrativa brasileira, tendo seu nascedouro nas Leis de Contratos de Gestão com Organizações Sociais. É o que se passa, a título exemplificativo, com a Lei federal nº 9.637/1998, que estabelece dever o Conselho de Administração da OS ser composto por 20% a 40% de membros natos representantes do Poder Público (art. 3º, I, “a”). Tal desenho é repetido, de maneira transversal, por leis estaduais e municipais que disciplinam a celebração de contratos de gestão com organizações sociais. A finalidade da medida? Proporcionar algum grau de governança pública na entidade privada, com vistas ao atendimento de relevantes razões de interesse público.

Esse desenho de governança realiza, de forma calibrada, o princípio da eficiência administrativa, transparência (CF, art. 37, *caput*) e democracia participativa, promovendo a boa gestão dos recursos públicos. Em projetos inovadores ou experimentais — notadamente os que envolvem vultosas quantias e modelos ainda não consolidados na prática administrativa —, é natural e prudente que se estabeleçam salva-

guardas institucionais mais robustas. A inovação traz consigo riscos inerentes à ausência de precedentes e à limitação da experiência acumulada, razão pela qual mecanismos adicionais de controle favorecem a segurança jurídica e a eficácia do programa.

6.6. Parceria via Terceiro Setor: modelo já testado pelo Estado do Mato Grosso.

O modelo de parceria com o terceiro setor para investimento em infraestrutura não constitui inovação legislativa goiana, mas sim prática consolidada em outros estados da federação.

A Lei nº 10.861, de 25 de março de 2019, do Estado de Mato Grosso, instituiu o Programa de Parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil para a operação, manutenção, conservação, elaboração de projetos e realização de obras e investimentos nos sistemas rodoviário, aeroportuário e aquaviário de competência estadual. Este programa permite que o Estado transfira recursos financeiros para que Organizações da Sociedade Civil realizem, por si ou por terceiros, obras e investimentos necessários ao sistema de infraestrutura.

Especificamente no sistema rodoviário, a legislação mato-grossense autoriza a transferência às Organizações da Sociedade Civil para operação, manutenção, conservação e realização de obras mediante cobrança de tarifa de pedágio, sendo que todo o produto da arrecadação deve ser aplicado exclusivamente nas rodovias estaduais. Confira-se um dos termos de colaboração firmados pelo Estado do Mato Grosso:

Governo do Estado de Mato Grosso
SINFRA - Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística

TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 0005/2023/SAOR/SINFRA

PROCESSO Nº SINFRA-PRO-2023/06266

TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 0005/2023/SAOR/SINFRA, QUE ENTRE SI CELEBRAM O GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO, POR MEIO DA SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA E A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS ASSOCIAÇÃO TRES FRONTEIRAS DOS BENEFICIARIOS DA RODOVIA MT-206

IDENTIFICAÇÃO DAS PARTES

CEDENTE: SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA - SINFRA
CNPJ Nº: 03.507.415/0022-79
Endereço: Rua Hélio Torquato da Silva, s/n - Centro Político Administrativo
CEP: 78.048-250, Cuiabá-MT
Contato: (65) 3613-0563

CELEBRANTE: ASSOCIAÇÃO TRES FRONTEIRAS DOS BENEFICIARIOS DA RODOVIA MT-206
CNPJ Nº: 36.393.226/0001-47
Endereço: AZ. SÃO FRANCISCO/ECOTECA RODOVIA MT206, KM29
CEP: 78.335-000, Colniza-MT
Contato: (45) 9156-0666

1 CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

O presente Termo de Colaboração tem por objeto a formalização de parceria entre as partes, para consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros, consiste na **EXECUÇÃO DA MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DA RODOVIA NÃO PAVIMENTADA MT-206, trecho de coordenadas inicial (9°19'14,05"S, 60° 4'33,39"O) até o Entroncamento MT-198 (trecho fim) (9°11'13,47"S, 61°23'26,13"O) com extensão total indicada de 176,16 km., S.R.E sob os códigos (206EMT0117, 206EMT0120, 206EMT0130 e 206EMT0140), NO MUNICÍPIO DE COLNIZA-MT, conforme PROJETO DE MANUTENÇÃO DE RODOVIA NÃO PAVIMENTADA MT-206, de competência do Estado de Mato Grosso e/ou a ele delegados, COM FORNECIMENTO, PELAS OSCs, DE MATERIAL, MÃO-DE-OBRA, FERRAMENTAL E TODOS OS EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À PERFEITA REALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS, OBRAS E/OU INVESTIMENTOS.**

1.1 A execução do objeto será regido de acordo com Projetos Executivos aprovados pela SINFRA e conforme detalhamento contido no Plano de Trabalho parte integrante deste instrumento, independente de transcrição e subordinados pelos princípios estabelecidos nas:

- a) Legislação, normas e regras federais e estaduais de segurança do trabalho, das instalações, infraestrutura, das áreas verdes e demais áreas inerentes ao pleno funcionamento do sistema rodoviário;
- b) Normas técnicas Brasileiras - NBRs vigentes, emitidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT;
- c) Especificações de Serviços do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, devidamente atualizadas, bem como a seguinte coletânea de normas do DNIT:
 - i. Manual de Conservação Rodoviária;
 - ii. Manual de Sinalização Rodoviária;
 - iii. Manual de Drenagem de Rodovias;
 - iv. Especificação de Materiais;
 - v. Procedimentos e Metodologias

Hermínio Ribeiro Torquato da Silva, s/n, Centro Político Administrativo
78048-250 - Cuiabá - Mato GrossoPGE
14/03/2023 09:08
mt.gov.brGoverno do Estado de Mato Grosso
SINFRA - Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística

Procuradoria-Geral do Estado de Goiás

Rua 02, esquina com a Avenida República do Líbano, quadra D-02, lotes 20/26/28, nº 293. Edifício Republic Tower, Setor Oeste. CEP 74.110-130 – Goiânia/GO Telefone (62) 3252 8500

Portanto, a legislação goiana objeto de impugnação segue precedente legislativo já validado e em pleno funcionamento em outra unidade federativa, o que reforça sua constitucionalidade e demonstra a viabilidade prática do modelo

7. DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR.

7.1. Da inexistência de fumaça do bom direito.

A alegada inconstitucionalidade do FUNDEIFRA não se sustenta em uma análise criteriosa do ordenamento jurídico. A legislação estadual encontra amparo na competência concorrente dos Estados para legislar sobre orçamento, direito financeiro e econômico, não havendo usurpação de competências privativas da União. Cuida-se, ademais, de competência legislativa em matéria de fomento estatal. A iniciativa legislativa observou os trâmites constitucionais e se insere no legítimo exercício da autonomia federativa estadual, configurando experimentação institucional compatível com o modelo federativo brasileiro.

A jurisprudência consolidada desta Corte reconhece ampla margem de atuação aos Estados-membros na estruturação de suas políticas públicas de desenvolvimento regional. Não há, portanto, plausibilidade jurídica mínima nas alegações apresentadas, o que afasta por completo a presença da fumaça do bom direito necessária à concessão de medida cautelar.

7.2. Da inexistência de perigo da demora.

O FUNDEIFRA encontra-se em regular funcionamento desde sua instituição, integrando o planejamento orçamentário e financeiro do Estado de Goiás de forma estruturada e transparente. A suspensão abrupta de sua eficácia causaria gravíssimo

prejuízo ao erário estadual e à continuidade de obras de infraestrutura essenciais à população goiana, comprometendo contratos já celebrados e investimentos em curso.

O suposto risco alegado pela parte requerente é meramente abstrato e hipotético, não se verificando qualquer lesão concreta à ordem constitucional que justifique a excepcionalidade da intervenção cautelar. Ao contrário, o perigo da demora reside precisamente na possibilidade de suspensão precipitada de política pública legitimamente instituída, com impactos deletérios irreversíveis ao desenvolvimento estadual.

A ausência concomitante dos requisitos autorizadores impõe o indeferimento da medida cautelar pleiteada.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer sejam os presentes embargos de declaração conhecidos e **PROVIDOS**, para o fim de, sanando a omissão e a obscuridade:

- a) **REVOGAR** a medida cautelar concedida, reconhecendo-se a inexistência de probabilidade do direito e de perigo de demora;
- b) Subsidiariamente, **DECLARAR** expressamente que a medida cautelar concedida produz efeitos prospectivos (*ex nunc*), nos termos do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, de modo que ficam preservados e mantidos em plena eficácia:
 - (i) O Termo de Colaboração nº 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG, celebrado em 23 de junho de 2025;
 - (ii) Os Planos de Trabalho aprovados pelo Conselho Gestor do FUNDEINFRA e pela GOINFRA;

- (iii) Os contratos celebrados pelo IFAG com empresas estruturadoras e executoras, em decorrência do Termo de Colaboração;
- (iv) As obras em andamento, com todos os atos de execução, medição e pagamento delas decorrentes;
- (v) Os repasses de recursos já efetivados do FUNDEINFRA ao IFAG;
- (vi) Os Termos de Compromisso celebrados, com base no art. 6-A da Lei estadual nº 21.670/2022, com redação dada pela Lei estadual nº 22.940/2024
- (vii) Os demais atos administrativos praticados de boa-fé com fundamento nas Leis estaduais nº 22.940/2024 e nº 23.291/2025, até a data da publicação da decisão cautelar.

Nestes termos, pede deferimento.

Goiânia, data assinatura.

RONALDO RAMOS CAIADO

Governador do Estado

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

OAB/GO nº 25.340

ALEXANDRE FELIX GROSS

Subprocurador-Geral do Contencioso

OAB/GO nº 40.240

HENRIQUE MIRANDA SEREJO

Procurador do Estado

OAB/GO nº 66.957

Referências:

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. Revista Eletrônica da PGE-RJ, v. 3, n. 3, 2020.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. O Direito Administrativo como Caixa de Ferramentas e suas Estratégias Regulatórias. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/64303/62514>

DIONISIO, Pedro de Hollanda. Experimentalismo Institucional e Inovação na Administração Pública. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.bdttd.uerj.br:8443/handle/1/9448>

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. Columbia Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Group, Paper nº 10-238.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Análise da Lei nº 14.133/2021.

MENDONÇA, José Vicente. Comentários sobre sandbox regulatório.

BERCOVICI, Gilberto. Infraestrutura e Desenvolvimento.

SOUZA, Leticia Beatriz de Oliveira de. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

SOUZA, Leticia Beatriz de Oliveira de. O princípio da eficiência no MROSC.

MONTEIRO, Vera. Parceria do terceiro setor é espécie de contrato estatal. JOTA, 21 dez. 2021.

BINENBOJM, Gustavo. Direito Administrativo: Entre Justificação e Operacionalização. Revista Estudos Institucionais, v. 9, n. 3, p. 774-782, set./dez. 2023.