



50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público

**AO JUÍZO DA \_\_\_\_ VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL DA  
COMARCA DE GOIÂNIA/GO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, pela Promotora de Justiça titular da 50ª Promotoria de Justiça de Goiânia/GO, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos artigos 129, inciso III e 37, "caput", e seu parágrafo 4º, da Constituição Federal; nos artigos 117, III e 92, "caput", e seu parágrafo 4º da Constituição Estadual; na Lei n. 7.347/85; e no artigo 25, IV, "a" e "b", da Lei n. 8.625/93, e com base nos elementos probatórios apurados no Procedimento Preparatório n. 202500153530 (ATENA), anexo, vem perante Vossa Excelência propor a presente:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DECLARATÓRIA DE NULIDADE DO TERMO DE COLA-BORAÇÃO N. 001/2025 - SEINFRA/GOINFRA x IFAG C/C DECLARAÇÃO INCIDENTER TANTUM DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL N. 22.940, DE 23 DE AGOSTO DE 2024, E, POR ARRASTAMENTO, DA LEI ESTADUAL N. 23.291, DE 24 DE MARÇO DE 2025, com pedido de tutela provisória de urgência**

em desfavor de:

- 1. ESTADO DE GOIÁS** (SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO DE GOIÁS - SEINFRA), pessoa jurídica de

Edifício Sede do Ministério Público  
Rua 23 c/ Av. B, Qd. 06, Lt. 15/24, Sala 321 - Jardim Goiás - Goiânia-GO. - CEP: 74805-100  
FONE (062) 3243-8411 - E-mail ([50promotoria@mpgo.mp.br](mailto:50promotoria@mpgo.mp.br))



50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público

---

direito público, inscrito no CNPJ sob o n. 01.409.580/0001-38, com sede na Praça Dr. Pedro Ludovico Teixeira, n. 03, Centro, Goiânia/GO, CEP 74003-010, representado por seus procuradores, nos termos do artigo 75, inciso II, do Código de Processo Civil;

**2. AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES -**

**GOINFRA** -, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o n. 03.520.933/0001-06, com sede na Avenida Governador José Ludovico de Almeida, n. 20, Conjunto Caiçara, BR-153, Km 3,5 representadas por seu titular, Sr. Pedro Henrique Ramos Sales, Presidente; e,

**3. INSTITUTO PARA FORTALECIMENTO DA AGROPECUÁRIA DE**

**GOIÁS - IFAG** -, pessoa jurídica de direito privado, constituída sobre a forma de associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o n. 24.081.308/0001-77, com sede e foro na Rua 87, n. 708, Edifício FAEG, Setor Sul, Goiânia, Goiás, CEP 74.093-300, representada pelo seu Presidente, Sr. Armando Leite Rollemberg Neto.

Pelos seguintes fundamentos fáticos e jurídicos:

**1 - DO OBJETO DESTA AÇÃO**

Objetiva o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**, com o exercício do poder de ação, obter provimento jurisdicional para declarar nulo o Termo de Colaboração n. 001/2025-

SEINFRA/GOINFRA X IFAG, celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Infraestrutura, a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA - e o Instituto para Fortalecimento da Agropecuária de Goiás - IFAG -, com a suspensão de seus efeitos, tendo em vista a ausência de processo competitivo para contratação com a Administração Pública, a não comprovação da singularidade do objeto, ausência de fundamentação, publicidade e controle da inexigibilidade de chamamento público, o não atendimento de requisitos legais pelo instituto e direcionamento institucional na contratação.

## **2 - DOS FATOS**

Em 23 de junho de 2025, foi celebrado o Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA X IFAG, entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA) e da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA), e a entidade privada sem fins lucrativos Instituto para Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG).

O referido ajuste ocorreu de forma direta, sem chamamento público, para execução de obras e serviços relacionados à infraestrutura no Estado, tais como recuperação, manutenção e pavimentação de rodovias, sinalização e construção de pontes, implantação de novas rodovias, bueiros, edificações e operacionalização de aeródromos, entre outros, com recursos do Fundo Estadual de Infraestrutura - FUNDEINFRA, com fundamento na Lei Estadual n. 23.291/2025 e na regulamentação introduzida pela Lei Estadual n. 22.940/2024, que alterou a Lei n. 21.670/2022.

As normas citadas autorizam, de forma genérica, a celebração de parcerias com entes privados sem fins lucrativos

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público

---

para execução de obras públicas, inclusive mediante compensação financeira e repasses diretos do FUNDEINFRA, **sem processo competitivo, o que, além de comprometer a moralidade administrativa, infringe o regime constitucional de contratação pública.**

Conforme se extrai do Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG e respectivo Plano de Trabalho (Anexos 3 e 4), a referida parceria envolve o montante inicial de R\$ 1,158 bilhão em recursos públicos estaduais. Entretanto, de acordo com informações extraídas da Ata da 8ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do FUNDEINFRA, o valor contido no Fundo, até 20/03/2025, chegava ao montante de R\$ 2,123 bilhões, sendo que o Conselho Gestor já havia autorizado a realização de 50 obras que somam o valor de R\$ 3,851 bilhões.

Contextualiza-se que o FUNDEINFRA, instituído pela Lei Estadual n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022, tem por finalidade impulsionar o desenvolvimento econômico do Estado de Goiás, notadamente por meio do financiamento de obras destinadas às ações de recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implantação de rodovias. E, atualmente, conta com o montante de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões de reais.

Através da Lei estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024, que altera a Lei estadual n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022, é instituído o Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás, com disposições acerca das formas de contratação de organização da sociedade civil (OSC) pelo Estado de Goiás.

Na sequência, foi editada a Lei estadual n. 23.291, de 24 de março de 2025, que autorizou a celebração de parceria

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público  
com o IFAG, independente de chamamento público<sup>1</sup>, além de permitir a transferência de recursos econômicos advindos da parceria celebrada para os fins apresentados no § 1º do art. 8º-A da Lei estadual n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022<sup>2</sup>.

Posteriormente, foi firmado o Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA X IFAG, conforme já mencionado.

Esclarece-se que, o próprio IFAG, por meio do Ofício n. 04/2025-PRESIDENCIA/IFAG (Procedimento Preparatório n. 202500153530 - ATENA), esclarece que a execução das obras objeto da parceria não será realizada diretamente pelo Instituto, mas sim mediante contratação de empresas privadas, denominadas ESTRUTURADORAS e EXECUTORAS, devidamente selecionadas conforme os parâmetros técnicos definidos pela SEINFRA.

À vista disso, verificou-se, ainda, que a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes realizou credenciamento de empresas de engenharia interessadas em executar obras financiadas com recursos do FUNDEINFRA (Instrumento de Chamamento

---

<sup>1</sup> Art. 1º Fica autorizado o Estado de Goiás, nos termos do inciso II do art. 31 da Lei federal n. 13.019, de 31 de julho de 2014, a celebrar parceria com a associação civil denominada Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás - IFAG, CNPJ n. 24.081.308/0001-77, independentemente de chamamento público. Parágrafo único. A entidade beneficiária indicada no *caput* deste artigo poderá ser destinatária de transferências de recursos econômicos advindas da parceria celebrada para os fins apresentados no § 1º do art. 8º-A da Lei estadual n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022.

<sup>2</sup> Art. 8º-A Fica criado o Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás, com a finalidade de viabilizar os objetivos estabelecidos no art. 1º desta Lei.

§ 1º A execução do programa a que se refere o *caput* deste artigo ocorrerá mediante celebração de ajuste de parceria com entidades privadas sem fins econômicos constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA que, sob a forma associativa, se predisponham ao desempenho de atividades, projetos e ações de fomento ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura do Estado.

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público  
Público para Credenciamento de Empresas Executoras de Obras -  
FUNDEINFRA n. 01/2025), com vigência até 01/12/2025.

Além disso, foram firmados Termos de Compromissos com as empresas AGROBOM COMÉRCIO DE CEREAIS LTDA. (Termo de Compromisso n. 04/2025-SEINFRA/GOINFRA x AGROBOM) e AGROBOM INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CEREAIS LTDA (Termo de Compromisso n. 05/2025-SEINFRA/GOINFRA x AGROBOM) (Anexo 6), a partir de chamamento público<sup>3</sup>, para aquisição de anteprojetos de engenharia para construção de rodovias do Estado de Goiás, em conformidade com o Termo de Referência e o Programa de Gestão de Obras do Fundo Estadual de Infraestrutura - FUNDEINFRA, com vigência até dia 31/03/2025.

No âmbito do Procedimento Preparatório n. 202500153530 (Anexo 1), em trâmite nesta 50ª Promotoria de Justiça, foram expedidas recomendações em 30 de maio de 2025, anteriores à celebração da parceria, ao presidente do IFAG, Sr. Armando Leite Rollemberg Neto, ao secretário de infraestrutura, Sr. Adib Elias, e ao presidente da GOINFRA, Sr. Pedro Henrique Ramos Sales, recomendando a adoção de determinadas cautelas administrativas<sup>4</sup>.

---

3 Aviso de Instrumento de Chamamento Público para Aquisição de Anteprojetos para Obras do FUNDEINFRA n. 01/2024.

<sup>4</sup> **1) ABSTENHA-SE** de celebrar parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás - IFAG -, para a execução de obras de infraestrutura - conservação, manutenção, reforma e pavimentação de rodovias e construções de pontes, ante as evidências pontuadas no presente despacho ministerial, para os fins previstos nas Leis estaduais n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022 e Lei n. 23.291, de 24 de março de 2025, notadamente por:

**a)** ausência de procedimento licitatório, chamamento público ou outro meio legal que assegure a imparcialidade, a objetividade, a economicidade, a eficiência, a competitividade a isonomia entre os interessados, conforme impõem os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência e supremacia do interesse público;

Também foi expedida Representação ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, questionando a atuação do Conselheiro Kennedy de Souza Trindade, designado como relator dos processos de despesas públicas suportadas com verbas do FUNDEINFRA (Representação anexa ao movimento n. 40), por possível violação às normas internas de distribuição de procedimentos no tribunal de contas.

Adicionalmente, esta Promotora de Justiça encaminhou Representações ao Procurador-Geral da República em abril de 2025, registradas sob os n. 20250022062/2025 (PGR-00118301/2025) e n. 20250023647/2025 (PR-GO-00017156/2025), visando a propositura de

---

**b)** não restar comprovada a natureza singular do objeto a ser contratado, de modo que não há como justificar procedimento de inexigibilidade de chamamento público e/ou licitação, assim como, fere frontalmente o caráter concorrencial dos procedimentos licitatórios e à regra de chamamento público para formação de parcerias;

**c)** ausência de demonstração notória de efetiva experiência prévia na realização do objeto a ser contratado por parte do IFAG; e,

**d)** possível subcontratação da execução das obras objeto da parceria a ser celebrada pelo Instituto e a SEINFRA, dada a dimensão dos serviços a serem contratados.

**2) ABSTENHA-SE** de celebrar novas contratações diretas que ignorem o fiel cumprimento da Lei n. 8.666/93, da Lei n. 14.133/2021 e da Lei 13.019/2014, em particular que ignorem a ausência de singularidade do objeto e a franca possibilidade de se estabelecer competição, além dos demais requisitos exigidos pela legislação de referência; e,

**3) A REVOGAÇÃO** ou **ANULAÇÃO** do procedimento administrativo respetivo, se já iniciado, diante da ausência dos requisitos legais para contratação direta ou por inexigibilidade, além dos motivos mencionados no corpo deste ofício;

**4)** Em caso de real necessidade da contratação, a realização de prévio procedimento público (composto por projeto básico, planilha de custos, relação de materiais, cronograma, entre outros), impessoal e pautado por critérios objetivos, com fundamento nos princípios constitucionais da impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade na Administração Pública para execução de obras de infraestrutura - recuperação, conservação, manutenção, pavimentação e implementação de rodovias e construções de pontes no Estado de Goiás, especialmente para os fins da Lei n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022.

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público

---

Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face das prescrições contidas nas Leis estaduais n. 22.940, de 23 de agosto de 2024, e n. 23.291, de 24 de março de 2025, atualmente em andamento.

Convém informar que o Partido dos Trabalhadores (PT) propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.885, com pedido cautelar, na qual também questiona as Leis n. 22.940/2024 e n. 23.921/2025, ambas do Estado de Goiás, que tratam, respectivamente, do Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA) e de parcerias celebradas com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG).

Em decisão liminar proferida em 10 de outubro de 2025, o eminente Ministro Alexandre de Moraes concedeu medida cautelar para suspender a eficácia da Lei 22.940/2024 e da Lei 23.291/2025.

Diante desse contexto, considerando a formalização do Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA X IFAG (Anexo 3), a ausência de processo competitivo para contratação do instituto pela Administração Pública, o direcionamento na escolha da entidade, a não comprovação da singularidade do objeto, bem como a inexistência de fundamentação, publicidade e controle da inexigibilidade de chamamento público, propõe-se a presente ação.

### **3 - DO DIREITO**

#### **3.1 - DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

A legitimidade neste caso decorre dos arts. 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais, o que abrange, também, a tutela do patrimônio público e o controle da legalidade na execução de políticas públicas por entidades privadas sem fins lucrativos.

Nos termos dos arts. 1º e 19 da Lei n. 4.717/65 (Lei da Ação Popular, por simetria analógica), o Ministério Público detém legitimidade para atuação na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Ademais, nos termos do Decreto-Lei n. 41/1966, combinado com às disposições da Lei 13.019/2014, evidencia a atribuição do Ministério Público para atuação extrajudicial em tais casos.

Outrossim, de acordo com o art. 25, IV, "b", da Lei n. 8.625/93 (LONMP), incumbe ao Ministério Público:

"Art. 25. (...)  
IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:  
b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem; [...]."

Indubitáveis, portanto, a legitimidade do Ministério Público e a adequação da via eleita para o acesso ao judiciário, não cabendo qualquer questionamento a respeito.

### **3.2 - DA DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO TERMO DE COLABORAÇÃO N. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG**

### **3.2.1 - Da Inexistência de Chamamento Público, da Ausência de Impessoalidade e do Direcionamento na Escolha da Entidade**

A Lei federal n. 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabelece o termo de colaboração como um dos instrumentos de cooperação público-privado para a execução de atividade ou projeto por entidades do terceiro setor.

Nos termos do inciso VII do art. 2º da Lei 13.019/2014, termo de colaboração é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Assim, a parceria a ser celebrada deve ter como pressuposto a convergência de finalidades institucionais, com foco na execução compartilhada de iniciativas de interesse coletivo, em que a finalidade pública prevalece.

Nos termos dos artigos 23 e 24<sup>5</sup> da Lei n. 13.019/2014, a celebração de parceria com Organização da Sociedade Civil (OSC) será, em regra, precedida de chamamento público.

---

<sup>5</sup> Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

A própria lei federal define<sup>6</sup> chamamento público como o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, **no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.**

Percebe-se, assim, que o chamamento público é a regra, e sua dispensa ou inexigibilidade somente é admitida nas hipóteses taxativas prevista nos artigos 30 e 31, respectivamente, desde que devidamente fundamentadas, documentada e justificadas tecnicamente, sendo vedada a invocação genérica de urgência, conveniência pública ou continuidade administrativa como justificativa para a dispensa.

No que se reporta à inexigibilidade do processo de chamamento público, será considerado inexigível quando **inviável a competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.** Nesse sentido, é o que se extrai do contido no artigo 31 da Lei n. 13.019/14, veja-se:

Art. 31. Será considerado **inexigível** o chamamento público na hipótese de **inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade**

---

<sup>6</sup> Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

**específica, especialmente quando:** (Redação dada pela Lei n. 13.204, de 2015)

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; (Incluído pela Lei n. 13.204, de 2015)

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

Observa-se que o art. 31, *caput*, da Lei n. 13.019/2014 apresenta função normativa autônoma, uma vez que um ajuste direto poderá nele se fundar. Desta forma, havendo ausência de pluralidade de alternativas caberá o ajuste direto, com fundamento no *caput* do art. 31. O inciso II, por sua vez, trata do ajuste direto em virtude de autorização legislativa específica, com indicação expressa da entidade beneficiária.

Necessário lembrar que **a essência da inexigibilidade de licitação reside na impossibilidade de competição**, o que afasta o Dever Geral de Licitar, insculpido no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Essa impossibilidade sempre decorre do objeto, seja porque único, como nos casos de produto exclusivo, seja porque, mesmo não sendo exclusivo, se mostra inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas, tornando inviável a realização de um processo licitatório.

A Lei n. 14.133/2021, sobre o tema, em seu art. 74, dispõe de um rol meramente exemplificativo de hipóteses, em consonância com a lógica adotada no regime da Lei n. 8.666/1993.

Veja-se: "Art. 74. *É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: [...]*".

No mesmo sentido, o art. 31 da Lei n. 13.019/2014 elenca as hipóteses de inexigibilidade apenas quando houver inviabilidade de competição ou singularidade do objeto.

No caso da contratação em apreço, observa-se que o Termo de Colaboração 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG (Anexo 3) apenas se amolda formalmente à hipótese de inexigibilidade prevista no inciso II do art. 31 da Lei 13.019/2014, e isso exclusivamente em razão da **edição de lei autorizativa de iniciativa do Chefe do Poder Executivo** (após a escolha realizada exclusivamente pelo Poder Executivo), submetida à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO), que confere ao IFAG a condição de entidade beneficiária de repasses oriundos do FUNDEINFRA.

Contudo, **não se verifica, em momento algum, a presença de requisitos substanciais que justifiquem o afastamento do chamamento público, como exige o art. 31 da Lei federal n. 13.019/2014** - e também a Lei de Licitações. **Inexiste demonstração concreta de inviabilidade de competição, de singularidade do objeto da parceria, ou da exclusividade da entidade para alcançar as metas pretendidas pela Administração Pública**, a despeito da presença de vários executores aptos e a da viabilidade de se estabelecer comparação objetiva ente as várias possíveis propostas.

A motivação da inexigibilidade se limita, portanto, à mera existência de autorização legal genérica para o repasse de recursos públicos ao IFAG, sem qualquer respaldo em critérios técnicos objetivos, sem justificativa idônea, e em total desconsideração ao fato de que há diversos outros entes potencialmente aptos à execução do objeto da parceria, conforme

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público

se depreende de simples leitura do Resultado Preliminar do Chamamento n. 01/2025 - FUNDEINFRA (1ª Lista - 43 empresas - e 2ª listas - 39 empresas) - (Anexo 13), do Instrumento de Chamamento Público para Credenciamento de Empresas Executoras de Obras - FUNDEINFRA n. 01/2025 (Anexo 8).

Ainda, o Chamamento n. 01/2025 - FUNDEINFRA, destinado ao credenciamento de empresas de engenharia interessadas na execução de obras<sup>7</sup> com recursos do FUNDEINFRA - denominadas EXECUTORAS -, revela a existência de número expressivo de interessados, o que por si só afasta qualquer alegação plausível de inviabilidade de competição e evidencia a

---

<sup>7</sup> **Trecho 1:** GO-206, Chapadão do Céu / DIV.MS - extensão de 9,30 km de construção.

**Trecho 2:** GO-439, Hidrolina / Pilar de Goiás - extensão de 14,80 km de construção.

**Trecho 3:** GO-435, Entr. BR-414 / Entr. BR-251 - extensão de 18,07 km de construção.

**Trecho 4:** GO-466, Nerópolis / Terezópolis de Goiás - extensão de 12,56 km de construção.

**Trecho 5:** GO-050, Jataí / Montividiu - extensão de 49,80 km de construção.

**Trecho 6:** GO-220, Perolândia: Entr. GO-341 (trevo da 40 até Perolândia) - extensão de 45,71 km de construção.

**Trecho 7:** GO-411, Entr. GO-050 (Paraúna) / Entr. GO-174 - extensão de 70,80 km de construção.

**Trecho 8:** GO-433, Ouro Verde / Souzaânia - extensão de 16,10 km de construção.

**Trecho 9:** GO-440, Santo Antônio do Rio Verde / Divisa MG - extensão de 32,30 km de construção.

**Trecho 10:** GO-455, Colinaçul (Pau Terra) BR-153 - Trevinho - extensão de 30,50 km de construção.

**Trecho 11:** GO-470, Entr. GO-147 (Piracanjuba) / Rochedo BR-153 - extensão de 21,00 km de construção.

**Trecho 12:** GO-180, Ent. GO-467 / Ent. GO-306 - extensão de 33,70 km de construção.

**Trecho 13:** GO-341, Perolândia: Entr. GO-465 / Entr. BR-158 - extensão de 44,00 km de construção.

**Trecho 14:** GO-139, Silvânia / Lago Corumbá IV - extensão de 58,00 km de construção.

**Trecho 15:** GO-178, Itarumã / BR-364 - extensão de 86,00 km de construção.

**Trecho 16:** GO-206, Campo Alegre: Ent. GO-178 / Ent. GO -184 - extensão de 68,50 km de construção.

**Trecho 17:** GO-461, Portelândia: Rio Matrinchã GO-221 - Entr. GO-194/Entr. GO-221 - extensão de 53,80 km de construção.

**Trecho 18:** GO-147, Bela Vista de Goiás - Entr. GO-010/330 - extensão de 47,10 km de construção.

possibilidade concreta de seleção por critérios isonômicos e impessoais, como exige o ordenamento jurídico.

Ademais, cumpre destacar que a autarquia promoveu outro procedimento de credenciamento, objetivando a contratação de empresas especializadas na elaboração de anteprojetos de engenharia voltados à implantação de obras de arte especial, construção de ponte, pavimentação, manutenção, conservação de rodovias, entre outras intervenções, a serem executadas com recursos do FUNDEINFRA.

Tais circunstâncias revelam, de forma inequívoca, não apenas a existência de **pluralidade de empresas interessadas e tecnicamente habilitadas**, mas também que os serviços a serem gerenciados pelo IFAG – relacionados à execução de obras de infraestrutura – **são plenamente previsíveis, padronizáveis e com resultados mensuráveis**, o que afasta qualquer alegação de singularidade do objeto ou de inviabilidade de competição.

O ajuste celebrado com o IFAG visa a **GESTÃO** de recursos e a **IMPLEMENTAÇÃO** de políticas e ações administrativas de infraestrutura para recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implantação de rodovias, sinalização, pontes, bueiros e edificação e operacionalização de aeródromos, **objetos de natureza comum**, rotineiramente licitados pela GOINFRA, cuja contratação deve, inclusive, de acordo com a Constituição Federal (art. 37, XXI, e art. 175) e Lei de Concessões Públicas, necessariamente, ser precedida de licitação.

Portanto, os serviços em questão não se enquadram como objeto singular ou de natureza excepcional, sendo, ao contrário, passíveis de ampla concorrência entre eventuais interessados. Diante disso, **imperam a obrigatoriedade de instauração de procedimento seletivo prévio, objetivo,**

**transparente e impessoal, conforme determinam os princípios constitucionais da Administração Pública e a Lei n. 13.019/2014.**

No Estado de Goiás, a GOINFRA tem por **missão implementar e gerir a política de infraestrutura de transportes e obras públicas**, conforme disposição do art. 57 da Lei Ordinária n. 21.792, de 16 de fevereiro de 2023, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e sustentável do Estado. Confira-se:

*"Art. 57. À GOINFRA competem:*

*I - a execução da política estadual de transporte e obras públicas, com a realização de obras civis e de infraestrutura; [...]"*

Desse modo, vislumbra-se uma tentativa de afastar a prestação de serviços de obras de infraestrutura do "núcleo central" do Estado, mediante a transferência de responsabilidades públicas a entes privados, que poderão, inclusive, realizar contratações sem licitação, tratando-se de um verdadeiro programa de privatização e burla ao processo licitatório.

Sabe-se que a execução de obras públicas deve ocorrer pelo Estado, de forma direta ou indireta, conforme normas de licitação (art. 37, XXI, CF/88; Lei n. 14.133/2021), ou pela iniciativa privada, via concessão ou parceria público-privada (art. 175, CF/88; Leis n. 8.987/1995 e n. 11.079/2004). Nesse contexto, a opção pelo Termo de Colaboração em substituição a modelos legalmente previstos carece de motivação idônea e respaldo jurídico.

Em síntese, o fluxo da operação pode ser visualizado da seguinte maneira:

- a) GOINFRA faz o chamamento público e credencia as empresas EXECUTORAS (empresas de engenharia interessadas em executar as obras financiadas com recursos do FUNDEINFRA) e ESTRUTURADORAS (aquisição de anteprojetos de engenharia para construção de rodovias);
- b) IFAG contrata essas empresas para executar as obras e projetos financiadas com recursos do FUNDEINFRA, assim, é responsável pela contratação da empresa privada, pelo seu pagamento, pela aquisição de materiais, pelo acompanhamento e fiscalização da execução das obras e demais serviços correlacionados, ou seja, atua como verdadeira GESTORA do serviço público;
- c) Empresas EXECUTORAS E ESTRUTURADORAS implementam as ações no Estado de Goiás, vinculadas diretamente ao IFAG.

Para mais, menciona-se a regra contida no art. 32, a qual exige que a ausência de chamamento público seja formalmente justificada pelo gestor público, com publicação de extrato.

Na justificativa apresentada não basta a mera indicação do dispositivo legal utilizado, afirmando que a situação fática corresponde àquele abstratamente previsto em lei. Em verdade, necessário se faz que a autoridade administrativa utilize argumentação apoiada em razões efetivamente existentes e consequentemente sustentáveis, capazes de resistir a um debate aberto, próprio do Estado Democrático de Direito.

Nesse cenário, pelo que é possível acessar junto ao Processo n. 4937/2025, que trata do Projeto de Lei Ordinária n. 165/2025 (Anexo 7) e que culminou na edição e publicação da Lei Estadual n. 23.291/2025, e até mesmo junto ao próprio Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG e respectivo Plano de Trabalho (Anexos 3 e 4), **não foram apresentadas maiores explicações acerca da escolha do IFAG como entidade apta a celebrar parcerias com o Estado de Goiás a fim de viabilizar a**

**aplicação dos recursos do FUNDEINFRA.** A proposição inicial, embora mencione inviabilidade de competição entre OSCs, não afirma que esse foi o caso ora em discussão, tampouco demonstra se foram tomadas outras medidas no intuito de encontrar outras entidades aptas à parceria objetivada.

A utilização de expressões genéricas na justificativa, como "*contexto atual da infraestrutura brasileira*", "*necessidade de incorporar medidas inovadoras para solução de problemas complexos*", "*da urgência da implementação de projetos de infraestrutura*", argumentos extraídos do Parecer Jurídico n. 24/2025/PROCSERT, não justificam a singularidade do objeto ou da contratação direta do IFAG, mas sim, de modo contrário, atraem a obrigatoriedade do chamamento público como mecanismo adequado para a seleção da melhor proposta.

Assim, exige-se que a justificativa apresentada seja acompanhada de elementos que evidenciem não apenas a caracterização da situação de fato ensejadora da formalização direta da parceria e seu enquadramento em qualquer das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, como também, e especialmente, a razão de escolha da Organização de Sociedade Civil, que deve ser amparada em critérios transparentes e impessoais, em homenagem aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 5º da Lei n. 13.019/2014.

Por certo que tal paralelo excluirá qualquer dúvida quanto a um dos objetivos da lei, qual seja, garantir a escolha da Organização de Sociedade Civil pautada em critérios objetivos e em harmonia com o interesse público.

Reforça-se que a parceria formalizada pelo Termo de Colaboração 001/2025 - SEINFRA/GOINFRA x IFAG, **não versa sobre**

**objeto singular ou de natureza excepcional, tampouco indica a exclusividade da entidade para sua execução,** o que demonstra a obrigatoriedade de instauração de procedimento seletivo prévio, objetivo, transparente e impessoal, nos termos da Lei n. 13.019/2014 e princípios da administração pública.

Outrossim, observa-se que a escolha do Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG) para atuar como gestor dos recursos do FUNDEINFRA decorreu de decisão unilateral do Estado de Goiás, sem qualquer procedimento seletivo prévio, como se depreende do Ofício n. 04/2025-PRESIDÊNCIA/IFAG, constante do Procedimento Preparatório n. 202500153530 - ATENA (Anexo 1). Tal conduta configura flagrante violação ao princípio da impessoalidade, pilar do regime jurídico-administrativo, que exige que as escolhas da Administração Pública sejam pautadas por critérios objetivos, técnicos e transparentes.

A situação se agrava ao se constatar que, após o convite informal ao IFAG pelo Estado de Goiás e a manifestação de interesse do instituto, foi submetido à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Ordinária n. 165/2025 (Processo n. 4937/2025, protocolado em 06/03/2025), de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, cuja única e principal finalidade foi autorizar, **de forma direcionada,** a celebração de parceria com a referida entidade, independentemente de chamamento público. Tal providência busca, de maneira artificial, legitimar a inexigibilidade de chamamento público, com base no art. 31, inciso II, da Lei Federal n. 13.019/2014, sem que estejam presentes os elementos materiais exigidos pela norma federal, como a inviabilidade de competição ou a natureza singular do objeto.

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público

---

Para melhor compreender os contornos dessa relação, convém examinar a composição interna do próprio IFAG.

Nos termos do art. 7º, inciso I, do Estatuto Social, o Conselho Deliberativo do Instituto é integrado pela **FAEG (Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás)**, pelo Senar/ARGO e pela APROSOJA-GO. Atualmente, a Presidência desse Conselho é exercida pelo Sr. **Armando Leite Rollemberg Neto**, com mandato vigente de 19/04/2024 a 12/12/2025.

Ressalte-se que o Sr. **Armando Rollemberg possui vínculo funcional e político direto com o atual Governador do Estado**, tendo sido nomeado, em 2019, para cargos estratégicos na Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Superintendente de Desenvolvimento Agrário e Fundiário e Chefe de Gabinete), além de compor, no presente momento, o Conselho de Administração da Organização das Voluntariadas de Goiás (OVG), em mandato de dois anos (02/12/2023 a 01/12/2025).

Cumpra ainda destacar que, o mesmo dirigente ocupa, **concomitantemente à presidência do IFAG**, o cargo de **Vice-Presidente Administrativo da FAEG**, entidade que compõe o Conselho Deliberativo do IFAG. A diretoria da federação foi escolhida por seu atual presidente, Sr. **José Mário Schreiner**, para o quadriênio 2023-2026.

No que se refere ao Sr. **José Mário Schreiner**, é público e notório o seu **estreito alinhamento político** com o Governador Ronaldo Caiado, sendo um de seus principais apoiadores no setor agropecuário durante a campanha à reeleição<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/reeleito-na-faeg-ze-mario-se-consolida-como-principal-lideranca-no-agro-em-goias-434509/>, acesso em 11/07/2025, às 15h35;

Além disso, o Chefe do Poder Executivo já reconheceu publicamente sua atuação e fidelidade, exaltando sua liderança no setor e sua contribuição política.

O vínculo pessoal e político entre José Mario Schreiner e o Governador do Estado, Sr. Ronaldo Caiado, é antigo e de conhecimento público, vez que já noticiado pelos veículos de informação por diversas vezes. Destacam-se as seguintes matérias:

1. Governo de Goiás participa da posse da nova diretoria da Faeg (publicado em 13/12/2019)<sup>9</sup>;
2. Caiado recebe homenagem do setor agropecuário em Anápolis (publicado em 25/06/2021)<sup>10</sup>;
3. Presidente da Faeg completa 64 anos e reúne amigos e autoridades para comemoração. Governador ressalta expressividade e credibilidade do líder rural (publicado em 08/02/2025)<sup>11</sup>;
4. Zé Mário, um nome estratégico do projeto político de Caiado (publicado em 13/02/2025)<sup>12</sup>;
5. Postagem na rede social Facebook do Governador (publicado em 08/03/2025)<sup>13</sup>;
6. Schreiner opera para atrair prefeitos do PL para a base de Caiado e Daniel Vilela (publicado em 09/03/2025)<sup>14</sup>;

---

<sup>9</sup> <https://goias.gov.br/agricultura/governo-de-goias-participa-da-posse-da-nova-diretoria-da-faeg/>, acesso em 11/07/2025, às 15h40;

<sup>10</sup> <https://goias.gov.br/caiado-recebe-homenagem-do-setor-agropecuario-em-anapolis/>, acesso em 11/07/2025, às 15h51;

<sup>11</sup> <https://sucessonocampo.com.br/presidente-da-faeg-completa-64-anos-e-reune-amigos-e-autoridades-para-comemoracao-governador-ressalta-expressividade-e-credibilidade-do-lider-rural/>, acesso em 11/07/2025, às 16h;

<sup>12</sup> <https://ohoje.com/2025/02/13/ze-mario-um-nome-estrategico-do-projeto-politico-de-caiado/>, acesso em 11/07/2025, às 16h02.

<sup>13</sup> <https://www.facebook.com/ronaldocaiado44/posts/feliz-anivers%C3%A1rio-meu-amigo-z%C3%A9-m%C3%A1rio-parab%C3%A9ns-pelos-seus-64-anos-de-vida-e-pela-1162323678582802/>, acesso em 11/07/2025, às 16h07;

<sup>14</sup> <https://www.jornalopcao.com.br/bastidores/schreiner-opera-para-atrair-prefeitos-do-pl-para-a-base-de-caiado-e-daniel-vilela-687013/> acesso em 11/07/2025, às 15h30;

7. Zé Mário é o coringa do baralho caiadista (publicado em 26/03/2025)<sup>15</sup>;

8. Ronaldo Caiado e Shreiner deverão ser os generais eleitorais de Pedro Sales para deputado federal (publicado em 31/05/2025)<sup>16</sup>; e,

9. Caiado cita 2030 entre critérios para a vice em chapa governista (publicado em 20/06/2025)<sup>17</sup>.

Esse histórico de vínculos pessoais, funcionais e políticos entre os principais dirigentes do IFAG e o Governo do Estado de Goiás fragiliza severamente a justificativa da inexigibilidade de chamamento público e reforça a tese de direcionamento institucional na escolha da entidade parceira, esvaziando o requisito da impessoalidade e da viabilidade técnica da competição, exigido pelo ordenamento jurídico vigente.

Ressalta-se que a necessidade de considerar o vínculo entre a entidade e o Poder Público é tão importante que a Lei n. 13.019/2014, impede de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista em seu texto a organização da sociedade civil que:

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

**III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação**

---

<sup>15</sup> <https://www.aredacao.com.br/artigos/229358/ze-mario-e-o-coringa-do-baralho-caiadista>, acesso em 11/07/2025, às 16h05;

<sup>16</sup> [https://www.jornalopcao.com.br/bastidores/ronaldo-caiado-e-schreiner-deverao-ser-os-generais-eleitorais-de-pedro-sales-para-deputado-federal-712542/#google\\_vignette](https://www.jornalopcao.com.br/bastidores/ronaldo-caiado-e-schreiner-deverao-ser-os-generais-eleitorais-de-pedro-sales-para-deputado-federal-712542/#google_vignette), acesso em 11/07/2025, às 16h05;

<sup>17</sup> <https://opopular.com.br/politica/caiado-cita-2030-entre-criterios-para-a-vice-em-chapa-governista-1.3279426>, acesso em 10/07/2025, às 13h;

**aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; Grifou-se**

Ora, não se pode admitir o uso desvirtuado dos instrumentos previstos na Lei n. 13.019/2014, como meios formais para dissimular contratações diretas de serviços. A parceria aqui impugnada, claramente, configura-se como simulada, pois oculta relações que, na prática, equivalem a direcionamento na contratação (vez que não versa sobre objeto singular ou de natureza excepcional, tampouco indica a exclusividade da entidade para sua execução); contratação direta; verdadeiro programa de privatização de serviços de competência a GOINGRA e SEINFRA; e, burla ao processo licitatório.

Portanto, a inexistência de chamamento público, sem a demonstração de inviabilidade de competição ou singularidade do objeto, o evidente direcionamento institucional, e a contratação direta baseada apenas em autorização legal, implicam em violação aos **princípios da impessoalidade, isonomia, eficiência e do processo licitatório (art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal), e, ao menos, em relação aos artigos 5º, 23, caput, 24, caput, 31, caput e inciso II, todos da Lei n. 13.019/2014.**

Assim, questiona-se a licitude do objeto da referida parceria e tem-se que o referido ajuste não atende os fins pretendidos pela legislação federal.

**3.2.2 - Da inexistência de requisitos necessários para celebração de termo de colaboração pelo Instituto Para Fortalecimento da Agropecuária de Goiás - IFAG, nos termos da lei Federal n. 13.019/2014**

Inicialmente, informa-se que o Estatuto Social do Instituto para Fortalecimento da Agropecuária de Goiás analisado por esta Promotoria de Justiça refere-se ao atualizado em 24 de abril de 2024 e averbado no 1º Registro de Pessoas Jurídicas, Títulos e Documentos e Protestos de Goiânia/GO em 01 de julho de 2024, uma vez que se tratava do último ato relativo ao estatuto averbado no livro de Pessoas Jurídicas ao tempo da solicitação ministerial, conforme consta do Ofício n. 108/205, de 02 de abril de 2025.

De acordo com o seu Estatuto, o IFAG é uma associação civil, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e econômicos, com prazo de duração indeterminado, com **sede e foro na Rua 87, n. 662, Edifício FAEG (Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás), Setor Sul, CEP 74093-300, Goiânia - GO.**

O art. 2º do Estatuto prevê que a associação terá por finalidade o desenvolvimento do setor rural, através das ações relacionadas em 63 (sessenta e três) incisos que o compõe.

No documento em questão, constata-se que, dentre as finalidades expressamente elencadas pelo art. 2º do Estatuto Social do Instituto, **não há menção direta à gestão de recursos ou implementação de políticas públicas, tampouco à execução de obras como reforma, manutenção, pavimentação, conservação ou implantação de rodovias ou pontes como uma finalidade da entidade.**

As atividades de execução descritas no estatuto da instituição focam áreas como projeto habitacionais (item XL), programas de saúde (item XXXIX), projetos de promoção sociocultural (XXXVI), entre outras, majoritariamente ligadas ao desenvolvimento do agronegócio, pesquisa, inovação, capacitação e apoio institucional.

O Estatuto menciona, ainda, "assessoria no planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas, projetos e programas nas áreas de [...] logística e infraestrutura" (item XLV), **que indica um papel de consultoria nessas áreas e não confere à entidade competência para gestão de recursos e execução material de obras públicas.**

Dessa forma, tem-se que o instituto a ser contratado - IFAG - não possui finalidade institucional compatível com a execução de obras em vias públicas e pontes, tampouco há como identificar a experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria a ser celebrada ou de natureza semelhante, conforme exige o art. 33, V, "b", da Lei federal n. 13.019/2014.

Destaca-se que o Instituto sequer possui sede própria - estando localizado no mesmo endereço da Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás (**FAEG**) -, como também não possui capacidade técnica prévia, autônoma ou expertise para execução das atividades almejadas pela Administração Pública.

Informa-se que, de acordo com o Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA, o objeto a ser executado pela entidade beneficiária será "(...) a gestão dos recursos oriundos da produção agrícola, pecuária e mineral no Estado de Goiás, além das demais fontes de receitas referentes ao Fundo Estadual de Infraestrutura - FUNDEINFRA, bem como a implementação, em âmbito estadual, de políticas e ações administrativas de infraestrutura agropecuária, dos modais de transporte, recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implantação de rodovias, sinalização, artes especiais, pontes, bueiros, edificação e operacionalização de aeródromos".

O art. 33, caput e incisos, da Lei n. 13.019/2014, estabelece que as organizações da sociedade civil deverão ser

regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente, confira-se:

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente:

**I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;**

III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

V - possuir:

a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;

**b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;**

**c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.**

Assim, conclui-se que é necessária a demonstração de experiência prévia, bem como a existência de instalações, condições e capacidade técnica para o cumprimento das atividades estabelecidas na parceria.

Nesse ponto, o instituto também não logrou êxito em demonstrar o atendimento ao requisito, vez que **não há comprovação de experiência prévia em relação ao objeto da parceria**. De fato, seria a primeira vez o instituto a executar os serviços ajustados.

Ressalta-se que não foram disponibilizados documentos e/ou informações acerca da experiência prévia do IFAG na gestão de projetos semelhantes, nem mesmo há informações acerca de sua capacidade técnica para execução do objeto da parceria, que envolve implementação de políticas e ações de infraestrutura no âmbito do Estado de Goiás e a realização de várias obras públicas de grande vulto com recursos do FUNDEINFRA.

Com efeito, ao que consta, a escolha da instituição foi amparada unicamente em argumentos genéricos como *"contexto atual da infraestrutura brasileira"*, *"necessidade de incorporar medidas inovadoras para solução de problemas complexos"*, *"da urgência da implementação de projetos de infraestrutura"*, na condução da política pública de infraestrutura voltada ao setor agropecuário, **sem respaldo técnico ou demonstração de capacidade operacional prévia da entidade selecionada** da entidade selecionada, que, reforça-se, nunca prestou os serviços em questão.

Nesse contexto, é oportuno destacar que o Termo de Colaboração n. 001/2025 - SEINFRA/GOINFRA x IFAG, prevê, em seu item 3.3, a possibilidade de o Estado de Goiás ceder servidores públicos ao IFAG, bem como, nos termos do item 8.3, autoriza a GOINFRA a convocar servidores efetivos para integrarem o colegiado de engenheiros vinculado à entidade privada, com a finalidade de viabilizar a execução do objeto pactuado.

Essas e outras disposições do termo de colaboração evidenciam, de forma inequívoca, a **inexistência de capacidade**

**técnica autônoma do IFAG para assumir, de maneira plena e independente, a gestão do ajuste firmado com a Administração Pública,** especialmente no que se refere à complexa execução de obras de infraestrutura.

**A dependência estrutural da entidade em relação ao aparato técnico-estatal reforça sua inaptidão operacional e fragiliza a justificativa para sua contratação direta, revelando-se, na prática, um mecanismo de delegação informal de atividades públicas a um ente privado desprovido da expertise necessária.**

Considerando que tais atividades demandam, entre outras capacidades, a de planejamento técnico de engenharia, de gestão e fiscalização de obras e de administração eficiente de recursos públicos de grande monta, e que o Instituto foi criado com o propósito de fortalecer o setor agropecuário por meio de dados e inteligência estratégica, **não possuindo, em sua essência, perfil técnico voltado para a realização de obras públicas de infraestrutura,** entende-se que as razões para a inexigibilidade do chamamento público, assim como para a escolha do IFAG como entidade beneficiária, **não foram suficientemente expressas ou disponibilizadas pelo Poder Público a fim de legitimar a escolha da entidade e a formalização da parceria.**

Além disso, verifica-se que o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás - IFAG - não ostenta os requisitos necessários para sua atuação como parceiro público-privado, em desconformidade com os arts. 33 e 35 da Lei n. 13.019/2014, **eis que não foram demonstrados e não se observam os seguintes pontos:**

- I. A associação não possui título de qualificação como Organização da Sociedade Civil de acordo com o período legal exigido - um, dois ou três anos de existência;

- II. A associação não tem em seu estatuto previsão para execução ou gestão de obras de infraestrutura ou finalidade relacionada à execução de pontes, implementação, manutenção, conservação e reforma de rodovias, ou afins;
- III. Ausência de finalidade institucional de interesse comum com o objeto a ser executado;
- IV. Ausência de escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;
- V. Não comprovação de capacidade técnica e operacional para execução das obras e serviços a serem contratados;
- VI. Não apresentação da viabilidade da execução das obras pela associação; e,
- VII. Não apresentação da forma e modo da prestação de contas.

Logo, não se vislumbra o atendimento dos requisitos dos artigos 33 e 35 da Lei n. 13.019/2014, tampouco o estatuto social do instituto atende às exigências legais.

Ainda, chama atenção o fato do Instituto ser responsável pela gestão e aplicação de recursos do FUNDEINFRA, assim como pela contratação e fiscalização das empresas EXECUTORAS E ESTRUTURADORAS que receberão essas verbas, o previsto no Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA, mas que "(...) *em nenhuma hipótese a associação parceira será responsabilizada perante o Estado de Goiás ou órgãos a ele vinculados, seja no âmbito administrativo e/ou judicial, nem mesmo de forma subsidiária ou solidária, caso a empresa executora da obra descumpra as exigências deste termo, do contrato e/ou das legislações vigentes*" (cláusula décima sexta, item 16.7).

Essa previsão vai de encontro a norma constitucional acerca da responsabilização de todos aqueles que, enquanto incumbidos do manejo de recursos públicos, derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, caput, II, e § 3º, da CF/88).

Mais uma vez, cabe rememorar a aplicação da Lei n. 13.019/2014 (art. 42, XX), ao disciplinar que na formalização das parcerias com OSCs deve haver cláusula que estabeleça a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelos os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução, situação diametralmente oposta do que se extrai do Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA.

Isso posto, fica prejudicada a viabilidade jurídica do Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA - IFAG, em razão da violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, eficiência e do processo licitatório (art. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal), e, ao menos, em relação aos artigos 5º, 23, *caput*, 24, *caput*, 31, *caput* e inciso II, 33, *caput* e incisos I, V, "b", "c", 34, *caput* e inciso VII, 35, *caput* e incisos I, III, V, "b", e art. 42, XX, todos da Lei n. 13.019/2014.

### **3.2.3 - Da Parceria entre o Estado de Goiás e o Instituto da Agropecuária de Goiás - IFAG**

Em 24 de junho de 2025, foi publicado o Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG, autorizado pela Lei Estadual n. 23.291/2025, sem que tenha sido divulgada justificativa para a inexigibilidade de chamamento público. Pelo ajuste, o IFAG será responsável pela contratação de empresas estruturadoras e executoras previamente credenciadas, enquanto a GOINFRA será responsável pelas demais ações, como elaboração de minutas contratuais e acompanhamento da execução das obras

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público  
(Cláusula Décima Quarta do Termo de Colaboração n. 001/2025-  
SEINFRA/GOINFRA).

Aos serviços do IFAG foi prevista a transferência do valor de R\$ 8,2 milhões para custeio de despesas com pessoal e encargos, além de outras despesas correntes e investimentos em mobiliário. Confirmam-se os quadros de detalhamento da estimativa orçamentária:

**ESTIMATIVA ORÇAMENTÁRIA**

**Quadro 1 - Despesas com Custeio para fins de pagamento de despesas com pessoal e encargos**

<b>1. Estrutura de Pessoal</b>	<b>Salário nominal</b>	<b>Custo total nominal</b>
1.1. Diretor Administrativo	R\$ 40.000,00	R\$ 40.000,00
1.2. Chefia de Gabinete	R\$ 22.500,00	R\$ 22.500,00
1.3. Gerências Diversas (Gerência de Secretária Geral; Compras; Engenharia; Finanças e contábil e controle interno)	R\$ 17.500,00	R\$ 87.500,00
1.4. Assessoria Especial	R\$ 19.000,00	R\$ 76.000,00
1.5. Assessores de Engenharia	R\$ 15.000,00	R\$ 30.000,00
1.6. Analistas	R\$ 7.000,00	R\$ 70.000,00
1.7. Técnicos	R\$ 4.500,00	R\$ 13.500,00
1.8. Motorista	R\$ 2.600,00	R\$ 7.800,00
<b>Total</b>		<b>R\$ 347.300,00</b>
<b>Projeção de Encargos mensais</b>		<b>R\$ 128.501,00</b>
<b>Total estimado em 12 meses</b>		<b>R\$ 5.709.612,00</b>

**Quadro 2 - Despesas com Custeio para fins diversos**

<b>2. Custeio</b>	<b>Valor mensal (R\$)</b>
2.1. Consultoria contábil	R\$ 35.000,00
2.2. Consultoria jurídica	R\$ 30.000,00
2.3. Aluguel de sala	R\$ 15.000,00
2.4. Aluguel de veículos	R\$ 35.000,00
2.5. Serviços de limpeza	R\$ 11.000,00
2.6. Serviços de copeiragem com material	R\$ 15.000,00
2.7. Aluguel de computadores	R\$ 12.300,00
2.8. Aluguel de impressoras	R\$ 1.800,00
2.9. Material de Escritório	R\$ 1.500,00
2.10. Combustível	R\$ 7.218,75
2.11. Provedor de internet	R\$ 1.200,00
2.12. Água	R\$ 5.000,00
2.13. Energia	R\$ 10.000,00
2.14. Serviço de Secretária/Recepcionista	R\$ 7.500,00
2.15. Serviço de Portaria	R\$ 7.500,00
2.16. Serviço de Videomonitoramento	R\$ 2.400,00
2.17. Serviços diversos	R\$ 4.825,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 202.243,75</b>
<b>Total estimado em 12 meses</b>	<b>R\$ 2.426.925,00</b>

Quadro 3 - Despesas com Investimentos

3. Investimentos	Valor único
3.1. Mesa de escritório	R\$ 25.000,00
3.2. Mesa de reunião	R\$ 7.000,00
3.3. Cadeira	R\$ 13.500,00
3.4. TV	R\$ 18.000,00
3.5. Gaveteiros	R\$ 5.000,00
3.6. Mobiliário e utensílios de copa e similares	R\$12.000,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 80.500,00</b>

No entanto, a Lei n. 13.019/2014, dentre os requisitos para celebração das parcerias, exige que a OSC possua instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional prévia para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e execução das metas pactuadas (arts. 33, V, "c" e 35, V, "c"), **o que não se vislumbra no caso em questão**, eis que o Estado de Goiás pretende utilizar de recursos do FUNDEINFRA para estruturação e manutenção administrativa do IFAG.

Destaca-se que o Plano de Trabalho anexo ao Termo de Colaboração contempla (sub)planos de trabalho que têm como partícipes a SEINFRA, a GOINFRA e o IFAG, para a realização de **seis obras**.

Ocorre que, embora esses (sub)planos de trabalho sejam relativos a obras diversas, com extensões e tempo para execução diversos, **os seis planos de trabalho são idênticos, sem que tenham sido definidas as metas a serem atingidas e os projetos a serem executados para cada uma de forma peculiar, assim como orienta o art. 8º-E da Lei Estadual n. 24.670/2022.**

Ressalta-se que o próprio Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG estabelece que o Plano de Trabalho deve conter: **i)** a descrição das metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; **ii)** a forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das

metas a eles atreladas; e, **iii)** a definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas<sup>18</sup>.

Tais fatos indicam a ausência de instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional prévias do Instituto para execução dos serviços previstos, além da necessidade de acompanhamento e controle prévio e concomitante do ajuste (Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA XIFAG) e dos contratos dele decorrentes, para verificar a legalidade, a efetiva execução das metas e a regularidade das prestações de contas, haja vista a previsão genérica de metas nos (sub)planos de trabalho, conforme os arts. 8º-F da Lei Estadual n. 21.670/2022, 70 da CF e 26, V, da Constituição do Estado de Goiás.

### **3.3 - DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE *INCIDENTER TANTUM* DA LEI ESTADUAL N. 22.940, DE 23 DE AGOSTO DE 2024, E, POR ARRASTAMENTO, DA LEI ESTADUAL N. 23.291, DE 24 DE MARÇO DE 2025**

#### **3.3.1 - Da impossibilidade de o Estado legislar sobre Normas Gerais De Licitações e Contratos Públicos. Do Vício Formal e Material de Inconstitucionalidade. Usurpação de Competência Legislativa da União**

---

<sup>18</sup> 5. CLÁUSULA QUINTA - DOS PLANOS DE TRABALHO

5.3. Deverão constar do PLANO DE TRABALHO:

5.3.1. A descrição das metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;

5.3.2. A previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;

5.3.3. A forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; e

5.3.4. A definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

A Constituição Federal definiu no art. 22, XXVII, a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Conforme estabelece o parágrafo único desse artigo, lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias nele relacionadas. Confira-se:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

Além disso, o art. 22, XXVII, da CF/88 igualmente determina a observância ao disposto no art. 37, XXI, da Carta Magna, disciplina que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, entende-se que toda e qualquer exceção à regra de realização de processo de licitação pública deve necessariamente estar expressamente prevista nas normas gerais estabelecidas pela legislação federal.

No exercício de sua competência, a União editou as Leis 8.666/1993, 11.079/2004, 13.019/2014 e 14.133/2021, que disciplinam as regras gerais de licitação e contratação, as quais, de forma expressa e taxativa ressalvam os casos não sujeitos ao processo de licitação pública e ao chamamento público, entre eles aqueles que seriam objeto de dispensa ou inexigibilidade de licitação e chamamento público.

A Lei federal n. 13.019/2014 define o que são organizações da sociedade civil, como serão celebrados os termos de colaboração ou de fomento, **o chamamento público**, e demais requisitos para celebração do termo de colaboração e de fomento, bem como sua formalização e execução. A legislação é clara ao definir, em seu art. 2º-A, que *"as parcerias disciplinadas nesta lei respeitarão, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação"*.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 3059, orienta que, em matéria de licitação, assiste aos Estados e ao Distrito Federal competência de natureza suplementar. Ademais, inexistindo lei federal sobre normas gerais de licitação, os Estados ficam autorizados a exercer a competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades.

Todavia, adverte-se que a autonomia reconhecida em favor dos Estados e do Distrito Federal não é incondicionada, pois deverá ser exercida apenas para a suplementação das normas gerais expedidas pela União, sendo vedada qualquer tentativa de flexibilização ou alteração das balizas constitucionais que resguardam a isonomia no tratamento dos entes, e no caso, o modelo licitatório e de contratos administrativos.

Nessa esteira, cita-se trecho do voto de relatoria do Ministro Teori Zavascki lançado à ADI 3.735 - MS, veja-se:

*"Para se validar, portanto, a suplementação oferecida pelas leis locais em adendo às normas gerais do ordenamento deve passar, pelo menos, por um teste constituído de duas etapas: (a) a identificação, em face do modelo nacional concretamente estabelecido, das normas gerais do sistema; e a (b) verificação da compatibilidade, direta e indireta, entre as normas gerais estabelecidas e as inovações fomentadas pelo direito local."* Grifou-se.

Nesse contexto, o Estado de Goiás, através da **Lei Estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024, que altera a Lei n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022**, criou o "*Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás*", a ser financiado por recursos arrecadados ao Fundo Estadual da Infraestrutura - FUNDEIFRA -, mediante celebração de ajuste de parceria com entidades privadas sem fins econômicos constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA, sob a forma associativa.

Nesse cenário, foi editada a Lei estadual n. 23.291, de 24 de março de 2025, que autoriza o Estado de Goiás a celebrar parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás - IFAG -, independente de chamamento público<sup>19</sup>, além de autorizar o instituto como destinatário de transferências de recursos econômicos advindos da parceria celebrada para os fins apresentados no § 1º do art. 8º-A da Lei estadual n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022<sup>20</sup>.

A integralidade do referido diploma legal estadual dispõe sobre normas gerais de contratação pública de entidades privadas sem fins econômicos sob o regime de parceria pelo Estado

---

<sup>19</sup> Art. 1º Fica autorizado o Estado de Goiás, nos termos do inciso II do art. 31 da Lei federal n. 13.019, de 31 de julho de 2014, a celebrar parceria com a associação civil denominada Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás - IFAG, CNPJ n. 24.081.308/0001-77, independentemente de chamamento público. Parágrafo único. A entidade beneficiária indicada no *caput* deste artigo poderá ser destinatária de transferências de recursos econômicos advindas da parceria celebrada para os fins apresentados no § 1º do art. 8º-A da Lei estadual n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022.

<sup>20</sup> Art. 8º-A Fica criado o Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás, com a finalidade de viabilizar os objetivos estabelecidos no art. 1º desta Lei.  
§ 1º A execução do programa a que se refere o *caput* deste artigo ocorrerá mediante celebração de ajuste de parceria com entidades privadas sem fins econômicos constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA que, sob a forma associativa, se predisponham ao desempenho de atividades, projetos e ações de fomento ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura do Estado.

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público de Goiás, em contravenção ao art. 22, inciso XXVII, art. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal.

A Lei Estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024, que alterou a Lei Estadual n. 21.670/2022, dispõe de normas gerais de contratação pública, em afronta ao art. 22, XXVII, da Constituição Federal, haja vista que, nos art. 8º-A a 8º-K, restringiu a elegibilidade das entidades parceiras às organizações "constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA", redesenhou a governança das entidades, ao reservar 30% dos assentos do Conselho de Administração a indicados do Poder Público; facultou a integração do próprio Estado à entidade associativa parceira; e elegeu um arranjo de acompanhamento e prestação de contas centrado, especialmente, no Poder Executivo.

A legislação estadual, ainda, cria nova modalidade contratual e introduz dispositivos que colidem diretamente com o ordenamento federal; autoriza a execução de obras por compensação de créditos (art. 6º-A); limita a celebração de parcerias a entidades sem fins econômicos constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA (art. 8º-A, § 1º); em previsões que ultrapassam o caráter suplementar a qual competiria a atuação Estatal.

Por sua vez, a Lei Estadual n. 23.921, de 24 de março de 2025, autoriza a celebração de parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás - IFAG, independentemente de chamamento público, em clara violação às normas gerais estabelecidas pela Lei 13.019/2014, tendo em vista a ausência de **demonstração concreta de inviabilidade de competição, de singularidade do objeto da parceria ou da exclusividade da entidade para alcançar as metas pretendidas pela Administração Pública**, a despeito da presença de vários

executores aptos e a da viabilidade de se estabelecer comparação objetiva ente as várias possíveis propostas.

A seguir, são indicados os dispositivos que violam competências constitucionais preestabelecidas, em especial por criar ou dispor em sentido contrário ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC -, regulamentado pela Lei federal n. 13.019/2014, editada pela União.

O art. 6º-A, *caput*, da Lei Estadual n. 22.940, de 23 de agosto 2024, autoriza a execução de obras de engenharia por contribuintes do FUNDEINFRA, de maneira privada, em regime de compensação com os créditos provenientes do fundo. Confira-se:

Art. 6º-A Ficam autorizadas, nos termos de regulamento a ser editado pelo Secretário de Estado da Infraestrutura, a contratação de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental - EVTEAs, de projetos básicos e/ou projetos executivos, para posterior utilização pela administração pública, e a execução de obras de engenharia por contribuintes, de maneira privada, em regime de compensação com os créditos do FUNDEINFRA, admitida a formação de consórcios para essa finalidade." (NR)

A norma em questão viola a Constituição Federal que, como regra, estabelece que as contratações realizadas pela administração pública devem ser precedidas de licitação, salvo em hipóteses excepcionais, prevista no art. 37, inciso XXI. Além de ir de encontro ao previsto nos artigos 5º, 23, 24, 30 e 31 da Lei 13.019/2014, usurpa de competência privativa da União, prevista no art. 22, inciso XXVII, da CF, e infringe o princípio da distribuição de competências entre os entes federativos, ao criar uma hipótese inédita de contratação direta por lei estadual, sem observância ao devido processo licitatório.

A norma estadual autoriza a execução de obras de engenharia por contribuintes do FUNDEINFRA de maneira privada, em regime de compensação com os créditos do fundo, sem que haja

qualquer processo licitatório público e sem a participação igualitária de condições de todos os concorrentes interessados.

Sabe-se que a compensação é instituto de direito financeiro e tributário, não modalidade de contratação. Transformá-la em via de acesso à execução de obra pública implica criar, por lei estadual, uma hipótese inédita de contratação direta, em frontal afronta à reserva de normas gerais da União e ao art. 37, XXI.

Assim, destacam-se trechos de artigo escrito por Daniel de Paiva Gomes e Eduardo de Paiva Gomes<sup>21</sup>:

*A compensação, enquanto forma de extinção do crédito tributário, encontra fundamento no artigo 170 do Código Tributário Nacional, o qual estabelece que "a lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública".*

A primeira conclusão que se constrói da leitura do referido dispositivo é a de que **a compensação depende, necessariamente, de lei regulamentando-a a ser editada pelo respectivo ente federativo, estabelecendo o procedimento, as condições e as garantias para que tal mecanismo de extinção da obrigação tributária seja utilizado pelo sujeito passivo da obrigação tributária.**

Ora, a ausência de um procedimento específico para a compensação de créditos e a inexistência de processo licitatório formal para contratação da empresa privada - com interesse visivelmente oposto ao do ente público -, não só contrariam o disposto no art. 37, inciso XXI, da CF, como também

---

<sup>21</sup> Compensação tributária e seus parâmetros: o artigo 170 do CTN. 27 de agosto de 2023. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-27/processo-tributariocompensacao-tributaria-parametros/>

violam os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, transparência e publicidade.

Destaca-se que o Supremo Tribunal Federal sobre as desigualdades entre os concorrentes em licitações e contratações com o poder público, tem entendimento pacificado de que somente pode ocorrer através de **lei federal (ADI 3735)**.

Ademais, o art. 8º-A, § 1º, da Lei 22.940/2024, prevê que a execução do programa de parcerias ocorrerá mediante o ajuste entre o Estado de Goiás e entidades privadas sem fins econômicos **constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA**.

Da análise da Lei Estadual n. 21.670/2022, do Decreto Estadual n. 10.187/2022 e das Instruções Normativas 1.542/2023-GSE, 1.543/2023-GSE e 201/2023-SRE, tem-se por contribuintes do FUNDEINFRA o **produtor rural ou extrator mineral** que **optou** pelo pagamento da contribuição.

Como se sabe, a competitividade constitui princípio fundamental dos procedimentos licitatórios, promovendo e valorizando a disputa entre os interessados em firmar contratos com o poder público. Isso permite ao Estado obter a melhor oferta possível e, ainda, assegurar o tratamento isonômico entre os participantes, em conformidade com o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e também previsto nos artigos 23 e 24 da Lei n. 13.019/2014. Confirma-se:

**Constituição Federal:**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

**Lei 13.019/2014:**

Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

Em relação à igualdade de condições entre os concorrentes, é relevante destacar que somente a lei federal, em âmbito geral, pode estabelecer distinções entre os participantes, restringindo, dessa forma, o direito de participar de licitações em condições de igualdade.

A Lei 13.019/2014, por sua vez, regula as formas de restrição na seleção das Organizações da Sociedade Civil pela Administração Pública, da seguinte forma:

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

[...]

§ 2º É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que

comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, admitidos: (Redação dada pela Lei n. 13.204, de 2015)

I - a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria; (Incluído pela Lei n. 13.204, de 2015)

II - o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais. (Incluído pela Lei n. 13.204, de 2015)

Observa-se, portanto, que **o Estado de Goiás, por meio da lei impugnada, restringe, em caráter geral, a amplitude da liberdade de acesso a eventual chamamento público, limitando a competitividade do procedimento.** Isso ocorre ao estabelecer que as parcerias serão firmadas exclusivamente com entidades pertencentes aos setores econômicos contribuintes do FUNDEIFRA, o que pode, inclusive, justificar a ausência de participantes interessados na celebração do ajuste.

Não há elemento peculiar ou fundamento que justifique a restrição imposta pelo Estado de Goiás - acerca da participação restrita aos setores contribuintes do FUNDEINFRA - , uma vez que a Lei Federal n. 13.019/2014 somente autoriza a utilização de critérios de restrição baseados na representação reconhecida no território de execução das atividades e projetos, além da delimitação do território de abrangência das atividades ou projetos a serem executados, elementos que não se verificam no caso concreto.

Admitir tal restrição é aceitar a violação ao princípio da isonomia (art. 37, XXI, da CF), e contrariar a Lei n. 13.019/2014, que somente admite restrições de interessados em certames licitatórios com base em representação territorial ou

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público

---

políticas setoriais, não admitindo-se a segregação socioeconômica.

Assim, **é clara a inconstitucionalidade do § 1º do art. 8º-A da Lei Estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024**, ao restringir o caráter competitivo do chamamento público, limitando a celebração de parcerias a entidades privadas sem fins econômicos, constituídas por representantes dos setores econômicos do FUNDEINFRA. Tal medida configura violação aos princípios estabelecidos no art. 37, inciso XXI, e no art. 22, inciso XXVII, ambos da Constituição Federal, além de contrariar os critérios de seleção previstos nos incisos I e II, do § 2º do art. 24 da Lei Federal 13.019/2014.

Sobre o tema, o eg. Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que **a todos é garantida a participação em certames licitatórios**, em observância ao princípio constitucional da isonomia, que veda *"o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais."*

Para mais, o art. 8º-A, § 1º, da lei estadual, ampliam o objeto da parceria e inovam ao prever **uma nova modalidade de "desempenho"** de atividades e ações de fomento para fins de parceria com entidades privadas sem fins econômicos, não contemplada pela Lei Federal n. 13.019/2014. Cita-se:

**Lei federal n. 13.019/2014:**

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, **mediante a execução de atividades ou de projetos** previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

**Lei estadual n. 22.940/2024:**

“Art. 8º-A Fica criado o Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás, com a finalidade de viabilizar os objetivos estabelecidos no art. 1º desta Lei.

§ 1º A execução do programa a que se refere o *caput* deste artigo ocorrerá mediante celebração de ajuste de parceria com entidades privadas sem fins econômicos constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA que, sob a forma associativa, **se predisponham ao desempenho de atividades, projetos e ações de fomento ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura do Estado.**

Com efeito, a criação de infraestruturas e obras rodoviárias são objetos típicos de concessão ou permissão de serviço público, na forma do art. 175 da Constituição Federal, que é claro ao definir que tais regimes ocorrerão “**sempre através de licitação**”.

Ao instituir uma nova forma de desempenho/atuação, voltada para ações de fomento ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura do Estado, **o Estado de Goiás se posiciona como intérprete primário do direito constitucional referente a licitações e contratos públicos, criando uma regra geral**, segundo a qual poderão ser desenvolvidas ações voltadas à infraestrutura do Estado sob o regime de parceria previsto na Lei Federal 13.019/2014, ainda que tais ações não sejam especificamente contempladas por essa legislação federal, o que vai de encontro ao art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal.

A tentativa de criar um “modelo goiano” de contratação direta de OSC para execução de obras, por meio de leis estaduais que inovam sobre hipóteses de inexigibilidade,

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público

---

invade competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratações públicas.

Ressalta-se que a regulamentação do direito de participação em contratações públicas, por meio parcerias a serem formalizadas por termos de fomento, termos de colaboração e acordos de cooperação, foi outorgada pela Constituição à União (art. 22, inciso XXVII), que a cumpriu por meio da edição da Lei 13.019/2014.

De maneira análoga, o Estado de Goiás também **inova ao introduzir uma diretriz não prevista na Lei 13.019/2014**, ao estabelecer, **no art. 8º-B, inciso I, da Lei Estadual n. 22.940/2024**, que o regime jurídico da parceria institucional de que trata a Lei Estadual n. 22.940/2024, tem como diretriz *“a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação da sociedade civil e o incentivo à organização dela para a cooperação com o poder público quanto ao desenvolvimento econômico e à criação de infraestruturas”*. Confira-se:

**Lei Federal n. 13.019/2014:**

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: (Redação dada pela Lei n. 13.204, de 2015)

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

II - a priorização do controle de resultados;

III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;

IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;

VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes

da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; (Redação dada pela Lei n. 13.204, de 2015)

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

**Lei Estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024 - Estado de Goiás:**

“Art. 8º-B São diretrizes fundamentais do regime jurídico da parceria institucional de que trata esta Lei:

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação da sociedade civil e o incentivo à organização dela para a cooperação com o poder público **quanto ao desenvolvimento econômico e à criação de infraestruturas**; Grifei.

O inciso I do art. 8º-B da Lei 22.940, de 23 de agosto de 2024, **cria uma diretriz geral inédita** às parcerias a serem celebradas pelo Poder Público Estadual, dissociando-se dos parâmetros estabelecidos no ordenamento nacional de licitações e contratos, apropriando-se, indevidamente, de competência constitucional atribuída à União, conforme disposto no art. 22, XXVII da CF.

De mais a mais, o art. 8º-C da Lei Estadual n. 22.940/2024 menciona a criação de entidades privadas sem fins lucrativos e a forma como essas entidades devem ser constituídas e geridas. Veja-se:

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

§ 1º O Conselho de Administração das entidades que se predisponham a participar do programa instituído pelo art. 8º-A desta Lei será composto por 30% (trinta por cento) de representantes do poder público estadual, indicados pelo titular da SEINFRA.

§ 2º O poder público estadual fomentará a criação das pessoas jurídicas de direito privado de que trata o *caput* deste artigo, para viabilizar a celebração de futuras parcerias.”

A exigência de composição do Conselho de Administração da entidade privada sem fins lucrativos a ser contratada como parceira pública, de 30% de representantes do poder público indicados pela SEINFRA (**art. 8º-C, § 1º, da Lei estadual n. 22.940/2024**) viola os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da probidade administrativa, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 2º, inciso XII, da Lei Federal n. 13.019/2014.

Nesse sentido, convém mencionar que a Lei Federal n. 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), permite a participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria dessas organizações. No entanto, tal previsão não se aplica à Lei n. 13.019/2014, que rege as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, e não autoriza a imposição de composição pública obrigatória em seus órgãos diretivos.

Além disso, a obrigatoriedade de presença de representantes do poder público no Conselho de Administração da entidade privada a ser contratada, conforme estabelecido pelo art. 8º-C, § 1º, da Lei estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024, e o disposto no § 2º desse artigo - que dispõe que o poder público fomentará a criação das pessoas jurídicas de direito privada que trata o *caput* deste artigo - pode gerar situações de clientelismo político ou favorecimento indevido de pessoas jurídicas privadas.

Por sua vez, o art. 39, III, da Lei 13.019/2014, veda a celebração de parceria com OSC que tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento. Veja-se:

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

[...]

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; [\(Redação dada pela Lei n. 13.204, de 2015\)](#)

Entende-se que é essencial garantir que as entidades privadas mantenham sua autonomia nas decisões, que sejam independentes, especialmente no uso de recursos públicos substanciais.

O mesmo cenário pode ser visualizado no art. 8º-D<sup>22</sup> da Lei Estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024, que faculta ao Estado

---

<sup>22</sup> "Art. 8º-D Fica facultado ao Estado de Goiás integrar a entidade associativa de que trata o art. 8º-C desta Lei, por meio da SEINFRA, caso em que os regulamentos de contratações da entidade e os processos seletivos

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público  
de Goiás integrar a entidade associativa de que trata o art. 8º-C,  
por meio da SEINFRA.

A Lei Estadual n. 22.940/2024, ao facultar ao Estado de Goiás a possibilidade de integrar uma entidade associativa por meio da constituição de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos (arts. 8º-C, *caput*, e 8º-D), **introduz um novo modelo de parceria público-privada ordenamento jurídico ao permitir a participação do poder público em associações constituídas por entidades de direito privado sem fins lucrativos, e com elas contratar - o que seria uma espécie de contratação direta do próprio ente público -**, usurpando de competência constitucional atribuída à União, conforme disposto no art. 22, XXVII, da Constituição Federal.

Ademais, a estrutura das parcerias público-privadas e a utilização de entidades privadas sem fins lucrativos na execução de atividades ou projetos de interesse público evidenciam a necessidade de garantir a independência e autonomia das partes envolvidas, a fim de evitar qualquer forma de direcionamento ou influência indevida na gestão da entidade privada parceira, resguardando, assim, os princípios constitucionais que regem a administração pública.

Outrossim, o art. 70 da Constituição Federal atribui ao Tribunal de Contas da União a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e dos órgãos que gerem recursos públicos. Nos mesmos termos, a Constituição do Estado de Goiás, no art. 26, inciso V, dispõe que compete ao Tribunal de Contas do Estado "*Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante*

---

correspondentes poderão, a critério do titular da referida pasta, ser submetidos à Procuradoria-Geral do Estado - PGE, para suporte e análise jurídica." (NR)

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público

---

*convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, à União, a outros Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios”.*

A Lei Estadual n. 22.940/2024, ao prever o acompanhamento do cumprimento das parcerias e a necessidade de prestação de contas (**art. 8º-F**), não faz referência ao detalhamento e a supervisão por parte do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, o que vai de encontro aos preceitos constitucionais, de prestar contas, de fiscalização, da transparência e publicidade.

Considerando-se a escala dos recursos mobilizados e a natureza das obras envolvidas, caberia à legislação estadual fortalecer, e não relativizar, o desenho constitucional de fiscalização, com regras claras de transparência ativa, padrões de auditoria e de prestação de contas e acesso pleno e tempestivo às informações e aos locais de execução.

Em face ao exposto, **verifica-se a clara usurpação de competência privativa da União pelo Estado de Goiás ao legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública e violação aos princípios administrativos previstos no texto constitucional, por meio da Lei Estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024, que altera a Lei Estadual n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022, ambas do Estado de Goiás, especialmente quanto ao disposto nos artigos 6º-A, art. 8º-A, caput e § 1º, art. 8º-B, inciso I, art. 8º-C, §§ 1º e 2º, art. 8º-D e art. 8º-F, em afronta aos artigos 22, inciso XXVII, art. 37, caput e inciso XXI, e art. 70, caput, da Constituição Federal.**

Nos mesmos moldes do vício formal suscitado na lei anterior, a usurpação de competência da União também se verificou quanto à Lei Estadual n. 23.291, de 24 de março de 2025, do Estado de Goiás.

O Estado de Goiás editou a Lei n. 23.291, de 24 de março de 2025, que autoriza a celebração de parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás - IFAG, especificamente, **independentemente de chamamento público**, em clara violação às normas gerais estabelecidas por lei federal - Lei n. 13.019/2014, que estabelece, justamente, o chamamento público para a celebração de termo de colaboração e fomento.

A lei estadual **cria** nova hipótese de inexigibilidade de chamamento público, na medida em que autoriza a contratação do IFAG de forma direta, contrariando a legislação federal sobre o tema, ultrapassando as normas gerais federais impostas (art. 31, II, da Lei n. 13.019/2014).

Ocorre que, a Lei 13.019/2014 prevê que a inexigibilidade se fundamente na inviabilidade de competição verificada pelo administrador público (natureza singular do objeto ou metas atingíveis por uma entidade específica), de forma devidamente fundamentada, justificada e passível de impugnação (art. 32, MROSC).

Por sua vez, a inexigibilidade alegada na lei estadual cria, na prática, uma nova hipótese de inexigibilidade não prevista em norma geral federal, e suprime as garantias procedimentais de transparência e controle social, pois **inexiste demonstração concreta de inviabilidade de competição, de singularidade do objeto da parceria, ou da exclusividade da entidade para alcançar as metas pretendidas pela Administração Pública.**

Nesse sentido, a autorização nominal de contratação, sem a realização de um processo público, impessoal e objetivo de seleção, implica no **direcionamento da escolha do ente privado,**

o que viola frontalmente os princípios da isonomia e da moralidade (art. 37, *caput*).

Outrossim, o objeto da parceria versa sobre a execução de obras de infraestrutura, os quais, quando delegados a particulares, devem ser **sempre** precedidos de licitação, na forma do art. 175 da Constituição Federal. Tem-se, portanto, que o próprio objeto da parceria se revela matéria vedada pela Lei Federal n. 11.079/2004 (Lei de Parcerias Público-Privada), em seu art. 2º, § 4º, inciso III, já que versa sobre a execução de **obra pública**.

Verifica-se, do exposto, que a norma estadual viola objetivamente as previsões constitucionais e federais sobre licitações e contratos administrativos relacionados a obras públicas, razão pela qual deve ser considerada integralmente inconstitucional.

Assim, a norma impugnada, ao dispor afastar as normas gerais de contratação pública de organizações da sociedade civil, bem como criar novas modalidades contratuais, que afastam o chamamento público, extrapola o âmbito da competência suplementar e invade a competência da União para estabelecer normas gerais. Dessa forma, há uma evidente afronta ao art. 24, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que delimita a função legislativa dos entes subnacionais em matéria licitatória, razão pela qual deve ser julgada inconstitucional.

É possível concluir, assim, que o modelo o modelo adotado pela Administração Pública do Estado de Goiás para a viabilização da parceria com o IFAG não se revela como a melhor nem a juridicamente adequada opção, principalmente por tentar transformar uma contratação que deveria se submeter a regras de

50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público

---

concorrência em uma "parceria" travestida de colaboração com OSC.

A Administração cria um atalho institucional frágil e questionável do ponto de vista constitucional, já rechaçado pelo STF em precedentes sobre direcionamento indevido e uso impróprio de contratos de gestão ou termos de fomento<sup>23</sup>.

Por fim, convém ressaltar que a adoção de uma lei estadual que usurpa a competência privativa da União no que tange às parcerias público-privadas, no caso, a Lei Estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024, gera significativa insegurança jurídica, pois: **i)** contraria a distribuição de competências estabelecida pela Constituição Federal (artigo 22, inciso XXVII); **ii)** ao invadir esfera de competência da União, a norma estadual fragiliza a previsibilidade e a estabilidade do ordenamento jurídico, criando um cenário de incertezas quanto à validade e à eficácia dos atos administrativos e contratuais firmados sob sua égide; **iii)** a possibilidade de existência de conflitos de competência; e, **iv)** o comprometimento da própria efetividade das parcerias público-privadas, em prejuízo do interesse público e em violação a princípios constitucionais que asseguram a uniformidade e a segurança nas relações entre os entes federativos.

---

<sup>23</sup> Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 1923/DF, deixou assente que a celebração de Contrato de Gestão, apesar de não se submeter à exigência de prévio procedimento licitatório, ante a sua natureza jurídica de convênio em sentido amplo, **deve ser precedido por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública** (CF, art. 37, caput).

#### **4. DA TUTELA DE URGÊNCIA**

Com fulcro no princípio da efetividade e tempestividade do processo como instrumento da jurisdição, a Lei Federal n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) autoriza em seu art. 12, *caput*, que os magistrados concedam medidas liminares a fim de realizar a tutela preventiva dos direitos ou interesses difusos e coletivos. Nesse sentido, anote-se: "Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificção prévia, em decisão sujeita a agravo."

No mesmo sentido, dispõe o art. 300 do Código de Processo civil, "A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo".

No caso concreto, (i) não há comprovação de instalações, condições materiais e capacidade técnica prévias do IFAG para gerir e fiscalizar obras públicas, inclusive as de grande vulto; (ii) há previsão contratual de exoneração de responsabilidade do Instituto (Cláusula 16.7); e, (iii) os montantes arrecadados pelo FUNDEINFRA são vultuosos e sua destinação exige proteção normativa, circunstâncias que evidenciam o fundado receio de dano de difícil reparação.

Os (sub)planos de trabalho apresentados para seis obras distintas são genéricos, idênticos e não individualizam metas ou complexidades, em desacordo com o art. 8º-E da Lei Estadual n. 21.670/2022. Ademais, não há comprovação de cronograma de desembolso, exigido pelo art. 48 da Lei n. 13.019/2014 e pelo art. 8º-F, § 1º, da Lei Estadual n. 21.670/2022, o que impõe a retenção de repasses até o saneamento das impropriedades.

A Lei n. 13.019/2014 exige chamamento público ou, na hipótese de inexigibilidade, justificativa idônea e comprovação da expertise e capacidade da Organização de Sociedade Civil. No presente caso, não foram apresentadas justificativas e elementos que demonstrem a inexigibilidade nem evidências de experiência prévia do IFAG, o que reforça a necessidade de cautelar para suspender repasses e determinar, se já realizados, a devolução ao FUNDEINFRA, **garantindo que obras urgentes sejam executadas diretamente pela GOINFRA.**

A probabilidade do direito se justifica em face das violações aos artigos 5º, 23, *caput*, 24, *caput*, 31, *caput* e inciso II, 33, 34, 35 e 42, XX, todos da Lei federal n. 13.019/2014, bem como aos artigos 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal, pelo Estado de Goiás, por intermédio da SEINFRA, bem como por parte da GOINFRA e IFAG, por:

- a. **Violação à legalidade e à competência legislativa (CF, art. 22, XXVII):** A tentativa de criar um "modelo goiano" de contratação direta de Organização de Sociedade Civil para execução de obras, por meio de leis estaduais que inovam sobre hipóteses de inexigibilidade, invade competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratações públicas;
- b. **Desvio das finalidades da Lei 13.019/2014:** A contratação direta do IFAG baseia-se unicamente na autorização legal (Lei Estadual 23.291/2025), sem que se observem os requisitos materiais exigidos para a **inexigibilidade** de chamamento público, tais como a **singularidade do objeto** e a **inviabilidade de competição**, como expressamente exige o art. 31 da Lei 13.019/2014.

Além disso, o modelo proposto, na prática, **desvirtua o conceito de PPP previsto na Lei Federal 11.079/2004**, ao transferir a gestão de grandes obras a uma entidade sem fins lucrativos que não possui histórico de execução ou estrutura comprovada, sem licitação e sem garantias efetivas de eficiência, controle e responsabilização;

- c. **Inobservância ao princípio da impessoalidade e à exigência de chamamento público (CF, art. 37; Lei 13.019/14, arts. 23, 24, 30 e 31):** A inexistência de chamamento público, sem a demonstração de inviabilidade de competição ou singularidade do objeto, evidencia direcionamento institucional.
- A escolha direta do IFAG, sem chamamento público efetivo e sem a devida demonstração da inviabilidade de competição, afronta o dever constitucional de impessoalidade (art. 37, *caput*, da CF), na medida em que privilegia uma entidade específica sem critérios objetivos de seleção.
- Ao transformar uma contratação que deveria se submeter a regras de concorrência em uma "parceria" travestida de colaboração com OSC, a Administração cria um **atalho institucional frágil e questionável** do ponto de vista constitucional, especialmente em razão de direcionamento indevido e uso impróprio de contratos de gestão ou termos de fomento;
- d. **Precedentes do STF:** A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara ao vedar modelos artificiais que ampliam hipóteses de inexigibilidade sem respaldo na norma federal (ex. ADI 1923), reforçando que exceções à regra da licitação ou seleção pública exigem demonstração técnica concreta, não mera previsão legal local;
- e. **Inaptidão técnica e risco institucional:** A dependência do IFAG de servidores públicos estaduais para exercer funções operacionais de gestão e fiscalização de obras demonstra sua **incapacidade técnica autônoma**, fragilizando a segurança jurídica da parceria e expondo o Estado a riscos de desvio de finalidade e responsabilização por falhas na execução contratual.

Soma-se a isso que os atos impugnados decorrem de legislações estaduais que violam a ordem constitucional (**afronta aos artigos 22, inciso XXVII, art. 37, caput e inciso XXI, e art. 70, caput, todos da Constituição Federal**), através dos artigos 6º-A, art. 8º-A, *caput* e § 1º, art. 8º-B, inciso I, art. 8º-C, §§ 1º e 2º, art. 8º-D e art. 8º-F, previstos Lei Estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024, que altera a Lei Estadual n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022, e na Lei estadual n. 23.291, de 24 de março

50<sup>a</sup> Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público  
de 2025, que dispensa o chamamento público em caso claro de viabilidade de competição e de objeto não singular.

Assim, para que seja assegurada a ampla participação de interessados em eventual parceria a ser celebrada com o Estado de Goiás para os fins da Lei Estadual n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022, com redação dada pela Lei Estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024, **o uso adequado da estrutura das parcerias público-privadas pelo Estado de Goiás, o não direcionamento nas contratações de eventuais parceiros públicos, a eficácia da fiscalização pública, além de evitar a usurpação de competência privativa da União pelo Estado de Goiás**, a concessão liminar do pedido é medida que se impõe.

Perigo na demora: a postergação da análise cautelar pode concretizar os efeitos por normas cuja inconstitucionalidade foi demonstrada e por parceria pública-privada em desconformidade com a legislação de regência, dado que poderão ser adotadas pelo Estado de Goiás medidas concretas, e muitas vezes, de impossível remediação, mediante a formalização de contratos entre o IFAG e as empresas EXECUTORAS E ESTRUTURADORAS, além do início da execução de obras de infraestrutura a partir da propositura desta ação, com dispêndio de recursos públicos sem a devida observância das normas constitucionais e federais.

Ressalta-se que os valores arrecadados pelo FUNDEINFRA possuem elevada expressão financeira e, diante da transferência de valores a pessoa jurídica de direito privado para aplicação em obras de engenharia contratadas com terceiros, sem a rigorosa proteção normativa que usualmente resguarda os recursos públicos e seu respectivo empenho, evidencia-se um cenário de potencial comprometimento das atividades fiscalizatórias das instâncias de controle locais.

Ademais, ao menos os montantes previstos para despesas correntes e investimentos mobiliários destinados ao IFAG – no valor de R\$ 8,2 milhões – poderão ser contabilizados como dano ao erário, em razão de sua destinação ao custeio de despesas com pessoal e encargos.

Ante o exposto, imprescindível o requerimento de medida cautelar, com vistas a suspender **imediatamente** os efeitos do Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG, bem como a eficácia integral da **Lei n. 22.940, de 23 de agosto de 2024**, que altera a Lei n. 21.670, de 6 de dezembro de 2022, e da **Lei n. 23.291, de 24 de março de 2025**, ambas do Estado de Goiás.

## 5. DOS PEDIDOS:

Ante o exposto, o Ministério Público requer:

1) seja a presente petição inicial autuada e processada;

2) a **CONCESSÃO**, presentes os requisitos legais, *inaudita altera pars*, dos efeitos da ANTECIPAÇÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, para os fins de:

**2.1) SUSPENDER** os efeitos do Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG, com a determinação:

a) de OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes para **não** realização de repasses financeiros oriundos do FUNDEINFRA ao Instituto para o Fortalecimento da

Agropecuária de Goiás;

**b)** de OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER ao Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás, com vistas a não prosseguir com a contratação e de não contratar com as empresas EXECUTORAS e ESTRUTURADORAS credenciadas junto à GOINFRA, além de NÃO REALIZAR qualquer ato decorrente do Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG;

**c)** de suspensão imediata dos contratos já celebrados entre o IFAG e as empresas ESTRUTURADORAS e EXECUTORAS;

**2.2) SUSPENDER** a eficácia integral das Leis Estaduais n. 22.940, de 23 de agosto 2024, e n. 23.291, de 24 de março de 2025, até julgamento final da presente ação;

**3)** após, seja determinada a citação dos requeridos para, querendo, responderem ao presente feito, no prazo legal;

**4) CONCEDER** a inversão do ônus probatório, em razão da teoria dinâmica do ônus da prova;

**5) JULGAR** a presente **PROCEDENTE**, por sentença, confirmando-se todos os pedidos liminares, além dos que se seguem, para:

**5.1) DECLARAR a NULIDADE do Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA x IFAG, celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Infraestrutura, a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes e o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás, em razão:**

(i) da ausência de chamamento público; (ii) do direcionamento na escolha do instituto; (iii) da inexistência de singularidade do objeto da parceria ou de exclusividade da empresa parceira; e, iv) do direcionamento institucional na contratação, em inobservância dos artigos 5º, 23, *caput*, 24, *caput*, e 31, *caput* e inciso II, todos da Lei 13.019/2014, e do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e do não atendimento dos requisitos exigidos nos artigos 33, 34, 35 e 42, XX, todos da Lei n. 13.019/2014 por parte do IFAG;

**5.1.1) DECLARAR**, por consequência, **a nulidade dos contratos firmados entre o IFAG e as empresas EXECUTORAS e ESTRUTURADORAS**, por se fundarem em objeto nulo;

**5.2) DECLARAR incidentalmente a INCONSTITUCIONALIDADE** integral dos dispositivos constantes da **Lei Estadual n. 22.940, de 23 de agosto de 2024**, que criam regime jurídico autônomo de parcerias com Organizações de Sociedade Civil e, por consequência, da **Lei Estadual n. 23.291, de 24 de março de 2025**, que autoriza contratação direta do IFAG, sem chamamento público.

**6) CONDENAR** os requeridos nas cominações de direito e ao ressarcimento dos valores eventualmente pagos, em caso de dano ao erário;

Protesta e requer provar o alegado por todos os meios de provas admitidos em direito, juntada de novos documentos, perícias, depoimentos pessoais e inquirição de testemunhas (oportunamente arroladas), tudo desde já requerido.



50ª Promotoria de Justiça de Goiânia - Defesa do Patrimônio Público

---

Dá à causa o valor de R\$ **8.217.037,00 (oito milhões, duzentos e dezessete mil e trinta e sete reais)**.

Goiânia, 13 de outubro de 2025.

**LEILA MARIA DE OLIVEIRA**  
Promotora de Justiça  
Defesa do Patrimônio Público - MPGO

#### **RELAÇÃO DE DOCUMENTOS QUE INSTRUEM A INICIAL**

- DOC 1** - Procedimento Preparatório n. 202500153530 - 50ªPJ;
- DOC 2** - Estatuto Social - IFAG;
- DOC 3** - Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA XIFAG;
- DOC 4** - Plano de Trabalho ao Termo de Colaboração n. 001/2025-SEINFRA/GOINFRA XIFAG;
- DOC 5** - Chamamento Público n. 01/2025 e demais documentos relacionados;
- DOC 6** - Termo de Compromisso n. 04/2025-SEINFRA/GOINFRA XAGROBOM e Termo de Compromisso n. 05/2025-SEINFRA/GOINFRA XAGROBOM e;
- DOC 7** - Processos Legislativos;
- DOC 8** - Processo Legislativo n. 4937/2025;
- DOC 9** - Editas de Credenciamento;
- DOC 10** - Ofício n. 04.2025 - PRESIDÊNCIA - IFAG;
- DOC 11** - Ofício n. 208.2025 - FAEG;
- DOC 12** - Decisão Liminar ADI 7.885.