



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE
CONCLUSÃO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

**PARCERIAS ADMINISTRATIVAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E
SEUS LIMITES: UMA ANÁLISE ACERCA DA PARCERIA FIRMADA ENTRE O IFAG E O
ESTADO DE GOIÁS**

ORIENTANDO: CARLOS EDUARDO ALVES DA CUNHA
ORIENTADORA: MESTRA PAULA RAMOS NORA DE SANTIS

GOIÂNIA-GO
2026

CARLOS EDUARDO ALVES DA CUNHA

**PARCERIAS ADMINISTRATIVAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E
SEUS LIMITES: UMA ANÁLISE ACERCA DA PARCERIA FIRMADA ENTRE O IFAG E O
ESTADO DE GOIÁS**

Monografia Jurídica apresentado à disciplina
Trabalho de Curso II, da Escola de Direito,
Negócios e Comunicação da Pontifícia
Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).
Orientadora: Mestra Paula Ramos Nora de Santis.

GOIÂNIA-GO
2026

CARLOS EDUARDO ALVES DA CUNHA

**PARCERIAS ADMINISTRATIVAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E
SEUS LIMITES: UMA ANÁLISE ACERCA DA PARCERIA FIRMADA ENTRE O IFAG E
O ESTADO DE GOIÁS**

Data de Defesa: 10 de junho de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Mestra Paula Ramos Nora de Santis

Nota

Examinadora Convidada: Mestra Pamôra Mariz Silva de Figueiredo

Nota

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Glaucineia Marques Cunha, por ter sido meu primeiro e mais constante alicerce. Por cada renúncia silenciosa, por cada incentivo nos momentos de dúvida e por jamais permitir que eu deixasse de acreditar no valor da educação e do esforço. Nada disso teria sido possível sem sua presença, seu amor e sua força. Aos meus amigos, que dividiram comigo não apenas os desafios da caminhada acadêmica, mas também os momentos de leveza que tornaram o percurso mais suportável. Obrigado pela escuta, pela companhia, pelo incentivo e pela compreensão nos períodos de ausência e dedicação intensa. À minha orientadora, mestra Paula Ramos Nora de Santis pela condução segura, pela generosidade intelectual e pelas valiosas contribuições ao longo desta pesquisa. Sua dedicação ao ensino e ao desenvolvimento crítico deste trabalho foram essenciais para sua concretização. À professora examinadora convidada, mestra Pamôra Mariz Silva de Figueiredo, pela disponibilidade, mesmo diante de tantas adversidades, em participar deste momento tão importante da minha trajetória acadêmica, bem como pelas contribuições e reflexões que enriquecem este estudo. Obrigado! Agradeço, também, à criança e ao jovem que fui. Ao meu eu do passado, que suportou os momentos difíceis, enfrentou inseguranças, atravessou fases de incerteza e, ainda assim, escolheu continuar. Este trabalho também pertence a todas as versões minhas que, mesmo cansadas, não desistiram do caminho até aqui.

RESMUMO

O presente trabalho analisou a validade jurídica do modelo de contratação adotado pelo Estado de Goiás para a celebração de parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), especialmente no que se refere à dispensa de chamamento público fundamentada em normas estaduais que o qualificavam como inexigível. O objetivo consistiu em verificar a compatibilidade desse modelo com o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 13.019/2014 e com a repartição constitucional de competências. A pesquisa adotou a metodologia qualitativa, mediante revisão bibliográfica e análise documental, com base na legislação aplicável e na doutrina especializada. Como resultado, identificou-se que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil estabelece requisitos obrigatórios para a celebração de parcerias, destacando-se a necessidade de chamamento público e a observância das finalidades estatutárias das entidades, bem como que as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de chamamento público, por configurarem exceções que restringem a competitividade, inserem-se no âmbito das normas gerais, de competência privativa da União. Concluiu-se que a instituição, por normas estaduais, de hipóteses de inexigibilidade de chamamento público violou a competência da União para editar normas gerais de contratação, além de fragilizar os princípios da Administração Pública. Ademais, verificou-se que, mesmo sob a perspectiva da validade do modelo, a entidade analisada não atendeu aos requisitos legais exigidos para a celebração da parceria.

Palavras-chaves: Constituição; Administrativo; Parcerias; Terceiro Setor.

ABSTRACT

This study analyzed the legal validity of the contracting model adopted by the State of Goiás for entering into a partnership with the Institute for the Strengthening of Agriculture of Goiás (IFAG), particularly regarding the waiver of public call procedures based on state regulations that classified it as inapplicable. The objective was to assess the compatibility of this model with the legal framework established by Law No. 13,019/2014 and with the constitutional allocation of legislative powers. The research adopted a qualitative methodology, through bibliographic review and documentary analysis, based on applicable legislation and specialized legal doctrine. The findings indicated that the Regulatory Framework for Civil Society Organizations establishes mandatory requirements for the formation of partnerships, notably the need for public call procedures and compliance with the statutory purposes of the entities, as well as that the hypotheses of waiver and inapplicability of public call procedures, as exceptions that restrict competitiveness, fall within the scope of general norms under the exclusive competence of the Union. It was concluded that the establishment, by state regulations, of hypotheses of inapplicability of public call procedures proved incompatible with the Union's authority to enact general norms and undermined the principles governing Public Administration. Furthermore, it was found that, even assuming the validity of the model, the entity analyzed did not meet the legal requirements necessary for the execution of the partnership.

Keywords: Constitution; Administrative; Partnerships; Third Sector.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O TERCEIRO SETOR E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	11
1.1 O TERCEIRO SETOR E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	11
1.2 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: CONCEITO, NATUREZA E CARACTERÍSTICAS	15
1.3 O PAPEL DAS OSCs NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	18
1.4 OS LIMITES DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	19
2 O REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO E AS OSC 24	
2.1 O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI Nº 13.019/2014)	24
2.1.1 Destinatários da norma: organizações da sociedade civil e administração pública	26
2.1.2 Hipóteses de exclusão da incidência da lei	27
2.2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARCERIAS E O ENQUADRAMENTO DO CASO IFAG	28
2.3 DOS REQUISITOS EXIGIDOS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA A CELEBRAÇÃO DA PARCERIA COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
2.3.1 A natureza jurídica e estrutura interna do IFAG	31
2.4 O TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 001/2025 – SEINFRA/GOINFRA X IFAG.....	34
3 O MODELO DE CONTRATAÇÃO DO IFAG UTILIZADO PELO ESTADO DE GOIÁS: ANÁLISE À LUZ DO REGIME JURÍDICO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	38
3.1 A ESTRUTURA NORMATIVA QUE VIABILIZOU A PARCERIA COM O IFAG.....	38
3.2 A CONTRATAÇÃO DIRETA DO IFAG E O TENSIONAMENTO DO REGIME DO CHAMAMENTO PÚBLICO.....	43
3.3 A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL SUBMETIDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI 7.885.....	49
3.3.1 A alegada usurpação de competência legislativa da união e os vícios de inconstitucionalidade	50
3.3.2 A alegada violação aos princípios constitucionais da Administração Pública	51
3.3.3 A decisão cautelar proferida pelo supremo tribunal federal	52

3.3.4 O parecer da advocacia-geral da união pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade	54
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS	58

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa possui como tema as parcerias administrativas firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, com enfoque específico na análise dos limites jurídicos da parceria celebrada entre o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás – IFAG e o Estado de Goiás. O estudo insere-se no contexto da crescente ampliação das formas de cooperação entre o Poder Público e entidades integrantes do denominado Terceiro Setor, fenômeno que vem assumindo posição de destaque na estrutura contemporânea de implementação de políticas públicas.

Com efeito, a atuação das organizações da sociedade civil tem se consolidado como importante instrumento de colaboração estatal, especialmente em cenários marcados pela complexificação das demandas sociais e pelas limitações operacionais da Administração Pública. Nesse contexto, tais entidades passam a desempenhar funções relevantes na execução de atividades de interesse coletivo, atuando de maneira complementar ao Estado na promoção de direitos fundamentais e na concretização de objetivos constitucionalmente estabelecidos.

No ordenamento jurídico brasileiro, essa atuação ganhou contornos mais definidos a partir da institucionalização de mecanismos de cooperação entre o Estado e tais entidades, notadamente por meio da celebração de parcerias administrativas. Essas formas de ajuste, ao mesmo tempo em que ampliam a capacidade de atuação estatal, exigem rigorosa observância de parâmetros jurídicos que assegurem a adequada aplicação de recursos públicos, bem como a preservação dos princípios que regem a Administração Pública.

É nesse contexto que se insere a Lei nº 13.019/2014, denominada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a qual estabeleceu um regime jurídico específico para disciplinar as relações de fomento e colaboração entre o Poder Público e as entidades do Terceiro Setor. O referido diploma buscou conferir maior transparência, controle e eficiência às parcerias, ao mesmo tempo em que procurou compatibilizar a atuação dessas organizações com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse contexto, ganha relevo a análise da conformidade jurídica das parcerias celebradas à luz das normas gerais estabelecidas pela União, sobretudo quando entes subnacionais editam legislações próprias que disciplinam hipóteses de inexigibilidade de chamamento público ou flexibilizam requisitos legalmente previstos. Dessa forma, a tensão entre a autonomia legislativa dos Estados e a competência privativa da União para editar normas gerais em matéria de contratação pública revela-se particularmente sensível, exigindo exame cuidadoso à luz do modelo constitucional de repartição de competências.

É precisamente nesse cenário que se insere o caso objeto do presente estudo, consistente na análise do modelo de contratação adotado pelo Estado de Goiás para a celebração de parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), no qual normas estaduais passaram a qualificar como inexigível o chamamento público, especificamente a Lei estadual n.º 21.670/2022 e Lei estadual n.º 23.291/2025. Assim, a partir dessa experiência concreta, busca-se investigar, em perspectiva crítica, a conformidade desse arranjo com o regime jurídico instituído pela Lei nº 13.019/2014 e com os limites constitucionais impostos à atuação normativa dos entes subnacionais.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como problema de pesquisa a seguinte indagação: é juridicamente válida a instituição, por legislação estadual, de hipóteses de inexigibilidade de chamamento público ou de flexibilização dos requisitos previstos na Lei nº 13.019/2014 para a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil?

A partir dessa questão central, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar a compatibilidade de normas estaduais goianas que excepcionam o regime do MROSC com o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente sob a perspectiva da competência legislativa e dos princípios que regem a Administração Pública. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar os requisitos legais previstos na Lei nº 13.019/2014 para a celebração de parcerias; (ii) analisar o regime jurídico do chamamento público e suas hipóteses de inexigibilidade; (iii) investigar os limites da competência legislativa dos Estados diante das normas gerais federais; e (iv) aplicar tais premissas ao estudo de caso envolvendo a celebração de parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), a luz da Constituição Federal e Lei Federal n.º 13.019/2014.

Destarte, a justificativa do presente estudo reside na relevância prática e teórica do tema, tendo em vista o crescente volume de recursos públicos geridos por organizações da sociedade civil e a necessidade de assegurar que tais parcerias observem rigorosamente o regime jurídico aplicável. Ademais, a análise contribui para o debate acerca dos limites da atuação normativa dos entes subnacionais, especialmente em matéria sensível como a contratação pública e a destinação de recursos estatais.

No que se refere à metodologia, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica, análise legislativa e exame de caso concreto. Foram utilizados diplomas normativos, doutrina especializada e precedentes jurisprudenciais pertinentes, com destaque para o estudo da legislação federal e estadual aplicável, bem como para a análise crítica de sua compatibilidade.

Por fim, a estrutura do trabalho está organizada em três seções. A primeira seção dedica-se à contextualização do Terceiro Setor no âmbito do Estado Democrático de Direito,

abordando sua gênese, evolução histórica e conformação teórica, bem como examinando o conceito, a natureza jurídica e as características das Organizações da Sociedade Civil, além de seu papel na efetivação dos direitos fundamentais e os limites de sua atuação.

Já a segunda seção volta-se à análise do regime jurídico instituído pela Lei nº 13.019/2014, com enfoque nos requisitos legais para a celebração de parcerias com o Poder Público e na necessidade de observância das finalidades estatutárias das entidades parceiras, à luz do caso concreto envolvendo o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG).

Por sua vez, a terceira seção examina a repartição constitucional de competências legislativas, analisando a validade de normas estaduais que estabelecem hipóteses de inexigibilidade de chamamento público para a celebração da parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás - IFAG, especialmente sob a perspectiva das normas gerais editadas pela União e dos princípios que regem a Administração Pública.

1 O TERCEIRO SETOR E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A adequada compreensão do objeto desta pesquisa demanda, como passo inicial, a contextualização do Terceiro Setor enquanto fenômeno socioeconômico e institucional, cuja atuação se desenvolve em estreita interface com as funções estatais, especialmente na execução de atividades de interesse público e na promoção de direitos fundamentais. Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de situar o leitor quanto à gênese, ao desenvolvimento e à conformação teórica que alicerçam esse campo organizacional.

Dessa forma, a presente seção tem por finalidade estabelecer o referencial teórico indispensável à delimitação da temática proposta. Parte-se, inicialmente, da análise do surgimento e da evolução histórica do Terceiro Setor, destacando-se os marcos conceituais que possibilitaram sua consolidação como ator político, social e jurídico de elevada relevância. Em sequência, procede-se ao exame do conceito, da natureza jurídica e das principais características das Organizações da Sociedade Civil, sob a perspectiva das doutrinas civilista e administrativa contemporâneas. Por fim, dedica-se atenção ao papel das OSCs no Estado Democrático de Direito, ressaltando sua contribuição para a efetivação dos direitos sociais, a ampliação dos mecanismos participativos e a preservação da ordem democrática, no contexto da governança pública compartilhada.

1.1 A GENEALOGIA E TRAJETÓRIA EVOLUTIVA DO TERCEIRO SETOR

Consoante assinala José Eduardo Sabo Paes (2024), a estrutura social contemporânea não mais se circunscreve à clássica dicotomia entre Estado e Mercado. Dessa forma, o dinamismo das demandas coletivas, aliado à crescente complexidade das relações sociais e à constatação da insuficiência da burocracia estatal e do setor privado lucrativo em prover bens e serviços de interesse público, ensejou o surgimento de um novo espaço de atuação, denominado Terceiro Setor.

Segundo o autor, trata-se de uma esfera intermediária que se posiciona entre o Primeiro Setor (o Estado) e o Segundo Setor (o Mercado), composta por organizações e instituições sem finalidade lucrativa voltadas à promoção de objetivos sociais, culturais e humanitários.

Sob esse viés, assevera Paes (2024) que essas entidades, também denominadas juridicamente como Organizações da Sociedade Civil (OSCs), especialmente organizadas sob a forma de associações e fundações de direito privado, caracterizam-se pela autonomia administrativa e pela destinação de seus recursos à consecução de fins públicos não estatais,

fundados na filantropia, na solidariedade e no voluntariado.

Por sua vez, Mânica (2022), observa que tal setor se configura como organizações que não integram o aparato estatal e não desenvolvem atividade empresarial, razão pela qual costumam ser designadas pela expressão terceiro setor.

A expressão Terceiro Setor, como assinala o autor, reflete a insuficiência da tradicional dicotomia entre o público e o privado, predominante no Direito moderno. Com o advento das constituições democráticas do século XX, Mânica (2022) salienta que se tornou imprescindível reconhecer a existência de entidades que não se enquadram plenamente no modelo estatal ou mercadológico, mas que assumem papel essencial na concretização de direitos fundamentais e na efetivação da cidadania.

Essas organizações, situadas fora do aparato estatal e destituídas de finalidade lucrativa, constituem-se como instrumentos privados voltados à realização de funções de interesse público, sem que o fortalecimento do Terceiro Setor implique na substituição da ação estatal, mas antes a sua complementação e potencialização, reforçando a capacidade do Estado em garantir direitos sociais. Todavia, esse processo requer mecanismos rigorosos de controle e fiscalização, de modo a assegurar transparência, legitimidade e eficiência nas parcerias firmadas com o Poder Público (Mânica, 2022).

Nesse vértice, depreende-se que a doutrina especializada não apresenta consenso quanto à definição precisa do Terceiro Setor, embora este seja amplamente reconhecido como o conjunto de pessoas jurídicas sem fins lucrativos (Resende, 2018).

Sob esse viés argumentativo, Valmor Slomski (2017) afirma que o vocábulo insere-se em uma tipologia organizacional tripartida, que classifica as instituições conforme suas naturezas e finalidades essenciais. Assim, o Primeiro Setor corresponde às entidades estatais (o Estado), o Segundo Setor abrange as organizações privadas com finalidade lucrativa (o mercado), enquanto o Terceiro Setor compreende as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, que atuam em prol do interesse público e da promoção de direitos sociais.

Acerca dessa divisão de economia em setores, Rafael Carvalho (2021, p. 158) destaca que:

É possível estabelecer uma organização administrativa dividida em três setores, que são responsáveis pelo atendimento do interesse público e que sofrem incidência, em maior ou menor medida, do Direito Administrativo:

- 1.º Setor: Estado (Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta);
- 2.º Setor: mercado (concessionárias ou permissionárias de serviços públicos);
- 3.º Setor: sociedade civil (Serviços autônomos – Sistema “S”, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – “OSCIPs”, Organizações da Sociedade Civil – “OSCs” etc)

Desse modo, a expressão Terceiro Setor é frequentemente utilizada em paralelo a

designações como setor de caridade (*charitable sector*), setor independente (*independent sector*), setor voluntário ou setor isento de impostos (*tax-exempt sector*), todas elas empregadas como sinônimas da sociedade civil organizada (Slomski, 2017).

Por esse ângulo, em todo o território nacional, as entidades que compõem o Terceiro Setor mobilizam expressivo contingente de recursos humanos e materiais, dedicando-se à gestão de projetos voltados ao interesse social. Essas organizações atuam em amplo espectro de áreas, destacando-se sua contribuição na defesa dos direitos humanos, na proteção ambiental, na assistência à saúde, no amparo a populações vulneráveis, na promoção da educação e, de modo geral, na efetivação da cidadania.

Assim, o reconhecimento jurídico de uma entidade como integrante do Terceiro Setor confere-lhe o *status* de parceira estratégica do Estado, colaborando diretamente na realização de finalidades públicas e no fortalecimento da governança social compartilhada, desde que respeitado o regime jurídico-administrativo.

Conforme expõe Mânica (2022), o Terceiro Setor, embora conceitualmente recente, possui raízes históricas remotas, anteriores à formação do próprio Estado e do mercado. Desde os primórdios da civilização, comunidades humanas já se organizavam de forma solidária, buscando atender às necessidades sociais básicas por meio de práticas de filantropia, ajuda mútua e caridade. Tais iniciativas configuram-se como antecedentes diretos das organizações sem fins lucrativos que hoje compõem o Terceiro Setor.

Na evolução histórica ocidental, com a consolidação do Estado moderno após o Tratado de Westfália (1648), o poder político foi centralizado, e a busca pela paz e pela ordem social tornou-se prioridade estatal. Nesse contexto, emergiram mecanismos de assistência institucionalizada, a exemplo da Lei dos Pobres inglesa de 1601, frequentemente apontada como um dos primeiros marcos legais de proteção social. Paralelamente, ordens religiosas e confrarias mantiveram-se ativas no auxílio aos necessitados, reafirmando a dimensão moral e coletiva da solidariedade (Mânica, 2022).

Durante o Estado absolutista e, posteriormente, sob o Estado liberal de direito, o doutrinador observa que as iniciativas sociais oscilaram entre tolerância e repressão, especialmente diante da ideologia liberal, que enfatizava a autonomia individual e a supremacia do mercado. Contudo, as crises sociais provocadas pela industrialização e urbanização, somadas à incapacidade estatal e mercadológica de atender às demandas coletivas, reacenderam a necessidade de organizações voltadas ao bem comum. Nesse prisma, Mânica (2022) destaca o pioneirismo da Lei do Seguro Doença, instituída por Bismarck em 1883, como um marco da intervenção social organizada e da emergência de um novo paradigma de corresponsabilidade social.

Com o advento do Estado Social e Democrático de Direito, no século XX, o Terceiro Setor passou a assumir relevância estrutural na concretização dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, econômicos e culturais. Segundo Mânica (2022), a consolidação do Terceiro Setor está intrinsecamente ligada ao fortalecimento dos mecanismos de participação cidadã e à cooperação entre Estado e sociedade civil, em um modelo de governança compartilhada que busca concretizar valores constitucionais como a solidariedade, a dignidade da pessoa humana e o interesse público.

No contexto brasileiro, como um modelo de Estado Democrático de Direito, o autor observa que as raízes do Terceiro Setor remontam ao período colonial, quando a Igreja Católica, por meio de confrarias, irmandades e Santas Casas de Misericórdia, desempenhou papel central na assistência aos desamparados. Tais entidades representaram as primeiras formas de organização social não estatal, voltadas à promoção do bem comum e à mitigação das desigualdades.

Com o passar do tempo, essas iniciativas evoluíram, adquirindo personalidade jurídica e reconhecimento estatal, sobretudo por meio da concessão de títulos de utilidade pública, imunidades tributárias e subvenções. O século XX assistiu à multiplicação de entidades civis sem fins lucrativos, cuja atuação passou a abranger áreas diversas, como educação, saúde, assistência social, cultura, meio ambiente e defesa de direitos.

A Constituição Federal de 1988, sentindo esse contexto, representou um marco na consolidação do Terceiro Setor no país, ao valorizar a participação da sociedade civil na formulação e execução das políticas públicas e ao ampliar o catálogo de direitos sociais. A partir desse novo paradigma constitucional, o Estado brasileiro passou a reconhecer e fomentar juridicamente a atuação das organizações da sociedade civil, por meio de diplomas normativos específicos, como a Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998), a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (Lei nº 9.790/1999) e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/2014).

Para Mânica (2022), tais instrumentos jurídicos consolidam o papel estratégico das entidades do Terceiro Setor como parceiras do Estado na implementação de políticas públicas, atuando tanto na execução de serviços de interesse coletivo quanto na promoção de direitos fundamentais. No cenário contemporâneo, essas organizações assumem papel duplo: de um lado, colaboram com o Poder Público na efetivação de políticas sociais; de outro, exercem função crítica e fiscalizadora, contribuindo para o aperfeiçoamento democrático e para a transparência administrativa.

No estado de Goiás, de acordo com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2025), infere-se a existência

de mais de 30 mil entidades sem fins lucrativos que realizam atividades de interesse social (OSCs).

Apesar da relevância numérica e social dessas entidades, conforme o panorama goiano, o expressivo volume de parcerias e a natureza dos serviços terceirizados pelo Poder Público de Goiás levantam questionamentos cruciais sobre o respeito às finalidades institucionais das OSCs e à integridade dos princípios constitucionais, objeto de análise central desta monografia.

Dessa forma, as particularidades e desafios da atuação dessas organizações da sociedade civil no contexto goiano serão abordadas de modo aprofundado nas seções seguintes deste trabalho.

Assim, o percurso histórico do Terceiro Setor no Brasil demonstra um processo gradual de amadurecimento institucional, marcado pela transição de práticas caritativas informais para um modelo jurídico-legal consolidado, inserido na lógica da governança pública colaborativa e na promoção de uma cidadania ativa.

1.2 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E CARACTERÍSTICAS

Consoante expõe José Eduardo Sabo, a Lei n.º 13.019/2014 “inseriu no ordenamento jurídico brasileiro terminologia própria para identificar as pessoas jurídicas de direito privado que podem ser consideradas destinatárias de parcerias com a Administração Pública” (2020, p. 185).

À luz dessas considerações preliminares, infere-se que o regime jurídico consagrado pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), cujo exame detido será desenvolvido em seção própria, instituiu terminologia específica voltada à identificação das pessoas jurídicas de direito privado que, submetidas ao seu âmbito de incidência, celebram parcerias com o Poder Público, as quais passam a ser denominadas como Organizações da Sociedade Civil.

Em uma perspectiva convergente, como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), a Lei n. 13.019/2014, posteriormente modificada pelas Leis n. 13.102/2015 e 13.204/2015, veio disciplinar de forma mais rigorosa as parcerias entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor, chamadas genericamente de Organizações da Sociedade Civil.

De acordo com Di Pietro, o MROSC é categórico em definir que Organização da Sociedade Civil pode ser compreendida como (2022, p. 1526):

Pelo artigo 2º, inciso I, da Lei nº 13.019/14, organizações da sociedade civil são:

- (a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções e qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
- (b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social;
- (c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

Desse modo, depreende-se que as Organizações da Sociedade Civil podem ser compreendidas como entidades privadas que, embora dotadas de autonomia institucional e vocacionadas à participação ativa na esfera social, assumem natureza jurídico-funcional orientada ao interesse público, distinguindo-se pela ausência de finalidade lucrativa e pela aplicação integral de seus resultados na persecução de seu objeto social.

A autora destaca que a descentralização e a colaboração com o setor privado constituem notas distintivas da Administração Pública contemporânea, fenômeno que confere legitimidade à atuação das OSCs como parceiras do Estado na implementação e na execução de políticas públicas.

Na mesma linha de raciocínio, o glossário do IPEA (2025) conceitua as Organizações da Sociedade Civil como agrupamentos de pessoas, devidamente constituídos na forma da lei, que estruturam entidades sem fins lucrativos e desenvolvem atividades voltadas ao interesse público, sem finalidade econômica.

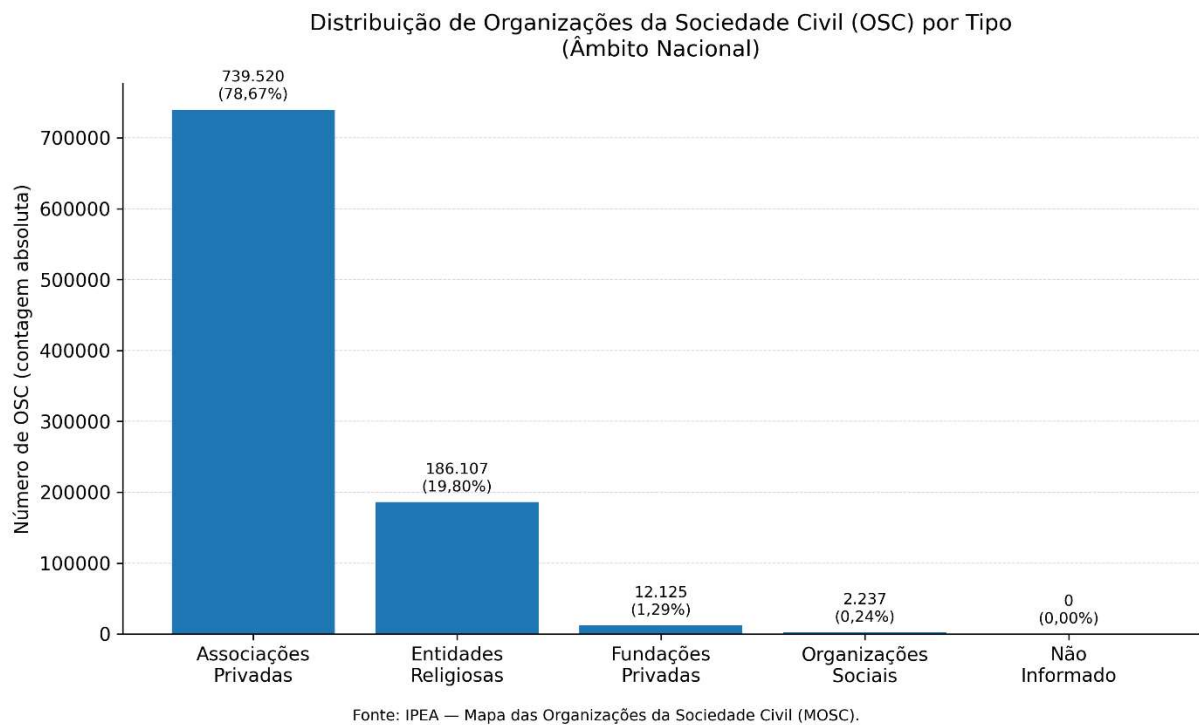
Nessa perspectiva, o Instituto ressalta que a expressão OSC passou a substituir a antiga denominação Organizações Não-Governamentais (ONGs), justamente para privilegiar uma descrição afirmativa da natureza e da função dessas entidades, afastando-se de uma definição meramente negativa, centrada no que elas não são, e aproximando-se do que efetivamente representam no tecido social.

Destarte, preconiza Paes (2024) que a natureza jurídica dessas organizações repousa, predominantemente, nas figuras das associações, entidades religiosas e das fundações regidas pelo Código Civil, caracterizadas pela autonomia institucional, governação privada e sujeição a controles próprios do regime jurídico de direito privado.

Sob essa ótica, o autor assinala que as fundações configuram entidades constituídas por um conjunto de bens, dotadas de personalidade jurídica própria, os quais, uma vez destinados pelo instituidor, desprendem-se de maneira definitiva de seu patrimônio, orientando-se, em regra, à realização de finalidades de interesse social, tais como saúde, educação, cultura e

tecnologia. Por sua vez, as associações caracterizam-se como agrupamentos de pessoas que se organizam para a persecução de interesses comuns e convergentes.

Nesse vértice, o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, produzido pelo IPEA (2025), corrobora a assertiva de Paes, ao evidenciar que tais entidades são constituídas, em sua esmagadora maioria, por associações privadas, entidades religiosas e fundações de direito privado.



Ao se examinar o panorama específico do Estado de Goiás, verifica-se idêntica conformação estrutural, que em muito se aproxima, e praticamente reproduz, o modelo verificado em nível nacional.

Nesse sentido, José Eduardo Sabo Paes (2024) ensina que, qualquer que seja a natureza jurídica dessas entidades que compõe as OSC, todas possuem características em comum, dentre as quais se destacam a inexistência de finalidade lucrativa, entendida como a vedação à distribuição de excedentes entre associados, dirigentes ou terceiros; a obrigatoriedade de reinvestimento integral dos resultados na realização do objeto social; a autonomia organizacional, que se expressa na liberdade de administrar-se segundo seus estatutos; a prevalência da finalidade pública e do compromisso com necessidades sociais; e a capacidade de atuar tanto de forma colaborativa quanto reivindicatória frente ao Estado, influenciando políticas públicas, executando projetos de interesse coletivo e participando da arena democrática.

No mesmo sentido, Carvalho (2025) assevera que qualquer que seja a natureza jurídica

dessas entidades, todas possuem características em comum, tais como: são criadas pela iniciativa privada, não possuem finalidade lucrativa, não integram a Administração Pública Indireta, prestam atividades privadas de relevância social e possuem vínculo legal ou negocial com o Estado.

1.3 O PAPEL DAS OSCs NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) afirma que, no âmbito do Estado Democrático de Direito, as Organizações da Sociedade Civil desempenham um papel que transcende a mera suplência das funções estatais, sendo certo que sua relevância se manifesta na promoção da participação cidadã, no fomento ao pluralismo político e social e na defesa dos direitos fundamentais, configurando-se como instrumentos eficazes de fortalecimento da democracia e de controle social sobre a gestão pública.

Nesse prisma, a autora destaca que o papel das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na ordem jurídica brasileira não se resume à mera faculdade legal, mas constitui um imperativo constitucional que deriva diretamente dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e da consagração do princípio da solidariedade (Art. 3º, CF/88). Isso porque tais entidades, ao perseguirem fins não lucrativos e de interesse coletivo, materializam o elemento objetivo do Terceiro Setor, que é a sua finalidade pública.

Desse modo, tem-se que a atuação das OSCs visa à concretização dos direitos fundamentais, sobretudo os direitos sociais, econômicos e culturais, preenchendo as lacunas deixadas pela insuficiência da ação estatal e do mercado, e fomentando a participação ativa da sociedade na gestão do bem comum.

Sob essa ótica, Mânica (2022) aponta que a função da OSC se manifesta em dois eixos complementares: as atividades prestacionais e as promocionais. As atividades prestacionais envolvem a execução direta de serviços públicos sociais, como a gestão de unidades de saúde e de ensino, ao passo que as atividades promocionais se voltam à defesa de direitos, ao controle social e à mobilização cívica.

O modelo ideal de atuação, portanto, deve ser pautado pela subsidiariedade, em que a iniciativa da sociedade civil complementa a obrigação primária do Estado, sem desonerá-lo de seu dever fundamental de prestação de serviços essenciais.

Segundo José Eduardo Sabo Paes (2024), a legitimidade das entidades de interesse social reside precisamente nessa capacidade de atuar com flexibilidade e proximidade da demanda social, conferindo maior capilaridade e especificidade à concretização de objetivos sociais.

No âmbito do Direito Administrativo, a relação entre o Estado e a OSC é concebida, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022), como uma dinâmica de colaboração e descentralização impulsionada pela busca da eficiência na Administração Pública. A parceria é a manifestação da governança compartilhada, na qual o Estado, em vez de atuar diretamente, fomenta a atividade de um parceiro privado, autônomo e não lucrativo, que possui expertise na área.

A autora destaca que o instrumento de parceria deve ser um mecanismo de apoio mútuo, e não uma mera roupagem legal para a terceirização disfarçada de atividades-fim. A colaboração pressupõe, de forma inegociável, a manutenção da autonomia gerencial da OSC e a fidelidade estrita à sua finalidade estatutária.

Diante desse panorama, evidencia-se que as Organizações da Sociedade Civil ocupam posição estruturante no modelo constitucional brasileiro, não apenas como parceiras do Estado, mas como agentes imprescindíveis na densificação democrática, na efetivação dos direitos fundamentais e na construção de uma esfera pública plural e participativa.

Assim, tem-se que a atuação dessas entidades, tanto no plano interno quanto no âmbito internacional, reafirma a centralidade da sociedade civil na configuração de um Estado Democrático de Direito material, capaz de responder às complexidades sociais contemporâneas.

1.4 OS LIMITES DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019) afirma que a ampliação da atuação das organizações da sociedade civil no âmbito da implementação de políticas públicas insere-se em um contexto de transformação do modelo estatal, no qual a Administração Pública passa a adotar formas mais flexíveis e colaborativas de atuação. Tal fenômeno, intensificado a partir da Constituição de 1988, revela a progressiva incorporação de entidades privadas sem fins lucrativos na execução de atividades de interesse público, especialmente em áreas nas quais se verifica a necessidade de maior capilaridade, especialização técnica e proximidade com a sociedade.

Não obstante, a autora assevera que a crescente utilização dessas parcerias demanda uma análise crítica acerca de seus efeitos sobre o regime jurídico-administrativo, especialmente no que se refere à preservação dos princípios constitucionais que regem a atuação da Administração Pública. Com efeito, embora tais instrumentos sejam, em tese, compatíveis com o modelo constitucional vigente, sua utilização indiscriminada ou distorcida pode ensejar a formação de estruturas que, a pretexto de conferir maior eficiência à gestão pública, acabam

por fragilizar os mecanismos de controle e as garantias inerentes ao Estado de Direito.

Nesse contexto, a doutrina administrativista tem identificado a emergência de entidades formalmente privadas, mas materialmente integradas à atuação estatal, cuja função consiste em viabilizar a execução de atividades públicas sob um regime jurídico mais flexível. Conforme observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019), tais organizações, frequentemente instituídas sob a forma de associações ou fundações de apoio, passam a atuar em estreita vinculação com o Poder Público, compartilhando recursos financeiros, estrutura administrativa e, não raras vezes, pessoal. Essa proximidade funcional torna tênue a distinção entre o ente estatal e a entidade privada, dando ensejo àquilo que a doutrina denomina de administração paralela.

Nesse ínterim, Gordillo (1982 *apud* Di Pietro, 2019) afirma que administração paralela se refere a existência de um sistema administrativo que opera à margem daquele previsto no direito positivo. Trata-se de um fenômeno no qual convivem, simultaneamente, uma ordem jurídica formal (estruturada a partir de normas e procedimentos legalmente estabelecidos) e uma ordem fática, marcada pela adoção de práticas informais, mecanismos atípicos de gestão e arranjos institucionais não previstos expressamente em lei.

Nessa perspectiva, o jurista argentino Agustín A. Gordillo (1982) descreve a existência de um verdadeiro parassistema jurídico-administrativo, no qual se articulam organizações formais e informais, procedimentos oficiais e paralelos, bem como padrões distintos de moralidade institucional. Tal duplicidade evidencia um descompasso entre o direito posto e a prática administrativa, revelando a consolidação de estruturas que, embora desprovidas de fundamento jurídico adequado, passam a desempenhar funções típicas da Administração Pública.

A doutrina aponta, ainda, que esse fenômeno se manifesta, no contexto brasileiro, por meio da criação de entidades privadas que atuam em estreita colaboração com o Poder Público, bem como pela adoção de mecanismos contratuais e organizacionais destinados a contornar as exigências do regime jurídico-administrativo. Exemplos frequentemente mencionados incluem a utilização indevida de instrumentos de terceirização e a celebração de ajustes com associações, fundações e outras entidades do terceiro setor, muitas vezes em zona limítrofe entre a legalidade e a irregularidade.

Dessa forma, a noção de administração paralela revela-se particularmente relevante na análise das parcerias com o terceiro setor, na medida em que evidencia o risco de utilização dessas entidades como instrumentos de descentralização atípica, voltados não propriamente à cooperação legítima, mas à mitigação das exigências impostas pelo regime jurídico de direito público. Em tais hipóteses, as entidades parceiras deixam de atuar como colaboradoras externas e passam a desempenhar funções típicas da Administração, sem, contudo, se submeterem integralmente às normas que regem a atuação estatal.

Essa dinâmica suscita preocupações relevantes, sobretudo no que concerne à observância de institutos fundamentais como a licitação, o concurso público e os mecanismos de controle externo e interno. Isso porque, ao operar sob a égide do direito privado, tais entidades passam a dispor de maior liberdade na contratação de pessoal, na aquisição de bens e serviços e na gestão de recursos, o que pode resultar em uma atuação menos transparente e menos sujeita aos freios institucionais característicos da Administração Pública.

Sob outro enfoque, Di Pietro (2019) afirma que a expansão dessas parcerias também deve ser analisada à luz do princípio da legalidade, que constitui um dos pilares estruturantes do Estado de Direito.

No ordenamento jurídico brasileiro, a atuação administrativa encontra-se estritamente vinculada à lei, não sendo admissível a criação de novas formas de atuação estatal à margem do direito positivo. Diferentemente de sistemas como o francês, nos quais a jurisdição administrativa desempenha papel relevante na construção do direito, o modelo brasileiro exige fundamento legal prévio para a atuação da Administração.

Nesse sentido, a advertência doutrinária é clara: a busca por maior eficiência não pode justificar o afastamento das normas jurídicas que regem a atuação estatal. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019), o entusiasmo pela adoção de mecanismos privados de atuação não pode conduzir à descaracterização do regime jurídico-administrativo, sob pena de esvaziamento do próprio princípio da legalidade.

Com efeito, observa-se, na prática administrativa contemporânea, uma tendência à criação de arranjos institucionais que, embora não previstos expressamente em lei, passam a ser utilizados como instrumentos de gestão pública, especialmente em contextos marcados por exigências de celeridade e eficiência. Tal fenômeno revela uma espécie de tensão estrutural entre o princípio da eficiência, consagrado pela Constituição Federal, e o princípio da legalidade, igualmente essencial à conformação do Estado de Direito (Di Pietro, 2019).

Essa tensão manifesta-se, de forma particularmente aguda, na contraposição entre duas lógicas distintas de atuação administrativa: de um lado, uma lógica tecnocrática, orientada por critérios de resultado, desempenho e otimização de recursos; de outro, uma lógica jurídica, fundada na observância estrita das normas e procedimentos previamente estabelecidos. A coexistência desses dois paradigmas, embora inevitável, não autoriza a prevalência irrestrita de um sobre o outro, sob pena de comprometimento do equilíbrio institucional que sustenta a atuação estatal.

Nesse cenário, José A. Estévez Araújo (1990) enfatiza que a utilização de entidades privadas como instrumentos de execução de atividades públicas pode representar, em determinadas circunstâncias, uma forma indireta de contornar as limitações impostas pelo

regime jurídico-administrativo. Ao invés de promover as reformas legislativas necessárias à modernização da Administração Pública, opta-se, muitas vezes, pela criação de soluções paralelas, que operam à margem das exigências constitucionais e legais.

Tal prática, conforme aponta o autor, além de questionável sob o ponto de vista jurídico, revela um paradoxo característico do modelo administrativo brasileiro: de um lado, reconhece-se a necessidade de flexibilização e modernização dos instrumentos de atuação estatal; de outro, mantém-se inalterado o arcabouço normativo que rege a Administração, recorrendo-se, como alternativa, à criação de mecanismos informais ou atípicos de gestão pública.

A esse respeito, é incisiva a crítica doutrinária ao afirmar que não se mostra juridicamente admissível a manutenção de um sistema dual, no qual o direito positivo subsiste apenas como referência formal, enquanto a atuação concreta do Estado se desenvolve por meio de estruturas paralelas. Como bem sintetiza Di Pietro (2019, p. 509): “O que é inaceitável é a perpetuação e a ‘oficialização’ de um regime paralelo ao direito positivo”.

Continua a autora que a gravidade dessa constatação reside no fato de que o princípio da legalidade não se apresenta de forma isolada, mas integra um conjunto mais amplo de garantias constitucionais, dentre as quais se destacam a igualdade, a segurança jurídica, a moralidade administrativa e o controle dos atos estatais. A flexibilização indevida da legalidade, portanto, não afeta apenas a forma de atuação da Administração, mas compromete a própria proteção dos interesses públicos e privados envolvidos.

Além disso, a adoção indiscriminada de mecanismos privados de atuação estatal pode favorecer práticas incompatíveis com os valores republicanos, tais como o favorecimento indevido, o nepotismo e a ausência de critérios objetivos na gestão de recursos públicos. Nesse sentido, a substituição de procedimentos formais por soluções informais, embora possa gerar ganhos aparentes de eficiência, tende a fragilizar os mecanismos de *accountability*¹ e a reduzir a transparência na atuação administrativa.

Diante desse quadro, Di Pietro (2019) afirma que impõe-se reconhecer que a busca por eficiência administrativa, embora legítima e desejável, não pode se converter em justificativa para a criação de soluções institucionais dissociadas do ordenamento jurídico. Caso se entenda que o regime jurídico vigente não atende adequadamente às necessidades da Administração, a via legítima para sua superação consiste na alteração do próprio direito positivo, por meio dos mecanismos democráticos de produção normativa.

Em outras palavras, não se pode admitir que a Administração Pública, a pretexto de superar entraves operacionais, passe a atuar em desconformidade com as normas que regem sua

¹ A *accountability* refere-se à capacidade das OSC demonstrar transparência, responsabilidade e prestação de contas em relação aos seus serviços e impactos na sociedade.

atuação. A eficiência, nesse contexto, deve ser compreendida como um princípio a ser harmonizado com a legalidade, e não como um valor absoluto capaz de justificar sua mitigação.

Por fim, a análise das parcerias com o terceiro setor deve levar em consideração esse delicado equilíbrio entre flexibilidade e controle, cooperação e juridicidade. A depender da forma como são estruturadas e executadas, tais parcerias podem representar instrumentos legítimos de aprimoramento da atuação estatal ou, ao contrário, mecanismos de erosão das bases normativas que sustentam o Estado de Direito (Di Pietro, 2019).

Nesse contexto, revela-se essencial examinar, de forma crítica, os modelos concretos de parceria adotados no âmbito da Administração Pública, a fim de verificar em que medida se aproximam das construções doutrinárias aqui delineadas, especialmente no que se refere ao risco de formação de estruturas paralelas de gestão pública. É precisamente a partir dessa perspectiva que se insere a análise do caso específico objeto do presente estudo, cuja investigação permitirá aferir se o arranjo institucional adotado observa os limites impostos pelo ordenamento jurídico ou se, ao revés, configura hipótese de mitigação indevida do regime jurídico-administrativo.

2 O REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO E AS OSCs

A presente seção examina o regime jurídico das parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, com especial enfoque no Marco Regulatório instituído pela Lei nº 13.019/2014. Parte-se da compreensão de que a atuação estatal contemporânea admite a cooperação com entidades privadas sem fins lucrativos como instrumento de ampliação da eficiência e da capilaridade das políticas públicas, o que exige a observância de parâmetros normativos específicos, notadamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A partir dessa base, analisa-se a conformação jurídica desses instrumentos, com destaque para seus requisitos, modalidades e hipóteses de incidência, culminando no exame do Termo de Colaboração nº 001/2025, celebrado pelo Estado de Goiás com o IFAG, à luz das exigências legais e constitucionais aplicáveis, problematizando-se sua utilização em contextos que envolvem a execução de atividades típicas da Administração Pública e a gestão de recursos expressivos.

2.1 O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI Nº 13.019/2014)

Conforme leciona José Eduardo Sabo Paes (2024), durante um longo período, as relações estabelecidas entre o Estado e as entidades integrantes do terceiro setor desenvolveram-se sem a existência de um regime jurídico uniforme que disciplinasse de forma adequada essas parcerias. A multiplicidade de instrumentos utilizados, como convênios, contratos de repasse, termos de parceria e contratos de gestão, evidenciava um cenário normativo fragmentado, no qual cada modalidade possuía disciplina própria e finalidades distintas, dificultando a construção de parâmetros claros de transparência, controle e responsabilização na utilização de recursos públicos.

Nesse contexto, aponta o autor que o terceiro setor demandava há muito tempo a instituição de uma norma específica capaz de regular de forma mais objetiva e transparente a relação de colaboração entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos, independentemente das qualificações ou certificações eventualmente atribuídas a essas organizações. Tal relação colaborativa, marcada pela utilização de recursos públicos e pela atuação conjunta na implementação de políticas públicas, revela a importância dessas entidades para o fortalecimento do processo democrático e para a promoção de direitos sociais no

contexto pós Constituição Federal de 1988.

A par desse cenário de fragmentação normativa, destacam-se iniciativas legislativas anteriores que buscaram disciplinar, ainda que de forma setorial, a cooperação entre o Poder Público e entidades do terceiro setor. Nesse sentido, a Lei nº 9.637/1998 instituiu as denominadas Organizações Sociais (OS), permitindo a celebração de contratos de gestão com entidades qualificadas para a execução de atividades de interesse público.

De igual modo, a Lei nº 9.790/1999 criou a figura das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), introduzindo o termo de parceria como instrumento jurídico de cooperação entre o Estado e entidades privadas sem fins lucrativos.

Não obstante os avanços representados por tais diplomas, ambos possuíam alcance limitado e regimes próprios, o que contribuiu para a manutenção de um sistema normativo fragmentado, incapaz de estabelecer diretrizes uniformes aplicáveis à generalidade das organizações da sociedade civil (Paes, 2024).

Nesse contexto de insuficiência normativa, consolidou-se, no âmbito federal, um movimento institucional voltado à construção de um novo marco regulatório para o terceiro setor. Conforme destaca José Eduardo Sabo Paes (2024), tal iniciativa foi impulsionada por reivindicações da própria sociedade civil organizada, que, por meio de articulação envolvendo organizações, movimentos sociais e redes do terceiro setor, estruturou uma plataforma voltada à reformulação do regime jurídico aplicável às parcerias com o Estado, pautada na ampliação da transparência, da segurança jurídica e da eficiência na gestão de recursos públicos.

Em resposta a esse cenário, foi editado o Decreto nº 7.568/2011, que instituiu Grupo de Trabalho, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, com a finalidade de avaliar, revisar e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público, especialmente no que concerne à transferência de recursos mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria e instrumentos congêneres.

Sob esse prisma, as atividades do Grupo de Trabalho foram inauguradas em ambiente de amplo debate, com destaque para a realização de seminários², encontros técnicos e diálogos interinstitucionais com ministérios responsáveis pela execução de políticas públicas setoriais, bem como com juristas, acadêmicos e entidades da sociedade civil. Tal dinâmica permitiu a identificação das principais fragilidades do modelo então vigente, notadamente a excessiva burocratização, a insegurança jurídica e a ausência de critérios uniformes de controle e prestação de contas.

² A Secretaria-Geral do Governo Federal promoveu o Seminário Internacional “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, justamente para debater a ausência de um marco legal.

Foi nesse cenário que se consolidou um esforço institucional voltado ao aprimoramento do ambiente regulatório das organizações da sociedade civil. Como resultado desse processo, foi editada a Lei nº 13.019/2014, posteriormente alterada pela Lei nº 13.204/2015, instituindo o denominado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. O diploma normativo estabeleceu normas gerais destinadas a disciplinar as parcerias celebradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

Assim, a legislação passou a prever que tais parcerias devem ser formalizadas mediante instrumentos jurídicos próprios, notadamente o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação, os quais devem estar vinculados a planos de trabalho previamente definidos e orientados à execução de atividades ou projetos de interesse público. Dessa forma, o marco regulatório procurou conferir maior racionalidade e segurança jurídica às relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil, estabelecendo parâmetros mais claros para a celebração, execução e controle dessas parcerias.

Além disso, a referida lei possui natureza de norma geral, aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, razão pela qual estabelece diretrizes de observância obrigatória para todos os entes federativos. Isso não impede, contudo, que cada ente federado edite regulamentações próprias destinadas a disciplinar aspectos específicos das parcerias em seu âmbito administrativo, desde que respeitados os parâmetros fixados pela legislação nacional.

2.1.1 Destinatários da norma: organizações da sociedade civil e administração pública

A Lei nº 13.019/2014 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro uma terminologia própria para identificar as entidades privadas aptas a celebrar parcerias com o Poder Público, denominando-as organizações da sociedade civil (OSCs). De acordo com o art. 2º da referida lei, consideram-se organizações da sociedade civil as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que não distribuem resultados, excedentes operacionais, dividendos ou quaisquer parcelas de seu patrimônio entre seus membros, devendo aplicar integralmente tais recursos na consecução de seus objetivos institucionais.

Nesse grupo inserem-se, de forma geral, as associações e fundações privadas previstas no art. 44 do Código Civil, entidades tradicionalmente reconhecidas como integrantes do terceiro setor, conforme amplamente demonstrado no capítulo um deste trabalho. Além dessas organizações, a legislação também admite a participação de determinadas sociedades cooperativas e de organizações religiosas, desde que estas desenvolvam atividades ou projetos

de interesse público e de cunho social.

A inclusão dessas entidades no âmbito de incidência da lei reflete o reconhecimento do papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil na promoção de direitos e na implementação de políticas públicas, sobretudo em áreas como saúde, educação, assistência social e desenvolvimento comunitário. A atuação dessas entidades, frequentemente marcada por maior capilaridade social e proximidade com determinadas comunidades, pode contribuir para a ampliação do alcance e da efetividade das ações estatais (Carvalho, 2025).

Por outro lado, a legislação também define de forma expressa quem são os sujeitos integrantes da administração pública aptos a celebrar tais parcerias. Para os fins da lei, José Eduardo Sabo Paes (2024, p. 100) aponta que:

A administração pública, parceira das OSCs, está definida na norma, com redação incluída pela Lei n.º 13.204/2015, como a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, e suas subsidiárias, incluídas as que recebem recursos públicos para pagamento de despesas de pessoal ou de custas em geral por força do § 9.º do art. 37 da Constituição Federal

Dessa forma, à luz da doutrina especializada e da interpretação sistemática do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, conclui-se que figuram como destinatários da Lei nº 13.019/2014, de um lado, as organizações da sociedade civil em sentido amplo e, de outro, a administração pública, compreendida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, bem como por suas respectivas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, incluindo-se ainda suas subsidiárias que recebam recursos públicos destinados ao custeio de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

2.1.2 Hipóteses de exclusão da incidência da lei

Embora a Lei nº 13.019/2014 tenha instituído um regime jurídico geral para as parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, o próprio diploma normativo estabelece hipóteses específicas em que suas disposições não se aplicam. Tais situações encontram-se previstas no art. 3º da lei e refletem a existência de outros regimes jurídicos próprios que disciplinam determinadas formas de cooperação entre o Estado e entidades privadas.

Entre as hipóteses de exclusão previstas pela legislação, destacam-se as transferências de recursos decorrentes de tratados, acordos ou convenções internacionais, quando suas disposições específicas conflitam com as regras estabelecidas pelo marco regulatório. Nesses

casos, prevalecem as normas decorrentes dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Também estão excluídos da incidência da lei os contratos de gestão celebrados com organizações sociais (OS), regulados pela Lei nº 9.637/1998, bem como os termos de parceria firmados com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), disciplinados pela Lei nº 9.790/1999. Esses instrumentos possuem regime jurídico próprio, estabelecido por legislação específica anterior ao marco regulatório das organizações da sociedade civil, conforme amplamente destrinchado na subseção 2.1 deste trabalho.

Além disso, a lei também afasta sua aplicação em determinadas situações envolvendo transferências obrigatórias de recursos públicos previstas em legislação específica, bem como em pagamentos realizados a organismos internacionais ou entidades cuja composição decorra de exigência legal ou institucional.

Nesse sentido, aponta Matheus de Carvalho (2025) que a previsão dessas hipóteses de exclusão demonstra que o marco regulatório não pretendeu substituir integralmente os regimes jurídicos já existentes, mas sim estabelecer um modelo geral de parceria aplicável às organizações da sociedade civil que não se enquadrem em regimes específicos previamente disciplinados pelo ordenamento jurídico.

2.2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARCERIAS E O ENQUADRAMENTO DO CASO IFAG

José Eduardo Sabo Paes (2024) enfatiza que a disciplina jurídica das parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil foi significativamente aprimorada com a promulgação da Lei nº 13.019/2014, que instituiu um regime jurídico específico para a formalização dessas relações de cooperação. A referida legislação buscou superar o modelo anteriormente predominante, no qual a Administração Pública frequentemente utilizava convênios administrativos como instrumento genérico para a transferência de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos, muitas vezes sem adequada distinção entre as diferentes modalidades de colaboração institucional.

Nesse contexto, o marco regulatório introduziu instrumentos jurídicos próprios destinados à formalização das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Isso porque a legislação passou a compreender a parceria como o conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

Com o objetivo de instrumentalizar tais relações colaborativas, a legislação instituiu três instrumentos jurídicos específicos: o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação³.

Nesse sentido, por força do artigo 2º, VII e VIII, do MROSC, o termo de colaboração e de fomento são destinados à formalização de parcerias que envolvam a transferência de recursos financeiros públicos, distinguindo-se essencialmente pela iniciativa da proposta da parceria. O termo de colaboração é utilizado quando a iniciativa parte da Administração Pública, ao passo que o termo de fomento se aplica quando a proposta de realização da atividade ou do projeto é apresentada pela própria organização da sociedade civil⁴.

Já o acordo de cooperação, conforme inciso VIII-A do artigo 2º do MROSC, constitui instrumento destinado à formalização de parcerias que não envolvam a transferência de recursos financeiros entre as partes, sendo utilizado para viabilizar ações de interesse público realizadas em regime de colaboração institucional.

No presente estudo, será conferida especial atenção ao termo de colaboração, por se tratar do instrumento jurídico utilizado na parceria celebrada entre o Estado de Goiás e o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), objeto da análise proposta neste trabalho.

2.3 DOS REQUISITOS EXIGIDOS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA A CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A celebração de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, no âmbito do regime instituído pela Lei nº 13.019/2014, encontra-se condicionada ao atendimento de um conjunto de requisitos de natureza jurídica, institucional e operacional, voltados à garantia da regularidade, da transparência e da adequada execução das atividades de interesse público (Paes, 2024).

De início, importa destacar que o art. 2º, inciso I, da referida legislação delimita o

³ Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

⁴ A principal diferença jurídica entre os dois instrumentos é a origem da iniciativa da parceria. No mais, não há diferenciações relevantes entre os dois termos, quanto ao conceito, aos procedimentos de celebração, ao monitoramento e à avaliação e a prestação de contas.

conceito de organização da sociedade civil, exigindo que tais entidades sejam pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que não distribuam resultados entre seus membros e que apliquem integralmente seus recursos na consecução de seus objetivos institucionais, conforme amplamente explicado na seção um do presente trabalho. Trata-se de delimitação que evidencia a necessidade de alinhamento estrutural entre a finalidade da entidade e o interesse público subjacente às parcerias.

No que concerne aos requisitos de natureza estatutária e organizacional, o art. 33 da Lei nº 13.019/2014 estabelece que as organizações da sociedade civil devem ser regidas por normas de organização interna que contemplem, expressamente, objetivos voltados à promoção de atividades de relevância pública e social (art. 33, inciso I), bem como a previsão de destinação do patrimônio remanescente, em caso de dissolução, a entidade congênere ou ao poder público (art. 33, inciso III). Ademais, exige-se a observância de padrões contábeis adequados, com escrituração em conformidade com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade (art. 33, inciso IV).

Nesse ponto, a José Eduardo Sabo Paes (2024) ressalta que a alteração promovida pela Lei nº 13.204/2015, ao substituir a exigência de estatuto por normas de organização interna, não afastou a necessidade de formalização adequada da estrutura jurídica das entidades, permanecendo imprescindível a existência de estatuto, no caso de associações e fundações, ou contrato social, no caso de cooperativas.

Além disso, observa o autor que, embora não mais expressamente exigida, a instituição de conselho fiscal ou órgão equivalente revela-se medida relevante para o fortalecimento da governança interna e do controle das atividades desenvolvidas pelas organizações.

Ainda no âmbito do art. 33, destaca a exigência temporal mínima de existência da entidade, que varia conforme o ente federativo com o qual se pretende celebrar a parceria, sendo de um, dois ou três anos, conforme se trate, respectivamente, de Municípios, Distrito Federal ou Estados e União (art. 33, inciso V, alínea “a”).

Para além da regularidade formal, o ordenamento jurídico também impõe requisitos relacionados à capacidade técnica e operacional das organizações. Nos termos do art. 33, inciso V, alíneas “b” e “c”, exige-se a comprovação de experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de atividade semelhante, bem como a demonstração de que a entidade possui instalações, condições materiais e capacidade técnica para o cumprimento das metas estabelecidas.

A esse respeito, o autor aponta que tal comprovação deve se dar por meio de elementos documentais idôneos, como relatórios de atividades, registros fotográficos e demonstrativos de execução de projetos anteriores, de modo a evidenciar a aptidão concreta da entidade.

No tocante à regularidade jurídica e documental, o art. 34 da Lei nº 13.019/2014 estabelece um rol de documentos indispensáveis à celebração das parcerias, dentre os quais se destacam as certidões de regularidade fiscal, previdenciária e tributária (art. 34, inciso II), a comprovação da existência jurídica da entidade (art. 34, inciso III), a ata de eleição da atual diretoria (art. 34, inciso V), a relação nominal dos dirigentes (art. 34, inciso VI) e a comprovação de funcionamento no endereço declarado (art. 34, inciso VII). Segundo Paes (2024), tais exigências visam assegurar não apenas a regularidade formal da entidade, mas também a transparência de sua estrutura organizacional.

Paralelamente, o art. 39 da Lei nº 13.019/2014 prevê hipóteses impeditivas à celebração de parcerias, vedando a formalização de ajustes com organizações que não atendam aos requisitos legais ou que tenham sido sancionadas em razão de irregularidades na execução de parcerias anteriores, reforçando, assim, a preocupação do legislador com a integridade das relações estabelecidas.

Cumprido destacar, ainda, que a celebração das parcerias não depende exclusivamente do atendimento de requisitos por parte das organizações da sociedade civil, mas também da observância de condicionantes pela própria Administração Pública.

Nos termos do art. 35 da Lei nº 13.019/2014, a formalização dos termos de colaboração e de fomento exige, dentre outros aspectos, a realização de chamamento público (art. 35, inciso I), a existência de dotação orçamentária (art. 35, inciso II), a avaliação da capacidade técnica da entidade (art. 35, inciso III), a aprovação do plano de trabalho (art. 35, inciso IV), bem como a emissão de parecer técnico e jurídico acerca da viabilidade da parceria (art. 35, incisos V e VI).

Nesse cenário, observa-se que o regime jurídico das parcerias busca estruturar um sistema de controle prévio relativamente rigoroso, pautado em critérios formais e materiais.

Não obstante, a análise da aplicação concreta desses requisitos pode suscitar questionamentos acerca de sua efetividade na seleção de entidades efetivamente aptas à execução das atividades pactuadas, especialmente diante da possibilidade de flexibilizações e da própria margem de discricionariedade administrativa envolvida no processo. Tais aspectos, contudo, serão examinados com maior profundidade nas seções subsequentes, à luz dos instrumentos específicos de parceria e de sua operacionalização no caso concreto.

2.3.1 A natureza jurídica e estrutura interna do Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás - IFAG

Inicialmente, cumpre destacar que o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de

Goiás (IFAG), conforme seu Estatuto Social atualizado em abril de 2024, constitui-se formalmente como associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, com prazo de duração indeterminado.

Consoante dispõe o art. 3º de seu Estatuto Social, o IFAG foi instituído pela Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás (FAEG)⁵, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Regional de Goiás (SENAR/AR-GO)⁶ e pela Associação dos Produtores de Soja de Goiás (APROSOJA-GO)⁷, entidades que integram o denominado Conselho Deliberativo da associação. Nos termos do art. 23 do referido diploma, tal órgão é composto pelo presidente e por três membros titulares, além de igual número de suplentes, todos indicados pelos associados fundadores.

De acordo com suas disposições estatutárias, a análise detida das finalidades estatutárias do IFAG, previstas no art. 2º de seu Estatuto Social, evidencia que a atuação institucional da entidade está primordialmente voltada ao fomento do desenvolvimento do setor agropecuário sob a perspectiva da pesquisa científica, da inovação tecnológica, da capacitação profissional e do apoio institucional.

Com efeito, observa-se que grande parte das atividades elencadas se concentra em ações de natureza intelectual, formativa e de articulação institucional, tais como a realização de pesquisas (incisos I, IX e XVIII), o apoio a projetos de ciência, tecnologia e inovação (incisos VII e XVI), a promoção de capacitação e qualificação profissional (incisos III, XXIII e XLVIII), bem como a atuação como agente de integração entre academia e setor produtivo (incisos XI, XII e XIII).

Ademais, ainda que o estatuto contemple, de forma ampla, a possibilidade de celebração de instrumentos jurídicos com entidades públicas e privadas (art. 2º, inciso LI), bem como a execução de projetos e programas em diversas áreas, inclusive com recursos de terceiros (art. 2º, incisos XIX e XXVI), não se verifica, ao menos de forma expressa e específica, a previsão de atuação voltada à gestão de fundos públicos de natureza vinculada, tampouco à execução direta de obras públicas de infraestrutura.

Tal constatação assume relevância jurídica quando analisada à luz dos requisitos

⁵ A FAEG é associação privada de grau superior, sem fins lucrativos, integrante do sistema da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), responsável pela representação institucional dos produtores rurais no Estado de Goiás, congregando sindicatos rurais e atuando na defesa e coordenação dos interesses do setor agropecuário.

⁶ O SENAR é entidade integrante do sistema sindical rural, responsável por organizar, administrar e executar, em âmbito estadual, ações de Formação Profissional Rural (FPR) e de Promoção Social (PS), voltadas à capacitação de trabalhadores e produtores rurais, com vistas à melhoria do desempenho nas atividades produtivas, ampliação das oportunidades no mercado de trabalho, elevação da renda familiar e fortalecimento da cidadania e da participação comunitária.

⁷ A Aprosoja Goiás é entidade representativa de caráter setorial, vinculada à Aprosoja Brasil, cuja origem remonta à fundação da antiga Abrasoja, em 1990, por iniciativa de produtores rurais diante de adversidades econômicas enfrentadas pelo setor.

estabelecidos pelo art. 33 da Lei nº 13.019/2014, especialmente no que se refere à necessidade de compatibilidade entre os objetivos institucionais da organização da sociedade civil e o objeto da parceria a ser celebrada (art. 33, inciso I), bem como à exigência de demonstração de experiência prévia e capacidade técnica e operacional (art. 33, inciso V, alíneas “b” e “c”).

Nesse sentido, a José Eduardo Sabo Paes (2024) ressalta que tais requisitos não se configuram como meras formalidades, mas como verdadeiras condições estruturais para a validade e legitimidade das parcerias firmadas com o Poder Público, na medida em que visam assegurar que a entidade parceira detenha não apenas habilitação jurídica formal, mas também aderência material ao objeto pactuado.

A partir dessa perspectiva, a delimitação das finalidades estatutárias do IFAG permite, em um primeiro momento, identificar a existência de um campo de atuação institucional bem definido, centrado em atividades de apoio, pesquisa, inovação e desenvolvimento do setor agropecuário.

Por outro lado, quando confrontadas tais finalidades com o objeto do Termo de Colaboração nº 001/2025, que envolve a gestão de recursos do FUNDEINFRA e a implementação de políticas públicas de infraestrutura, emerge a necessidade de análise mais aprofundada acerca do grau de correspondência entre a vocação institucional da entidade e as atribuições concretamente assumidas no âmbito da parceria, o que será objeto de desdobramento nas seções subsequentes.

Nessa linha, verifica-se que o próprio legislador, atento à necessidade de resguardar a juridicidade e a adequada execução das parcerias firmadas com o Poder Público, conferiu especial relevo ao atendimento dos requisitos legais pelas organizações da sociedade civil. Tal preocupação se evidencia de forma expressa no art. 35 da Lei nº 13.019/2014, ao estabelecer que a celebração da parceria está condicionada à prévia verificação do cumprimento das exigências previstas nos arts. 33 e 34 do mesmo diploma.

Portanto, trata-se de verdadeira etapa vinculada do procedimento administrativo, na qual a Administração Pública não dispõe de margem de discricionariedade para flexibilizar ou relativizar tais requisitos, os quais se apresentam como pressupostos indispensáveis à formação válida do vínculo jurídico (Di Pietro, 2019).

No que concerne à estrutura organizacional do Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás – IFAG, verifica-se, a partir das disposições constantes de seu Estatuto Social, que a entidade apresenta um modelo de governança interna composto por múltiplos órgãos, dentre os quais se destacam a Assembleia Geral, o Conselho Deliberativo, o Conselho Consultivo e a Diretoria Administrativa, conforme previsto no art. 12.

Nos termos do art. 3º do Estatuto, o IFAG é integrado por diferentes categorias de

associados, sendo certo que os denominados associados fundadores (FAEG, SENAR e APROSOJA-GO) ocupam posição de destaque institucional, compondo o denominado Conselho Deliberativo, órgão central na estrutura decisória da entidade.

Além disso, o estatuto confere aos associados fundadores caráter permanente, ao passo que a admissão e exclusão das demais categorias de associados dependem de deliberação do próprio Conselho Deliberativo, mediante quórum qualificado (arts. 5º e 8º). Tal configuração evidencia uma estrutura organizacional na qual a governança se concentra, em larga medida, nos entes institucionais originários, que exercem papel determinante na condução das atividades e na definição dos rumos da associação.

Some-se a isso o fato de que os associados mantenedores — coincidentes, em parte, com os próprios fundadores — são responsáveis pelo aporte de recursos ao Instituto, nos termos do § 1º do art. 3º, podendo, inclusive, receber recursos da própria entidade em razão de sua atuação de coordenação superior. Esse arranjo reforça a centralidade desses entes na dinâmica financeira e administrativa do IFAG.

Sob a ótica do regime jurídico das parcerias disciplinado pela Lei nº 13.019/2014, a análise da estrutura interna da organização da sociedade civil assume especial relevância, na medida em que a legislação exige não apenas regularidade formal, mas também a existência de mecanismos de governança aptos a assegurar transparência, controle e adequada execução dos recursos públicos envolvidos (arts. 33 e 34).

2.4 O TERMO DE COLABORAÇÃO N.º 001/2025 – SEINFRA/GOINFRA x IFAG

O termo de colaboração, enquanto instrumento jurídico de formalização de parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, insere-se no âmbito da atividade administrativa de fomento, sendo caracterizado, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019) pelo instrumento por meio do qual se formalizam parcerias voltadas à consecução de finalidades de interesse público e recíproco, propostas pela própria Administração Pública e que envolvem a transferência de recursos financeiros.

No âmbito do marco regulatório das organizações da sociedade civil, o termo de colaboração é definido como o instrumento destinado à formalização de parcerias em que a iniciativa parte da Administração Pública, circunstância que projeta relevantes efeitos quanto às exigências procedimentais aplicáveis à sua celebração, especialmente no que se refere à obrigatoriedade de prévio chamamento público.

É nesse contexto que se insere o Termo de Colaboração nº 001/2025, celebrado entre o Estado de Goiás e o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), cuja

análise revela elementos relevantes para a compreensão das tensões existentes entre a prática administrativa e o regime jurídico instituído pelo marco regulatório.

Em 23 de junho de 2025, foi celebrado o Termo de Colaboração n.º 001/2025 entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA) e da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA), e o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), entidade privada sem fins lucrativos (associação), com fundamento na Lei n.º 13.019/2014 e em normas estaduais específicas que disciplinam a matéria.

Da análise do respectivo termo, depreende-se que a parceria foi formalizada com o objetivo de viabilizar a execução de ações voltadas à infraestrutura estadual, abrangendo atividades como recuperação, manutenção, conservação e pavimentação de rodovias, construção de pontes, implantação de novos trechos rodoviários, execução de obras de arte corrente, além de intervenções relacionadas à sinalização viária, edificações e operacionalização de aeródromos. Trata-se, portanto, de um conjunto amplo de atribuições inseridas no contexto das políticas públicas de infraestrutura do Estado de Goiás.

Desse modo, a execução dessas ações encontra-se vinculada à utilização de recursos provenientes do Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA), instituído pela Lei Estadual n.º 21.670, de 06 de dezembro de 2022, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento econômico por meio do financiamento de obras e serviços de infraestrutura, especialmente no âmbito da malha rodoviária. O fundo, alimentado por contribuições vinculadas a setores econômicos específicos, constitui relevante instrumento de financiamento público, tendo alcançado, no período analisado, montante superior a dois bilhões de reais, conforme relatórios emitidos pelo próprio Governo de Goiás⁸.

No plano normativo, a celebração da parceria insere-se no contexto de alterações legislativas promovidas no âmbito estadual. A Lei estadual n.º 22.940/2024 introduziu modificações na disciplina do FUNDEINFRA, instituindo o Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás, o qual passou a prever a possibilidade de celebração de ajustes com organizações da sociedade civil para a execução de atividades relacionadas à infraestrutura.

Na sequência, a Lei estadual n.º 23.291/2025 autorizou expressamente a celebração de parceria com o IFAG, inclusive com previsão de transferência de recursos financeiros oriundos do FUNDEINFRA, independentemente de prévio chamamento público.

A partir desse arcabouço normativo, o Termo de Colaboração n.º 001/2025 estruturou um modelo de execução no qual o IFAG assume a responsabilidade pela gestão dos recursos

⁸ O Governo de Goiás fornece relatórios trimestrais de arrecadação e aplicações dos recursos – SEINFRA.

transferidos e pela operacionalização das ações pactuadas. Conforme previsto no instrumento e em seu plano de trabalho, a entidade não executa diretamente as obras, atuando, em realidade, na contratação de terceiros, notadamente empresas responsáveis pela estruturação dos projetos e pela execução dos serviços de engenharia.

Nesse contexto, foram previstas figuras como as denominadas estruturadoras e executoras, selecionadas segundo parâmetros técnicos previamente definidos, cabendo ao IFAG a condução dos procedimentos necessários à contratação e à gestão desses agentes. Paralelamente, a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes realizou procedimentos de credenciamento de empresas interessadas na execução de obras financiadas com recursos do FUNDEINFRA, evidenciando a coexistência de múltiplos mecanismos de seleção de prestadores no âmbito da política pública em questão.

Sob esse viés, a conformação prática da parceria revela aspectos que dialogam diretamente com as preocupações formuladas pela doutrina administrativista acerca da constituição de estruturas paralelas de gestão pública, amplamente debatida na seção 1.4 do presente estudo.

Isso porque, embora a titularidade da política pública permaneça formalmente vinculada ao Estado, parcela significativa das atividades relacionadas à operacionalização, contratação e gestão da execução material das obras passa a ser desempenhada por entidade privada integrante do terceiro setor, mediante regime jurídico mais flexível. Tal circunstância aproxima o modelo instituído das formulações teóricas desenvolvidas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019) acerca da denominada administração paralela, especialmente no que concerne ao risco de deslocamento de funções tipicamente administrativas para entes privados funcionalmente incorporados à atuação estatal.

Registre-se, ainda, que a parceria envolve valores expressivos de recursos públicos, com previsão inicial, conforme plano de trabalho vinculado ao Termo de Colaboração n.º 001/2025, superior a um bilhão de reais, inserindo-se em um contexto mais amplo de planejamento de investimentos em infraestrutura que ultrapassa, em muito, esse montante, conforme deliberações do Conselho Gestor do FUNDEINFRA.

Ademais, a celebração do referido termo ocorreu em ambiente institucional no qual foram suscitados questionamentos acerca da modelagem adotada, inclusive com a expedição de recomendações por órgão do Ministério Público e a formulação de representações perante o Tribunal de Contas do Estado de Goiás⁹, bem como com o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade 7.885 em face das normas estaduais que deram suporte à parceria, no

⁹ Ministério Público faz recomendação para que governo não faça novos repasses de recursos ao IFAG. Acesso em 07 de abr. de 2026.

âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Diante desse cenário, o Termo de Colaboração n.º 001/2025 revela-se relevante objeto de análise para a compreensão das formas contemporâneas de articulação entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, especialmente no que se refere à utilização de instrumentos colaborativos para a implementação de políticas públicas de grande escala e à gestão de recursos públicos vinculados a fundos específicos.

3 O MODELO DE CONTRATAÇÃO DO IFAG PELO ESTADO DE GOIÁS: ANÁLISE À LUZ DO REGIME JURÍDICO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A presente seção tem por objetivo examinar o modelo de contratação adotado pelo Estado de Goiás para a celebração de parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), à luz do regime jurídico estabelecido pela Lei nº 13.019/2014 e dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Busca-se, nesse contexto, compreender de que forma o arranjo normativo instituído pelo ente estatal viabilizou a formalização do ajuste, bem como analisar a compatibilidade desse modelo com as diretrizes que orientam a atuação administrativa na celebração de parcerias com organizações da sociedade civil.

Para tanto, inicialmente será analisada a estrutura normativa que deu suporte à parceria, com destaque para a legislação estadual que disciplinou o funcionamento do FUNDEINFRA e autorizou a celebração do termo com o IFAG. Na sequência, examina-se a opção pela contratação direta da entidade, à luz das hipóteses excepcionais de dispensa e inexigibilidade do chamamento público previstas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Por fim, serão abordadas as controvérsias constitucionais suscitadas em torno do modelo adotado, especialmente aquelas submetidas ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.885.

3.1 A ESTRUTURA NORMATIVA QUE VIABILIZOU A PARCERIA COM O IFAG

A análise do modelo de contratação firmado entre o Estado de Goiás e o IFAG exige, como ponto de partida, a identificação e compreensão da estrutura normativa que lhe confere suporte jurídico. Tal exame não se limita à verificação da existência formal de autorização legal, mas demanda a investigação do arranjo institucional construído pelo ente estatal para instrumentalizar a atuação conjunta com organizações da sociedade civil.

Nesse contexto, verifica-se que a parceria ora analisada, consubstanciada no Termo de Colaboração n.º 001/2025 – SEINFRA/GOINFRA x IFAG, não encontra fundamento exclusivamente na Lei Federal n.º 13.019/2014, estando igualmente amparada por legislação estadual específica que regulamenta, de maneira particularizada, a atuação do Estado de Goiás na celebração de parcerias com entidades do terceiro setor, especialmente a Lei estadual n.º 21.670/2022 e a Lei estadual n.º 23.291/2025.

Sob esse viés, conforme já delineado na seção anterior, o Fundo Estadual de Infraestrutura – FUNDEINFRA foi instituído pela Lei Estadual n.º 21.670, de 06 de dezembro

de 2022, sendo dotado de autonomia administrativa, financeira e contábil. Trata-se de instrumento jurídico-financeiro vocacionado à captação e gestão de recursos destinados ao desenvolvimento econômico do Estado de Goiás, sem prejuízo das dotações orçamentárias consignadas a outros fundos com finalidade análoga¹⁰.

Nos termos do art. 1º do referido diploma legal, o FUNDEINFRA possui como objetivos, dentre outros, a gestão de recursos oriundos da produção agrícola, pecuária e mineral no Estado, bem como a implementação de políticas públicas de infraestrutura, especialmente no que concerne aos modais de transporte e à execução de obras de recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implantação de rodovias, além de intervenções correlatas, como sinalização viária, construção de pontes, bueiros e estruturas especiais, e até mesmo a edificação e operacionalização de aeródromos.

Para os fins do presente estudo, basta assentar que os recursos vinculados ao FUNDEINFRA ostentam inequívoca natureza pública, uma vez que são arrecadados, geridos e destinados à consecução de finalidades estatais expressamente previstas em lei, de modo que a sua utilização submete-se integralmente ao regime jurídico-administrativo, notadamente aos princípios insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição da República.

Ressalte-se, por oportuno, que, embora existam relevantes discussões acerca da natureza jurídica da contribuição vinculada ao Fundo Estadual de Infraestrutura – FUNDEINFRA, inclusive já submetidas à apreciação do Supremo Tribunal Federal no ARE 1.539.721/GO, tais controvérsias não serão objeto de aprofundamento no presente estudo. Isso porque a incursão no debate tributário desviaria o eixo central desta monografia, cujo propósito consiste, de forma delimitada, na análise do modelo jurídico-administrativo adotado para a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil e a consequente gestão dos recursos públicos a elas destinados.

Assim, por uma opção metodológica consciente, privilegia-se o exame do regime normativo aplicável às contratações e à execução das parcerias, notadamente à luz do marco regulatório pertinente, sem prejuízo do reconhecimento da complexidade e relevância das discussões de índole tributária que orbitam o tema.

Fixadas tais premissas, sobreveio, posteriormente, a Lei Estadual n.º 22.940, de 23 de agosto de 2024, resultante da conversão do respectivo projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo estadual à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, diploma este que promoveu alterações substanciais na Lei estadual n.º 21.670/2022, instituidora do FUNDEINFRA,

¹⁰ Art. 1º Fica instituído, na Secretaria de Estado da Infraestrutura – SEINFRA, o Fundo Estadual de Infraestrutura – FUNDEINFRA, de natureza orçamentária e dotado de autonomia administrativa, contábil e financeira, para a captação de recursos destinados ao desenvolvimento econômico do Estado de Goiás, sem prejuízo das dotações consignadas em outros fundos e entidades com a mesma finalidade, e ele tem ainda os seguintes objetivos.

reconfigurando o regime jurídico do referido fundo mediante a criação do denominado Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás¹¹.

Por meio desse arranjo normativo, o legislador estadual passou a prever, de forma expressa, a possibilidade de execução de políticas públicas de infraestrutura mediante a celebração de ajustes de parceria com entidades privadas sem fins econômicos, isto é, Organizações da Sociedade Civil (OSC), especialmente aquelas constituídas por representantes dos setores produtivos contribuintes do próprio fundo¹².

Dessa forma, extrai-se do conjunto normativo que a modelagem adotada revela a construção de um desenho institucional específico, no qual a atuação dessas entidades não se limita ao apoio acessório à Administração Pública, mas abrange a execução de atividades diretamente vinculadas à implementação de políticas públicas de infraestrutura.

Para tanto, o art. 8-C da Lei Estadual n.º 21.670/2022 estabelece requisitos estruturais para a constituição dessas organizações, exigindo, entre outros aspectos, finalidade institucional voltada ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura, ausência de finalidade lucrativa e a adoção de mecanismos internos de governança e controle, inclusive com previsão de observância a princípios típicos da Administração Pública em seus processos de contratação.

No plano operacional, o regime instituído condiciona a formalização das parcerias à apresentação e aprovação prévia de plano de trabalho, no qual devem estar detalhadas as metas, as atividades a serem desenvolvidas, a previsão de receitas e despesas e os critérios de aferição de resultados. Esse elemento evidencia a adoção de um modelo orientado ao controle por desempenho, em detrimento de um controle estritamente procedimental, alinhando-se a tendências contemporâneas de gestão pública voltadas à eficiência e à mensuração de resultados.

Outro aspecto central do modelo reside na autorização legal para a transferência de recursos públicos do FUNDEINFRA às entidades parceiras, que assim dispõe:

Art. 8º-F Fica autorizada a transferência de recursos econômicos do FUNDEINFRA às entidades que firmarem o ajuste de parceria a que se refere o § 1º do art. 8º-A desta Lei.

¹¹ 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.

¹² 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. (...) 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 Os recursos econômicos serão transferidos pelo Estado de Goiás em estrito cumprimento do plano de trabalho, com prestação de contas mensal, sob o acompanhamento e a supervisão da SEINFRA, da Controladoria-Geral do Estado – CGE, da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR, do Conselho Gestor do FUNDEINFRA e, quando houver solicitação pelo titular do órgão supervisor, da GOINFRA.

§ 2º A administração pública poderá fornecer, a título de colaboração, manuais específicos às entidades por ocasião da celebração da parceria, que terão como premissas a simplificação, a racionalização dos procedimentos e o diálogo público-privado.

§ 3º Deverá constar do instrumento da parceria o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO aos correspondentes processos e documentos, também às informações relacionadas à execução do ajuste, bem como aos locais de realização do respectivo objeto.

§ 4º A prestação de contas deverá atender aos princípios que regem a administração pública, com a aplicação supletiva, no que couber, da Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Ato contínuo, foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás a Lei Ordinária estadual n.º 23.291, de 24 de março de 2025, oriunda do Projeto de Lei Ordinária n.º 165/2025 (processo legislativo n.º 4937/2025), de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual¹³, então exercido por Ronaldo Caiado.

O referido diploma legal autorizou expressamente a celebração de parceria entre o Estado de Goiás e o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás – IFAG, com fundamento na hipótese de inexigibilidade de chamamento público prevista no art. 31, inciso II, da Lei Federal n.º 13.019/2014¹⁴.

Da análise do processo legislativo n.º 4937/2025, correspondente ao Projeto de Lei Ordinária n.º 165/2025, verifica-se que a proposição normativa foi encaminhada pelo Poder Executivo estadual já com a identificação prévia da entidade parceira, constando expressamente o IFAG como destinatário da autorização legislativa pretendida. A tramitação legislativa culminou na aprovação integral da proposta originalmente apresentada, sem qualquer alteração quanto à indicação da entidade beneficiária da parceria.

Sob essa questão acerca de contratações diretas, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que, mesmo nas hipóteses em que se admite a descentralização da execução de serviços públicos para entidades do terceiro setor, a atuação administrativa deve observar, de forma rigorosa, os princípios da publicidade, da impessoalidade e da objetividade.

¹³ Clique aqui: Projeto de Lei Ordinária 165/2025. Acesso em 05 de abr. de 2026.

¹⁴ 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 específica, especialmente quando: II a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Nesse sentido, ao julgar a ADI 7.629, de relatoria do ministro Dias Toffoli, a Corte assentou que os modelos de parceria com organizações da sociedade civil devem ser conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, em estrita observância ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ainda que se trate de opção legítima de política pública.

De igual modo, no julgamento da ADI 1.923, de relatoria do Ministro Ayres Britto, o Tribunal firmou entendimento no sentido de que o afastamento de procedimentos competitivos, como nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, não exime a Administração Pública do dever de observar critérios objetivos, transparentes e acessíveis a todos os interessados, vedando-se práticas que comprometam a isonomia e a ampla participação.

À luz desses parâmetros, verifica-se que o modelo normativo instituído pelo Estado de Goiás, ao prever a indicação prévia e nominal de entidade parceira por meio de lei específica, suscita questionamentos quanto à sua compatibilidade com o padrão constitucional fixado pela Suprema Corte, especialmente no que concerne à preservação da impessoalidade e da abertura do procedimento a potenciais interessados.

Nesse contexto, observa-se que a autorização legislativa incidiu sobre uma parceria já delineada em seus elementos essenciais, especialmente no que se refere à definição da organização da sociedade civil envolvida. Assim, a lei passou a constituir o fundamento jurídico para a formalização do ajuste específico entre o Estado e a entidade indicada.

Ressalte-se que, por ocasião da 13ª Sessão Ordinária da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, realizada no dia 20 de março de 2025, na qual se culminou a aprovação do projeto de lei que declarou inexigível o chamamento público para a celebração de parceria com o IFAG, o então Líder do Governo, Tales Barreto, externou preocupação quanto à conformidade jurídica da norma com a Constituição Federal, manifestando, ainda, receio de eventuais questionamentos futuros por parte do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Diante desse contexto normativo, o Estado de Goiás celebrou o Termo de Colaboração n.º 001/2025 com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás – IFAG, por meio do qual se formalizou a parceria autorizada em lei, com a consequente previsão de transferência de recursos públicos oriundos do FUNDEINFRA à entidade.

O instrumento estabeleceu que tais recursos seriam destinados à execução de obras e atividades relacionadas à infraestrutura estadual, conforme definido em plano de trabalho previamente aprovado, sendo certo que a execução material dessas atividades não se daria diretamente pelo IFAG, mas por meio da contratação de empresas privadas, responsáveis pela estruturação e pela execução dos projetos, selecionadas de acordo com parâmetros técnicos estabelecidos pela Administração Pública.

Assim, é nesse arranjo, que articula autorização legislativa específica, inexigibilidade

de chamamento público, repasse de recursos públicos a entidade privada e execução indireta das atividades por terceiros, que se concretiza o eixo central do presente estudo, consubstanciado no modelo de contratação adotado pelo Estado de Goiás, cuja conformação normativa e operacional ora se delinea.

3.2 A CONTRATAÇÃO DIRETA DO IFAG E O TENSIONAMENTO DO REGIME DO CHAMAMENTO PÚBLICO

A Lei federal n.º 13.019/2014, que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), disciplina os instrumentos de cooperação entre a Administração Pública e entidades do terceiro setor, dentre os quais se destaca o termo de colaboração, utilizado para a execução de atividades ou projetos de interesse público mediante transferência de recursos financeiros

Nos termos do art. 2º, inciso VII, da referida legislação, o termo de colaboração configura instrumento por meio do qual se formalizam parcerias voltadas à consecução de finalidades de interesse público e recíproco, propostas pela própria Administração, pressupondo a convergência de objetivos institucionais e a execução compartilhada de ações voltadas à coletividade.

Como regra geral, por força dos artigos 23 e 24 do MROSC, a celebração dessas parcerias deve ser precedida de chamamento público, procedimento destinado à seleção de organização da sociedade civil apta à execução do objeto pactuado, assegurando-se a observância de princípios como isonomia, impessoalidade, publicidade e julgamento objetivo.

Nesse ponto, leciona José Eduardo Sabo Paes (2024) que a exigência de prévio chamamento público representa relevante avanço no ordenamento jurídico pátrio, na medida em que assegura a ampla publicidade das oportunidades de parceria com o Poder Público, permitindo que toda e qualquer organização da sociedade civil tenha ciência da existência de políticas públicas passíveis de execução mediante cooperação institucional.

Segundo o autor, tal mecanismo confere concretude ao princípio constitucional da impessoalidade, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, ao vedar favorecimentos indevidos e assegurar que a seleção das entidades parceiras se dê com fundamento em critérios objetivos, vinculados ao interesse público.

Ressalta, ainda, que a obrigatoriedade do chamamento público, inicialmente prevista em nível infralegal, foi posteriormente consolidada no plano legal pela Lei n.º 13.019/2014, a qual o define como procedimento destinado à seleção de organização da sociedade civil, com observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da moralidade, da publicidade e do

juízo objetivo.

Nessa perspectiva, o chamamento público não se configura como mera formalidade procedimental, mas como verdadeiro instrumento de garantia da transparência, da competitividade e da eficiência na celebração de parcerias com o terceiro setor, impondo à Administração Pública o dever de estruturar editais claros, objetivos e dotados de critérios previamente definidos para seleção das propostas mais vantajosas.

Nesse ínterim, entretanto, o próprio Marco Legal traz hipóteses de dispensa ou inexigibilidade do chamamento público, sendo certo que tal procedimento constitui hipótese excepcional, admitida apenas nas situações expressamente previstas na própria lei, desde que devidamente justificadas e fundamentadas.

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - (VETADO);

V - (VETADO);

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

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 específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei nº 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 nº 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 nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

No que concerne à dispensa, o art. 30 da referida legislação prevê situações em que, apesar de viável a competição entre entidades, o legislador optou por autorizar a não realização do procedimento seletivo em razão de circunstâncias fáticas excepcionais ou de peculiaridades da política pública envolvida.

Nesse sentido, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) que as hipóteses de

dispensa de procedimento seletivo na Administração Pública possuem caráter excepcional, devendo ser interpretadas restritivamente e aplicadas apenas nos estritos limites previstos em lei, sob pena de violação aos princípios da impessoalidade, da isonomia e da supremacia do interesse público.

Para a autora, tais exceções somente se legitimam quando presentes circunstâncias concretas que inviabilizem ou desaconselhem a realização do procedimento competitivo, não podendo ser utilizadas como mecanismo de flexibilização indevida das exigências legais.

Nesse sentido, com base no MROSC e na disposição doutrinária, tem-se que admite-se a dispensa nos casos de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo limitado de até cento e oitenta dias, bem como em contextos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social.

Igualmente, a norma contempla hipóteses relacionadas à proteção de pessoas em situação de risco, além de permitir a dispensa quando se tratar de atividades nas áreas de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política pública.

Por sua vez, a inexigibilidade do chamamento público, disciplinada pelo art. 31 da mesma lei, encontra fundamento na inviabilidade de competição, seja em razão da natureza singular do objeto da parceria, seja pelo fato de que as metas pretendidas somente possam ser alcançadas por uma entidade específica.

Nesses casos, José Eduardo Sabo (2024) enfatiza que a própria lógica concorrencial resta prejudicada, tornando inaplicável o procedimento seletivo.

A legislação explícita, ainda, situações em que essa inviabilidade se manifesta de forma mais evidente, como nas hipóteses em que o objeto da parceria decorre de compromissos internacionais que já indiquem as instituições executoras, ou quando houver autorização legal específica que identifique expressamente a organização da sociedade civil beneficiária da transferência de recursos, desde que satisfeitos os requisitos esculpidos no *caput* do art. 31 do MROSC.

Dessa forma, tanto a dispensa quanto a inexigibilidade do chamamento público configuram exceções ao regime ordinário de seleção, devendo ser interpretadas restritivamente e devidamente justificadas pela Administração Pública, à luz dos princípios que regem a atuação administrativa e das finalidades subjacentes ao modelo instituído pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

No termo de colaboração firmado entre o Estado de Goiás e o IFAG, verifica-se a ausência de prévio chamamento público, circunstância que foi justificada pelo ente estatal com

fundamento na hipótese de inexigibilidade prevista no artigo 30, II, da Lei n.º 13.019/2014.

No instrumento de parceria, a justificativa para a celebração do ajuste sem prévio chamamento público encontra-se delineada já em sua parte introdutória, especialmente nos considerandos que antecedem a formalização do Termo de Colaboração.

Nesse sentido, destaca-se que o Estado de Goiás fundamentou a escolha do IFAG na existência de previsão legal específica, notadamente a Lei Estadual nº 23.291/2025, a qual teria formalmente designado a referida entidade para atuar como parceira na execução de projetos e atividades relacionadas à infraestrutura agropecuária e de transporte.

Ademais, o instrumento ressalta que o IFAG é qualificado como entidade sem fins lucrativos (associação privada) que atende aos requisitos estabelecidos na Lei Estadual nº 21.670/2022, diploma que instituiu o FUNDEINFRA e atribuiu à Secretaria de Estado da Infraestrutura a competência para celebração, acompanhamento e supervisão das parcerias vinculadas à política pública em questão.

Ainda no plano normativo, o termo de colaboração explicita a aplicação supletiva da Lei Federal nº 13.019/2014, especialmente no que concerne à execução da parceria e à prestação de contas, inserindo o ajuste no regime jurídico das organizações da sociedade civil.

Paralelamente, evidencia-se que a parceria é justificada pela finalidade de viabilizar a implementação de políticas públicas de infraestrutura, mediante a conjugação de esforços entre os órgãos estatais e a entidade privada, com recursos oriundos do FUNDEINFRA e destinados à execução de obras e projetos previamente definidos em planos de trabalho e orçamentários anexos ao instrumento.

No âmbito do Procedimento Preparatório n.º 202500153530, instaurado pelo Ministério Público do Estado de Goiás, que questiona o modelo adotado pelo Poder Executivo Goiano, o Estado de Goiás aprofunda a justificativa para a ausência de chamamento público ao sustentar que a celebração do Termo de Colaboração nº 001/2025 se enquadra na hipótese de inexigibilidade prevista no art. 31, II, da Lei nº 13.019/2014.

Segundo a argumentação estatal, a edição da Lei Estadual nº 23.291/2025 teria promovido a identificação expressa do IFAG como entidade parceira apta à execução das políticas públicas relacionadas à infraestrutura agropecuária e de transportes, o que afastaria, por si só, a necessidade de instauração de procedimento competitivo.

Nesse sentido, o ente público defende que a própria escolha legislativa substitui a lógica concorrencial do chamamento público, na medida em que o Poder Legislativo, ao indicar nominalmente a organização da sociedade civil, já teria realizado a seleção política da entidade considerada mais adequada.

Ademais, o Estado sustenta que tal opção encontra respaldo no princípio da deferência

às decisões legislativas e da eficiência, destacando a legitimidade democrática do Parlamento para definir, no âmbito das políticas públicas, os arranjos institucionais e os parceiros responsáveis por sua execução. Nessa linha, argumenta-se que a indicação do IFAG não configuraria violação à isonomia, mas decorreria de critérios de especialização técnica e representatividade setorial considerados relevantes pelo legislador.

De forma complementar, a defesa estatal também invoca elementos fáticos para reforçar a tese de inviabilidade de competição, ao afirmar que houve publicação de chamamento no Diário Oficial, sem que surgissem interessados, circunstância que, segundo o ente, evidenciaria a ausência de outras organizações aptas ou dispostas a executar o objeto da parceria.

Diante desse contexto, observa-se que a justificativa apresentada pelo Estado de Goiás, embora formalmente ancorada na hipótese de inexigibilidade prevista no art. 31, II, da Lei nº 13.019/2014, suscitou relevantes questionamentos quanto à sua compatibilidade não apenas com o regime jurídico do chamamento público delineado pelo MROSC, mas com o próprio modelo de contratação adotado pela Administração Pública para a formalização de parcerias com organizações da sociedade civil.

Sob essa perspectiva, a controvérsia pode ser examinada à luz da repartição constitucional de competências, especialmente no que concerne à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, em diálogo com o art. 37, inciso XXI.

Com efeito, o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil foi estruturado, em âmbito nacional, pela Lei nº 13.019/2014, a qual disciplina os requisitos para a celebração dos ajustes, bem como as hipóteses excepcionais de dispensa e inexigibilidade de chamamento público.

Nesse cenário, Maria Sylvia Zanella de Pietro (2019) leciona que a Lei nº 13.019/2014 possui natureza de normas gerais, aplicáveis a todas as esferas federativas, justamente por versar sobre matéria inserida na competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. Conforme destaca a autora, embora os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam editar normas próprias sobre a matéria, tal atuação deve se dar em caráter suplementar, com estrita observância das diretrizes estabelecidas pela legislação nacional.

No mesmo sentido, ao julgar a ADI nº 3.735, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que normas aptas a restringir a competitividade, por incidirem diretamente sobre a estrutura dos procedimentos de seleção e contratação pública, revestem-se de natureza de normas gerais, inserindo-se, por conseguinte, no âmbito da competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da

Constituição Federal.

Ao se analisar o Termo de Colaboração n.º 001/2025, a controvérsia jurídica revela-se particularmente sensível porque, embora o ajuste celebrado pelo Estado de Goiás tenha sido formalmente estruturado sob a roupagem de parceria com organização da sociedade civil, nos moldes da Lei nº 13.019/2014, o arranjo institucional concebido apresenta características que o aproximam, materialmente, de um modelo de contratação pública voltado à execução indireta de obras e serviços de engenharia financiados com recursos públicos.

Isso porque o Termo de Colaboração n.º 001/2025 não se limita à mera cooperação institucional para o desenvolvimento de atividades de interesse social, mas viabiliza a transferência da gestão operacional da política pública à entidade privada parceira, a qual passa a conduzir procedimentos destinados à contratação de terceiros responsáveis pela estruturação e execução das obras custeadas com recursos do FUNDEINFRA. Nesse contexto, a discussão ultrapassa a simples qualificação formal do instrumento jurídico utilizado, alcançando a análise acerca da efetiva incidência, ou eventual mitigação, das garantias constitucionais associadas ao regime jurídico das contratações públicas.

Nesse prisma, a controvérsia em torno do modelo de contratação adotado pelo Estado de Goiás não permaneceu circunscrita ao plano abstrato da interpretação normativa, tendo sido objeto de questionamento concreto no âmbito das instituições de controle. No plano estadual, o Ministério Público impugnou a validade do ajuste celebrado¹⁵, sustentando, em linhas gerais, a inconstitucionalidade do modelo normativo que embasou a contratação direta, especialmente no que se refere à possibilidade de afastamento do chamamento público mediante indicação legal prévia de entidade específica.

Paralelamente, a controvérsia ganhou relevo no plano do controle concentrado de constitucionalidade, com o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.885 perante o Supremo Tribunal Federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT), legitimado universal para a deflagração do controle concentrado. Na referida ação, discute-se a compatibilidade da legislação estadual que autorizou o modelo de contratação direta com a ordem constitucional vigente, especialmente no que concerne aos limites da inexigibilidade do chamamento público e à admissibilidade da indicação nominal de entidade para a execução de políticas públicas financiadas com recursos públicos.

Desse modo, verifica-se que o objeto do presente estudo não se limita à regularidade formal do procedimento adotado no caso concreto, mas envolve questão jurídica de maior envergadura, relacionada à conformidade constitucional do próprio desenho normativo que

¹⁵ Clique aqui: [MPGO propõe ação para anular parceria entre Estado de Goiás e instituto privado](#). Acesso em 07 de abr. de 2026

sustenta o modelo de parceria instituído.

Em síntese, o modelo adotado pelo Estado de Goiás estruturou-se a partir da criação de um arranjo normativo que permitiu a execução indireta de obras públicas por meio de entidade privada previamente definida, com inexigibilidade de chamamento público e utilização de mecanismos de compensação financeira vinculados ao FUNDEINFRA, afastando, na prática, a incidência do regime ordinário de licitações.

3.3 A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL SUBMETIDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI 7885

A controvérsia delineada no tópico anterior, relativa ao modelo de contratação adotado pelo Estado de Goiás, marcado, em especial, pela celebração de termo de colaboração sem prévio chamamento público, não se restringiu ao âmbito do controle difuso ou à atuação institucional do Ministério Público estadual. Ao revés, a discussão foi alçada ao plano do controle concentrado de constitucionalidade¹⁶, evidenciando a amplitude e a relevância das questões jurídicas envolvidas.

Com efeito, para além da impugnação do caso concreto envolvendo o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), passou-se a questionar a própria validade do arcabouço normativo que deu suporte a tais contratações.

Nesse contexto, o Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7885, por meio da qual se submeteu ao Supremo Tribunal Federal a análise da compatibilidade constitucional das leis estaduais que estruturaram o modelo de parcerias adotado pelo Estado de Goiás.

A demanda dirige-se, especificamente, em face da Lei Estadual nº 23.291/2025, a qual autorizou a formalização de parceria direta com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), independentemente de prévio chamamento público, bem como da Lei Estadual nº 22.940/2024, responsável por promover alterações substanciais na Lei nº 21.670/2022, que instituiu o Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA).

A partir da petição inicial, observa-se que o questionamento constitucional se estrutura em torno da alegação de que o Estado de Goiás, ao disciplinar de forma autônoma aspectos centrais das contratações públicas e das parcerias com organizações da sociedade civil, teria extrapolado os limites de sua competência legislativa, além de instituir mecanismos potencialmente incompatíveis com os princípios que regem a Administração Pública.

¹⁶ Para Dirley da Cunha Jr. (2024, P. 43), controle de constitucionalidade é um mecanismo de defesa das Constituições, que atua como um verdadeiro sistema imunológico das normas constitucionais.

3.3.1 A alegada usurpação da competência legislativa da União e os vícios de inconstitucionalidade apontados na exordial

A partir da moldura normativa impugnada, a petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.885 estrutura uma de suas principais linhas argumentativas na alegação de violação ao pacto federativo, notadamente em razão da suposta usurpação da competência legislativa da União para estabelecer normas gerais em matéria de licitações, contratos administrativos e parcerias com organizações da sociedade civil, conforme dispõe art. 22, XXVII, da Constituição Federal.

Nesse sentido, sustenta-se a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, porquanto o Estado de Goiás, ao editar a Lei Estadual nº 23.291/2025 - que autorizou a formalização de parceria direta com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), independentemente de prévio chamamento público - e ao promover alterações substanciais no regime do Fundo Estadual de Infraestrutura por meio da Lei nº 22.940/2024, teria extrapolado os limites de sua competência legislativa suplementar, invadindo matéria reservada à União, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal.

Conforme delineado na exordial, tais diplomas normativos não se limitaram a estabelecer regras de natureza complementar ou procedimental, mas instituíram disciplina autônoma e inovadora acerca de aspectos centrais do regime jurídico das contratações públicas, afastando, na prática, a incidência das normas gerais previstas na legislação federal, especialmente na Lei nº 13.019/2014 e na Lei nº 14.133/2021.

Para além do vício formal, a inicial também aponta a presença de vícios materiais de inconstitucionalidade, consubstanciados na afronta direta a princípios estruturantes da Administração Pública, insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Nesse particular, destaca-se que a inexigibilidade generalizada de chamamento público, tal como autorizada pela legislação estadual impugnada, comprometeria os postulados da impessoalidade e da isonomia, na medida em que inviabiliza a participação de outras entidades potencialmente interessadas na execução das atividades fomentadas pelo Poder Público.

Outrossim, sustenta-se violação ao princípio da moralidade administrativa, ante o risco de favorecimento indevido e de seleção direcionada de entidades parceiras, bem como ao princípio da publicidade, em razão da mitigação dos mecanismos de transparência e controle social inerentes aos procedimentos competitivos.

A peça também enfatiza a possível ofensa ao princípio da eficiência, uma vez que a ausência de procedimento seletivo amplo pode comprometer a escolha da proposta mais

vantajosa para a Administração Pública, além de fragilizar os instrumentos de avaliação de desempenho e de controle de resultados.

Ademais, argumenta-se que o modelo normativo instituído pelo Estado de Goiás, ao estruturar um regime específico de parcerias vinculado ao FUNDEINFRA com regras próprias de seleção e contratação, acaba por instituir, em tese, um regime paralelo de contratações públicas, dissociado das balizas estabelecidas em âmbito nacional.

Dessa forma, sob a perspectiva do controle concentrado de constitucionalidade, a controvérsia transcende a análise de eventual irregularidade pontual, alcançando a própria validade do arranjo normativo instituído, o qual, segundo sustenta o Partido Político, revela-se incompatível tanto com o sistema constitucional de repartição de competências quanto com o núcleo principiológico que rege a atuação da Administração Pública.

3.3.2 A alegada violação aos princípios constitucionais da Administração Pública

Para além da discussão atinente à repartição de competências legislativas, a petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.885 também estrutura sua argumentação a partir da alegada incompatibilidade material do modelo normativo impugnado com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Com efeito, sustenta-se que a inexigibilidade de chamamento público, erigida como elemento estruturante do regime instituído pelas Leis Estaduais n.º 23.291/2025 e n.º 22.940/2024, vulnera diretamente o princípio da impessoalidade, na medida em que afasta a necessidade de instauração de procedimento objetivo e transparente de seleção de entidades parceiras. Ao permitir a celebração direta de ajustes com organização previamente definida, o modelo normativo, em tese, compromete a neutralidade que deve orientar a atuação administrativa, abrindo espaço para escolhas dissociadas de critérios universalizáveis.

Nesse ponto, cumpre registrar que, mesmo antes do ajuizamento da ADI n.º 7.885, veículos de comunicação de ampla circulação já noticiavam a existência de relação pessoal e política entre o então presidente do Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), Armando Leite Rollemberg Neto, e o então Governador do Estado de Goiás, Ronaldo Caiado¹⁷.

¹⁷ Presidente da Faeg completa 64 anos e reúne amigos e autoridades para comemoração. Governador ressalta expressividade e credibilidade do líder rural - Sucesso no campo. Acesso em 07 de mar. De 2026; Zé Mário, um nome estratégico do projeto político de Caiado (publicado em 13/02/2025). Acesso em 06 de mar. 2026; Caiado recebe homenagem do setor agropecuário em Anápolis – Portal Goiás (publicado em 25/06/2021). Acesso em 07 de mar. De 2026;

No mesmo sentido, a ADI aponta ofensa ao princípio da isonomia, uma vez que a ausência de procedimento competitivo impediu que outras entidades da sociedade civil, potencialmente aptas à execução do objeto, tivessem a oportunidade de participar do processo de seleção. Tal circunstância, conforme ressaltado na exordial, comprometeria a igualdade de condições entre os interessados e restringiria indevidamente o acesso a parcerias com o Poder Público.

A inicial também evidencia possível violação ao princípio da moralidade administrativa, sobretudo em razão do risco de favorecimento indevido decorrente da ausência de mecanismos formais de competição e de controle prévio. Nesse contexto, o Partido dos Trabalhadores sustenta que a flexibilização das exigências procedimentais seria capaz de fragilizar as garantias institucionais destinadas a prevenir práticas arbitrárias ou orientadas por interesses alheios ao interesse público.

No que tange ao princípio da publicidade, sustenta-se que a inexigibilidade do chamamento público implica redução significativa da transparência inerente aos processos de seleção, dificultando o controle social e institucional sobre as escolhas administrativas. A ausência de ampla divulgação e de critérios previamente estabelecidos comprometeria, assim, a rastreabilidade dos atos administrativos e a fiscalização de sua conformidade com o ordenamento jurídico.

Por sua vez, quanto ao princípio da eficiência, a argumentação desenvolvida na peça inaugural destaca que a inexistência de um procedimento seletivo amplo pode resultar na escolha de entidade que não represente, necessariamente, a melhor alternativa para a consecução das finalidades públicas pretendidas. A competição, nesse contexto, é compreendida como instrumento essencial para a maximização de resultados e para a adequada alocação de recursos públicos.

Por fim, a exordial sugere que o modelo instituído, ao relativizar de forma significativa as exigências procedimentais típicas das contratações públicas e das parcerias com organizações da sociedade civil, promove um desequilíbrio entre a necessária flexibilidade administrativa e a observância das garantias constitucionais, o que, em última análise, comprometeria a integridade do regime jurídico-administrativo.

3.3.3 A decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal

Submetida a ADI perante o Supremo, o Relator Ministro Alexandre de Moraes

reconheceu, ainda que em juízo de delibação, a presença dos requisitos autorizadores da medida, diante da relevância da controvérsia constitucional e dos potenciais impactos decorrentes da aplicação imediata do modelo instituído pelo Estado de Goiás.

Nesse ínterim, a decisão monocrática acolheu, em linhas gerais, a tese de que as Leis Estaduais nº 22.940/2024 e nº 23.291/2025 teriam, ao menos em tese, extrapolado os limites da competência legislativa suplementar dos Estados, ao disciplinarem de forma inovadora aspectos centrais do regime jurídico das contratações públicas e das parcerias com organizações da sociedade civil.

Nesse ponto, conferiu-se especial relevo ao art. 6º-A da Lei nº 21.670/2022, com redação dada pela Lei nº 22.940/2024, que autoriza a execução de obras de engenharia por particulares, em regime de compensação com créditos do FUNDEINFRA. Segundo o Relator, tal mecanismo aparenta afastar, de forma indevida, a exigência constitucional de prévia licitação, instituindo modalidade atípica de contratação não prevista nas normas gerais editadas pela União.

De igual modo, a decisão destacou a restrição imposta pelo art. 8º-A, § 1º, da referida lei, que limita a celebração de parcerias a entidades privadas sem fins econômicos constituídas por representantes dos setores contribuintes do FUNDEINFRA. Para o Relator, essa delimitação subjetiva revela-se potencialmente incompatível com o regime de chamamento público previsto na Lei nº 13.019/2014, na medida em que compromete a competitividade e a igualdade de oportunidades entre as organizações da sociedade civil.

Outro aspecto relevante considerado na decisão diz respeito à própria estrutura de governança das entidades parceiras, especialmente diante da previsão de participação do Poder Público em seus órgãos diretivos e do fomento estatal à sua criação. Tal circunstância foi compreendida, em sede preliminar, como possível afronta às diretrizes estabelecidas pelo marco regulatório federal das organizações da sociedade civil, que busca preservar a autonomia dessas entidades em relação ao Estado.

No que concerne especificamente à Lei Estadual nº 23.291/2025, o Relator também reputou plausível a alegação de inconstitucionalidade da autorização legislativa para celebração de parceria direta com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), independentemente de chamamento público. Assentou-se que a tentativa de enquadramento da hipótese como inexigibilidade, com fundamento no art. 31, II, da Lei nº 13.019/2014, não se mostra, em princípio, adequada, diante da ausência de demonstração de inviabilidade de competição.

Ademais, a decisão evidenciou preocupação com o volume expressivo de recursos movimentados pelo FUNDEINFRA e com a possibilidade de sua destinação a entidade privada

para execução indireta de obras públicas, sem a observância das salvaguardas normativas tradicionalmente exigidas. Nesse cenário, destacou-se o risco de comprometimento dos mecanismos de controle, especialmente do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Quanto ao *periculum in mora*, o Relator entendeu que a continuidade da execução do modelo instituído pelas normas impugnadas poderia gerar efeitos de difícil reversão, notadamente em razão da celebração de parcerias e da execução de obras com recursos públicos em montante significativo, o que justificaria a atuação preventiva da jurisdição constitucional.

Diante desse contexto, foi deferida a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender integralmente a eficácia das Leis Estaduais nº 22.940/2024 e nº 23.291/2025, determinando-se, ainda, a oitiva das autoridades envolvidas e a posterior manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

A decisão, portanto, ao reconhecer a plausibilidade das alegações de inconstitucionalidade formal e material, revela uma sinalização relevante do Supremo Tribunal Federal no sentido de reafirmar os limites constitucionais à inovação normativa em matéria de contratações públicas, especialmente quando em jogo a integridade dos princípios da licitação, da isonomia e do controle da atuação administrativa.

3.3.4 O parecer da Advocacia-Geral da União pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade

A decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal, pela suspensão das leis estaduais, foi significativamente reforçada pela manifestação de mérito apresentada pela Advocacia-Geral da União nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7885, na qual se opinou expressamente pela procedência do pedido e pela declaração de inconstitucionalidade das Leis Estaduais nº 22.940/2024 e nº 23.291/2025.

No referido parecer, a AGU assentou, de forma categórica, que os diplomas normativos goianos extrapolaram os limites da competência legislativa suplementar dos Estados, ao instituírem hipóteses autônomas de contratação direta e ao afastarem, de maneira indevida, os instrumentos de seleção pública previstos no ordenamento federal, em especial a licitação e o chamamento público. Destacou-se, nesse sentido, a violação direta ao art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, bem como ao art. 37, *caput* e inciso XXI, em razão da criação de exceções não contempladas nas normas gerais editadas pela União.

A manifestação também evidenciou a incompatibilidade material das normas impugnadas com o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 13.019/2014, ao reconhecer que a previsão abstrata de inexigibilidade de chamamento público, notadamente mediante indicação

nominativa de entidade parceira, subverte a lógica do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que exige demonstração concreta da inviabilidade de competição, com observância de critérios objetivos, transparência e possibilidade de controle.

Ademais, ressaltou-se que as restrições impostas à participação de entidades da sociedade civil, bem como a ingerência estatal em sua estrutura organizacional, comprometem os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativa, ao passo que a modelagem adotada fragiliza os mecanismos de controle externo, em afronta ao art. 70 da Constituição Federal.

Chama-se atenção a manifestação da Advocacia-Geral da União, porquanto, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, compete institucionalmente à AGU exercer a defesa da constitucionalidade do ato normativo impugnado, nos termos do art. 103, §3º, da Constituição Federal.

Nesse sentido, ressalta Dirley da Cunha Júnior (2024, p. 226):

A posição do Advogado-Geral da União na ação direta de inconstitucionalidade é, segundo esclarece o Supremo Tribunal Federal, de curador da presunção de constitucionalidade da lei, devendo, pois, obrigatoriamente defender o ato impugnado.
(...)

Com efeito, na ADIN 1.616, considerada o *leading case* no tema, o Supremo entendeu que o *mínus* a que se refere o imperativo constitucional (art. 103, §3º) deve ser entendido com temperamentos. O Advogado-Geral da União não está obrigado a defender a tese jurídica se sobre ela a Corte já fixou entendimento pela sua inconstitucionalidade.

Desse modo, não se mostra ordinário que o órgão constitucionalmente incumbido da defesa da validade da norma manifeste-se pela procedência da ação direta e pela inconstitucionalidade dos diplomas questionados, circunstância que evidencia a gravidade das incompatibilidades constitucionais identificadas.

Nesse cenário, a convergência entre a fundamentação desenvolvida neste estudo, a decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal e a manifestação de mérito da Advocacia-Geral da União indicam uma leitura convergente quanto aos limites da atuação normativa estadual em matéria de contratações públicas e parcerias com organizações da sociedade civil, especialmente no que se refere à disciplina de hipóteses de afastamento de mecanismos competitivos previstos na legislação federal.

Por fim, ressalta-se que até a data de conclusão do presente trabalho, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7885 ainda pendia de julgamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, encontrando-se os autos aguardando manifestação da Procuradoria-Geral da República, após a apresentação do parecer de mérito da Advocacia-Geral da União pela procedência da demanda e pela declaração de inconstitucionalidade das Leis Estaduais n.º 22.940/2024 e n.º 23.291/2025.

CONCLUSÃO

O presente estudo partiu da seguinte problemática: analisar a conformidade constitucional e legal do modelo de contratação adotado pelo Estado de Goiás para a celebração de parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), especialmente no que se refere à instituição, por normas estaduais, de hipóteses de inexigibilidade de chamamento público, bem como verificar, no caso concreto, o atendimento pelo IFAG dos requisitos legais previstos na Lei nº 13.019/2014 para a formalização da parceria.

A partir da contextualização do Terceiro Setor no Estado Democrático de Direito, evidenciou-se que as Organizações da Sociedade Civil desempenham papel relevante na concretização de direitos fundamentais, desde que sua atuação se mantenha estritamente vinculada às finalidades estatutárias e submetida aos princípios que regem a Administração Pública, sobretudo aqueles previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Nesse sentido, o exame do regime jurídico instituído pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil demonstrou a centralidade de mecanismos como o chamamento público, enquanto instrumento de garantia da isonomia, da transparência e da adequada destinação de recursos públicos, para a celebração das parcerias contidas no MROSC, em qualquer de suas modalidades (termo de colaboração, de fomento ou acordo de cooperação).

No tocante à repartição de competências, verificou-se que a União detém competência para a edição de normas gerais sobre a matéria, não sendo dado aos Estados inovar de modo a ampliar hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de chamamento público em desconformidade com o regime jurídico estabelecido. Isso porque tais hipóteses, por configurarem exceções ao dever de seleção pública e implicarem restrição à competitividade e à isonomia entre potenciais interessados, inserem-se no núcleo das normas gerais de contratação pública, cuja disciplina uniforme se impõe em todo o território nacional.

Assim, à luz das premissas desenvolvidas, conclui-se que o modelo normativo que autoriza tal flexibilização, notadamente a Lei estadual nº 23.291, de 24 de março de 2025, revela-se incompatível com a ordem constitucional, na medida em que invade a esfera de competência da União, fragiliza a observância do regime jurídico instituído pela Lei nº 13.019/2014 e compromete a efetividade dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa, ao afastar, sem fundamento legítimo, o dever de prévia seleção pública por meio do chamamento público.

Ademais, verifica-se que, da análise da justificativa apresentada pelo Estado de Goiás, que fundamentou a inexigibilidade do chamamento público para a contratação do IFAG

no artigo 31, II, do MROSC, não se identificam elementos idôneos a caracterizar a inviabilidade de competição entre organizações da sociedade civil. Com efeito, o objeto da parceria, que compreende a gestão de recursos públicos oriundos do FUNDEINFRA, bem como a implementação, em âmbito estadual, de políticas e ações administrativas relacionadas à infraestrutura agropecuária e de transportes, incluindo recuperação, manutenção, pavimentação e implantação de rodovias, além de outras obras de engenharia, revela-se dotado de natureza ampla, multifacetada e operacionalmente fragmentável, não ostentando qualquer singularidade apta a justificar a escolha direta de entidade específica.

Destarte, tampouco se demonstra que as metas pactuadas no termo de colaboração n.º 001/2025 somente poderiam ser atingidas pelo IFAG, sobretudo porque as atividades previstas envolvem atribuições técnicas, administrativas e gerenciais passíveis de execução por diversas organizações da sociedade civil que atendam aos requisitos legais e possuam capacidade operacional equivalente. Nesse cenário, a dispensa do chamamento público, sob o fundamento de inexigibilidade, mostra-se indevida, porquanto esvazia o caráter competitivo do regime instituído pela Lei n.º 13.019/2014 e compromete a observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Sob esse viés, ainda que superados todos os argumentos acima expostos, a aplicação concreta da disciplina jurídica evidencia que a entidade envolvida não atende aos requisitos previstos na Lei n.º 13.019/2014, especialmente no que se refere à compatibilidade entre suas finalidades estatutárias o objeto da parceria firmada, e a existência de aparelhamento mínimo para execução da parceria, o que subverte a lógica do art. 33, V, “b” e “c”, do MROSC. Tal circunstância compromete a legitimidade do ajuste e evidencia a necessidade de observância rigorosa dos parâmetros legais para a celebração de parcerias com o Poder Público.

Assim, depreende-se que o Estado de Goiás, por via oblíqua, intenta promover verdadeira terceirização de atividades públicas, com a formação de arranjo institucional que se aproxima da denominada administração paralela descrita pela doutrina administrativista, em manifesta subversão à lógica constitucional que rege a atuação administrativa.

Não por outra razão, a controvérsia analisada neste estudo foi submetida ao controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI n.º 7.885, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), na qual se questiona a compatibilidade das Leis Estaduais n.º 22.940/2024 e n.º 23.291/2025 com o sistema constitucional de repartição de competências e com os princípios estruturantes da Administração Pública.

Como consideração final, o estudo reforça a importância de preservação do regime jurídico das parcerias, evitando-se a utilização indevida dessas formas de cooperação como meio de flexibilização de exigências legais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José A. Estevez. *La crisis del principio de legalidade: la imagen jurídico-formal y la realidad material de funcionamiento de la administracion*. Madri: Tecnos. Vol. 1, 1985.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. Projeto de Lei Ordinária 165, de 06 de março de 2025. *Autoriza o estado de goiás a celebrar parceria com o instituto para fortalecimento da agropecuária de goiás - ifag, independentemente do chamamento público*. Disponível em: https://alegodigital.al.go.leg.br/spl/processo.aspx?id=2229076&ano_proposicao=2025&proposicao=16. Acesso em 15 de mar. de 2026.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. Sessão ordinária [vídeo]. YouTube, [s.d.]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KuCUY2n6nP0>. Acesso em: 02 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 de mar. 2026.

BRASIL. Decreto n.º 7.568, de 16 de setembro de 2011. *Altera o Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto n.º 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências*. Brasília, DF. Acesso em: 11 de abr. de 2026.

BRASIL. *Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*. Disponível em: <https://mapaosce.ipea.gov.br/mapa>. Acesso em: 12 de dez. 2025.

BRASIL. Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998. *Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências*. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: 14 de abr. de 2026.

BRASIL. Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999. *Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em: 10 de abr. de 2026.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 22 de abr. de 2026.

BRASIL. Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014. *Estabelece normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil*. Brasília, DF. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 14 de abr. 2026.

BRASIL. Lei n.º 13.102, de 08 de dezembro de 2015. *Institui o Programa de Redução de Litígios Tributários - PRORELIT; autoriza o Poder Executivo federal a atualizar monetariamente o valor das taxas que indica; altera as Leis n.º 12.873, de 24 de outubro de 2013, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13202.htm. Acesso em: 18 de nov. de 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.204, de 14 de dezembro de 2015. *Altera a Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935.* Brasília, DF. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm. Acesso em 23 de fev. de 2026.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Secretaria-Geral promove seminário internacional “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”*. Brasília, DF, 8 nov. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2011/11/08-11-2011-secretaria-geral-promove-seminario-internacional-2011marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil201d>. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923*. Relator: Ministro Ayres Britto. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=689684>. Acesso em 28 de mar. de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.735*. Relator: Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=689684>. Acesso em 28 de mar. de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.629*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1739668>. Acesso em 02 de abr. de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.885*. Leis estaduais 22.940/2024 e 23.291/2025, ambas do estado de Goiás. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=&numeroProcesso=7885>. Acesso em 14 de abr. de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). *Agravo em Recurso Extraordinário 1.539.721/GO. Discute a natureza tributária da taxa do agro instituída pela lei estadual n.º 21.670/2022*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7182720>. Acesso em 01 de abr. de 2026.

CALIXTO, Angela Jank. *O papel das organizações da sociedade civil na promoção do Estado de Direito (meta 16.3 da Agenda 2030) no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos*. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15082022-104339/>. Acesso em: 28 nov. 2025.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 13.ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *O Controle de Constitucionalidade no Brasil e no Direito Comparado*. 12. ed. Salvador, Juspodivm, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GOIÁS (Estado). Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes. *Termo de Colaboração n° 001/2025-SEINFRA/GOINFRA X IFAG*. Goiânia, GO. Disponível em: <https://ifag.org.br/storage/arquivos/Termo-de-Colabora%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-01-2025.pdf>. Acesso em 14 de abr. de 2026.

GOIÁS. Lei n.º 21.670, de 06 de dezembro de 2022. *Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Infraestrutura – FUNDEINFRA e cria o Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado*. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/106378/lei-21670. Goiânia, GO. Acesso em: 06 de abr. de 2026.

GOIÁS. Lei n.º 22.940, de 23 de agosto de 2024. *Altera a Lei n° 21.670, de 6 de dezembro de 2022, que dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Infraestrutura – FUNDEINFRA, para criar o Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás*. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/109401/lei-22940. Goiânia, GO. Acesso em: 06 de abr. de 2026.

GOIÁS. Lei n.º 23.291, de 24 de março de 2025. *Autoriza o Estado de Goiás a celebrar parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás – IFAG, independentemente de chamamento público*. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/109401/lei-229401. Goiânia, GO. Acesso em: 06 de abr. de 2022.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. *Ação civil pública n° 5839844-77.2025.8.09.0051*. Autor: Ministério Público do Estado de Goiás. Réus: Estado de Goiás e Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG). Goiânia, 2025. Processo eletrônico (Projudi).

GORDILLO, Agustin A. *La Administracion Paralela*. Buenos Aires: Civitas, 1982.

GRUPO GLOBO. *Ministério Público faz recomendação para que governo não faça novos repasses de recursos ao IFAG*. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/videos-ja-2->

edicao/video/ministerio-publico-faz-recomendacao-para-que-governo-nao-faca-novos-repasses-de-recursos-14038923.ghtml. Acesso em: 07 abr. 2026.

INSTITUTO PARA O FORTALECIMENTO DA AGROPECUÁRIA DE GOIÁS (IFAG). IFAG – Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás. Disponível em: <https://ifag.org.br/>. Acesso em: 14 abr. 2026.

MÂNICA, Fernando. *Fundamentos de Direito do Terceiro Setor*. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. *Procedimento preparatório nº 2025000153530*. Goiânia: MPGO, 2025. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/atena_cidadao/202500015330. Acesso em: 14 abr. 2026.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 12.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

RESENDE, Tomáz de Aquino; RESENDE, André Costa; SILVA, Bianca Monteiro da. *Roteiro do Terceiro Setor: associações, fundações e organizações religiosas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SISTEMA FAEG/SENAR. Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás (FAEG). Disponível em: <https://sistемаfaeg.com.br/faeg>. Acesso em: 14 abr. 2026.

SLOMSKI, Valmor... [et al.]. *Contabilidade do terceiro setor: uma abordagem operacional: aplicável às associações, fundações, partidos políticos e organizações religiosas*. São Paulo: Atlas, 2017.