

PARECER

Para	Armando Leite Rollemberg Neto <i>Instituto para Fortalecimento da Agropecuária de Goiás – IFAG</i>
De	Daniel Santa Bárbara Esteves Anna Beatriz Savioli Gabriel Schroeder de Almeida Antônio Gonçalves Pereira Moraes <i>Manesco Advogados</i>
Ref.	Minuta de Regulamento Geral de Contratações do Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás – IFAG.

Consulta

O presente **Parecer** consiste em produto apresentado no âmbito da execução do Contrato nº 01/2025, celebrado pelo Instituto para Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (“IFAG”) e pelo Consórcio de Apoio à Estruturação de Projetos (“CAEP”), do qual a Manesco Advogados é parte, para a prestação de serviços especializados de apoio ao Programa de Gestão de Obras no âmbito do Fundo Estadual de Infraestrutura (“FUNDEINFRA”).

Nos termos do item 3.14 do Anexo I – Termo de Referência do Contrato nº 01/2025, as atividades de assessoramento e consultoria jurídica têm por objetivo “garantir a conformidade jurídica do projeto como um todo e mitigar riscos legais”. Dentre as atribuições do CAEP, estão a assessoria jurídica em contratos, incluindo a “análise jurídica de contratos com (...) fornecedores e parceiros, assegurando que todas as cláusulas estejam em conformidade com a legislação aplicável” (item 3.14.1.1), e a mitigação de riscos legais, com o desenvolvimento de “estratégias para antecipar e

mitigar riscos legais que possam surgir durante a execução dos [sic] objeto, oferecendo suporte preventivo para evitar futuras contingências jurídicas” (item 3.14.1.6).

Assim, este **Parecer** analisa minuta de Regulamento de Compras e Contratações Administrativas encaminhada pelo IFAG, que tem por objeto o “Procedimento Simplificado de Compras e Contratações Administrativas no âmbito do Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás” (doravante apenas “Regulamento Geral de Contratações IFAG” ou “Regulamento”).

Mais especificamente, o IFAG solicitou a análise jurídica da minuta, de forma expressa e fundamentada, com três enfoques:

- I. A análise da legalidade da adoção do Procedimento Simplificado de Compras e Contratações Administrativas, à luz do Regulamento de Compras e Contratações do IFAG, do Termo de Colaboração nº 001/2025 celebrado pelo IFAG com a Secretaria de Estado da Infraestrutura (“SEINFRA”) e a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (“GOINFRA”) e da legislação aplicável;*
- II. A necessidade, ou não, de encaminhamento da minuta de Regulamento à GOINFRA para ciência ou aprovação formal, considerando tratar-se de ato normativo que complementa, e não inova, o Regulamento de Compras e Contratações do IFAG; e*
- III. Eventuais recomendações adicionais para o aperfeiçoamento do texto normativo ou ajustes necessários para maior segurança jurídica.*

Ainda, a consulta feita pelo IFAG indica, como objetivo da análise jurídica, assegurar que a minuta esteja plenamente alinhada às obrigações contratuais e às boas práticas de gestão e controle, evitando riscos de questionamentos futuros por órgãos de controle.

De modo a endereçar uma análise objetiva dos três enfoques postos pelo IFAG, este **Parecer** se estrutura em três tópicos. O tópico I a seguir apresenta um panorama do conjunto de normas e disposições aplicáveis às contratações a serem realizadas pelo IFAG no âmbito da parceria com a SEINFRA e a GOINFRA para a execução de recursos do FUNDEINFRA. Diante da legislação estadual, dos termos da parceria e do Termo de Ajustamento de Gestão celebrado pela GOINFRA com o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, são expostas as condicionantes aplicáveis às contratações

realizadas pelo IFAG, na condição de associação civil e pessoa jurídica de direito privado, ao atuar como parceira do Poder Público goiano.

Na sequência, o tópico II analisa a minuta de Regulamento encaminhada pelo IFAG, e discute suas previsões e possibilidades de aprimoramento. A análise se baseia tanto nas normas e condições aplicáveis à execução dos recursos do FUNDEINFRA pelo IFAG, em linha com o panorama exposto no tópico I, quanto em boas práticas de contratação e gestão que podem ser referência para a associação. Essa discussão subsidia um conjunto de recomendações de melhoria da minuta de Regulamento – feitas também no próprio texto encaminhado, conforme o Anexo 1 deste **Parecer** –, bem como duas minutas de contrato que podem ser utilizadas pelo IFAG para suas demandas cotidianas – Anexos 2 e 3 do **Parecer** –, em perfeita observância às exigências impostas à organização.

Por fim, o tópico III destaca as respostas e considerações relativas aos três enfoques propostos pelo IFAG na análise da minuta, sistematizando as conclusões alcançadas ao longo do **Parecer**.

I. Normas aplicáveis às contratações do IFAG

a. As parcerias entre Estado e OSC e o Programa de Parcerias Institucionais

A compreensão do arcabouço normativo a que se submetem as contratações a serem realizadas pelo IFAG com recursos do FUNDEINFRA deve ter início pela legislação aplicável à parceria, que gravita em torno de dois diplomas legais em especial: a Lei Estadual nº 21.670/2022 de Goiás e a Lei Federal nº 13.019/2014.

A primeira é a lei que disciplina o Fundo Estadual de Infraestrutura (“FUNDEINFRA”), e que passou a dispor sobre o Programa de Parcerias Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás (“Programa de Parcerias Institucionais” ou “Programa”) após a edição da Lei Estadual nº 22.940/2024.

A segunda, por sua vez, constitui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (“MROSC”), que se aplica às parcerias incluídas no Programa de Parcerias Institucionais (conforme o próprio art. 8º-K da Lei Estadual nº 21.670/2022) e que inaugurou, no ordenamento jurídico brasileiro, um novo regime jurídico para a execução de atividades ou projetos em colaboração entre o Poder Público e organizações da sociedade civil (“OSC”).

A participação do IFAG na execução de investimentos com recursos do FUNDEINFRA, portanto, se dá na condição de OSC parceira da Administração Pública goiana.

Seu envolvimento não equivale ao de órgão ou entidade públicos, submetidos a um determinado conjunto de normas e requisitos formais de observância obrigatória no controle da atividade administrativa. É, sim, o de entidade da sociedade civil organizada, pessoa de direito privado, cuja cooperação com o Estado volta-se primordialmente à realização de metas e resultados associados aos objetivos públicos da parceria, e que, por si só, concretiza valores jurídicos relacionados ao aumento da participação social na gestão de recursos e interesses coletivos.

O regime jurídico inaugurado pelo MROSC centra-se na execução de atividades ou projetos em regime de mútua cooperação, mediante a celebração de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação.

Um dos diferenciais das parcerias realizadas via MROSC é a natureza social, voltada à consecução de atividades ou projetos de interesse público e recíproco, que estejam alinhados às políticas públicas desenvolvidas no âmbito da área objeto da parceria.

Assim, a Lei Federal nº 13.019/2014 permitiu a atuação conjunta entre Administração Pública e OSC, qualificando as políticas públicas e possibilitando a solução de problemas sociais e o aperfeiçoamento da realidade local e da articulação comunitária em torno de temas coletivos.

Além disso, o regime jurídico das parcerias instituídas pelo MROSC tem como um de seus fundamentos **a priorização do controle por resultados**. Abandona-se a lógica de simples análise de execução de despesas que impera nas contratações públicas tradicionais, por um controle hierárquico ou institucional formal, para se adotar um controle sobre os resultados concretos da parceria.

Exatamente em razão desse novo paradigma, os instrumentos de parceria devem prever o cumprimento de **metas específicas**, sendo que o controle da execução das atividades realizadas no âmbito da relação, pelos Tribunais de Contas e demais instâncias de controle, é realizado a partir da aferição efetiva dessas metas, conforme indicadores de desempenho definidos contratualmente¹.

Desse modo, os termos de colaboração, fomento ou cooperação são instrumentos especificamente utilizados para regulamentar a relação de parceria entre o Poder Público e o agente privado sem finalidade lucrativa, no intuito de delegar o desenvolvimento de atividades públicas que compõem um projeto comum. Este foco finalístico permite que o modelo seja mais permeável à inovação, uma vez que a OSC possui autonomia para definir os meios que serão utilizados para o atingimento dos fins pactuados.

Como decorrência da disciplina geral do MROSC, as OSCs tem autonomia para estabelecer os seus procedimentos de compras e contratações voltadas a assegurar o pleno funcionamento da parceria, na medida em que estes integram a sua esfera gerencial. Sobre o tema, o MROSC apenas indica, em seu art. 80, que “[o]

¹ Consoante é o entendimento de Rodrigo Pagani de Souza, ao tratar do paradigma da Administração Pública por resultados, ao afirmar que a busca por eficiência característica desse novo paradigma exige o compromisso da gestão administrativa com resultados, o que pressupõe a estipulação de metas pelas partes (SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma Administração Pública de Resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Fórum, 2017).

processamento das compras e contratações que envolvam recursos financeiros provenientes de parceria **poderá** ser efetuado por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil” (grifou-se).

Nestes termos, a escolha de como e quando contratar certos objetos faz parte das estratégias de gestão da entidade, que são desenhadas a partir de sua expertise, e estão voltadas à identificação dos melhores meios para atingimento das finalidades pretendidas pela parceria. Isso, evidentemente, deve se dar de acordo com os instrumentos de planejamento – notadamente, o Plano de Trabalho e o Plano Orçamentário – aprovados pela Administração Pública, que se voltam, entretanto, primordialmente às atividades finalísticas da parceria, consistentes nas obras rodoviárias, e não às contratações cotidianas da entidade parceira.

O regime estabelecido pela legislação federal é potencializado no âmbito estadual pelas disposições legais do Programa de Parcerias Institucionais.

Conforme o art. 8º-A, *caput*, da Lei Estadual nº 21.670/2022, a finalidade do Programa é viabilizar os objetivos estabelecidos no art. 1º da Lei para o FUNDEINFRA, que consistem (i) na gestão de recursos oriundos da produção agrícola, pecuária e mineral do Estado de Goiás e (ii) na implementação de políticas e ações administrativas de infraestrutura agropecuária.

Esses dois objetivos consubstanciam finalidades públicas de elevada importância no contexto goiano, em que a produção agrícola, pecuária e mineral é expressiva e tem, entretanto, gargalos significativos ao seu desenvolvimento causados por carências da infraestrutura logística estadual. A criação do FUNDEINFRA volta-se a reduzir o impacto negativo desses gargalos, e esse é, portanto, o objetivo a que também se presta o Programa de Parcerias Institucionais e as parcerias nele firmadas.

Veja-se que o Programa se alinha aos princípios norteadores do MROSC ao prever, no art. 8º-A, § 1º, a celebração de ajustes 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”*.

Isso porque, de um lado, adota regime jurídico de realização de finalidades públicas centrado na ideia de controle de resultados, inovação e flexibilidade, e, de

outro, contribui para engajar representantes dos setores conhecedores dos problemas logísticos do Estado em sua solução, ao tempo em que estimula sua organização, com potenciais externalidades positivas em outros temas de interesse da economia local.

A esses propósitos se alinham as diretrizes fundamentais das parcerias celebradas no âmbito do Programa, que incluem a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação da sociedade civil e o incentivo à sua organização para cooperar com o Poder Público, a priorização do controle de resultados, o intercâmbio de experiências entre setores público e privado visando à eficiência e à inovação administrativa e, por fim, a adoção de práticas de gestão necessárias e suficientes para coibir a obtenção de vantagens indevidas (art. 8º-B da Lei Estadual nº 21.670/2022).

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

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

(...)

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

Assim, a edição de regulamento prevendo procedimentos de contratação, seja de bens, serviços ou admissão de pessoal, é exigência legal do Programa de Parcerias Institucionais. Especificou-se, como diretrizes para a norma, apenas os princípios gerais que devem ser observados pela Administração, possibilitando à entidade parceira **definir as soluções que melhor se coadunam com as finalidades a que sua atuação está voltada.**

De igual modo, não há outras limitações ou condições que se encontrem estabelecidas na regulamentação infralegal, aplicáveis à norma que se está a analisar.

Tem-se, portanto, um arranjo legal que confere uma margem de liberdade para a definição das regras dos processos de contratação e dos próprios termos dos contratos celebrados pelos parceiros.

Passa-se, então, na sequência, à análise do Termo de Colaboração nº 001/2025, firmado em 23/06/2025, e às exigências específicas impostas às contratações do IFAG.

b. As exigências específicas quanto às contratações do IFAG

Como visto, o art. 8º-C, IV, da Lei Estadual nº 21.670/2022 exige a edição de **regulamento específico de contratações** pelas OSC parceiras.

Essa exigência já se encontrava de certa forma atendida pelo IFAG, por meio do regulamento aprovado pela Portaria nº 05/2025/IFAG, de 10 de julho de 2025 (doravante “**Regulamento de Contratação de Executoras**”), cujo conteúdo regulamentou o conteúdo e a forma de contratação da execução das obras que constituem o principal objeto e finalidade de sua parceria com a SEINFRA.

Não obstante essa previsão, de fato inexistia norma geral destinada a regulamentar os processos de aquisições e contratações de serviços destinados a prover a execução das atividades da própria associação.

Nesse contexto, a minuta ora analisada tem justamente por objetivo regulamentar os **processos de contratações corriqueiras** de bens e serviços pela associação, que o documento designa “*contratações administrativas*”, muito embora elas sejam eminentemente privadas.

Em que pese o cenário de flexibilidade que a legislação federal e estadual de parcerias constrói para a colaboração entre o Estado de Goiás e o IFAG, algumas disposições do Termo de Colaboração nº 001/2025 devem ser levadas em consideração na análise da minuta submetida à avaliação neste **Parecer**.

Essas disposições, por sua vez, se relacionam ao Termo de Ajustamento de Gestão (“TAG”) celebrado pela GOINFRA com o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (“TCE/GO”), que reúne compromissos da GOINFRA e da própria SEINFRA – a partir de seu ingresso como partícipe/interveniente com o 4º Termo Aditivo – sobre a aplicação de recursos por OSC parceiras do Estado de Goiás.

O Termo de Colaboração nº 001/2025, em sua subcláusula 1.1.1, lista um conjunto de anexos que inclui minutas de instrumentos de contratação: **(a) o Anexo IV** do Termo contempla minuta de regulamento de compras e contratações aplicável à seleção de empreiteiras e sua contratação; **(b) o Anexo V** apresenta minuta de contrato entre associação e estruturadora; e **(c) o Anexo VI** abrange, por fim, a minuta de contrato entre associação e empresa executora de obras rodoviárias.

Esses anexos são descritos no Termo de Colaboração nº 001/2025 como *“textos-base, de internalização obrigatória pelo IFAG, passíveis, contudo, de acréscimos pela entidade privada, desde que preservadas as disposições ali contidas”* (subcláusula 1.3). A alteração das regras previstas nos documentos depende de aditamento do TAG firmado com o TCE/GO e do próprio Termo de Colaboração (subcláusula 1.3.1).

A referência ao TAG se explica por previsão de seu 6º Termo Aditivo. Em sua Cláusula Terceira – não consolidada no 7º Termo Aditivo, firmado em 22 de maio de 2025 –, o aditamento estabeleceu um conjunto de compromissos da SEINFRA e da GOINFRA voltados às parcerias que seriam celebradas nos termos da Lei Estadual nº 21.670/2022. O relevante aqui consta do item 5 do Parágrafo Primeiro, segundo o qual *“os empreendimentos compreendidos dentro da normativa do FUNDEINFRA seguem a princípio as regras e fluxogramas de trabalho estabelecidas no anexo Manual do Programa de Parcerias Institucionais (SEI Nº 71546759)”*.

Com isso, o TAG vinculou os empreendimentos a um conjunto de minutas constantes do manual citado². Essas minutas incluem o termo de compromisso, o contrato da associação parceria com a empresa executora das obras, o contrato da associação com a estruturadora, o regulamento de compras e contratações e outros documentos.

A minuta de termo de colaboração serviu de referência para o Termo de Colaboração nº 001/2025 firmado por SEINFRA, GOINFRA e IFAG, e as outras minutas citadas, como visto, foram incorporadas ao ajuste, com alterações, na forma de seus Anexos IV, V e VI.

Entretanto, deve-se notar a diferença entre as exigências do regime jurídico legal de parcerias (em geral) e do Programa de Parcerias Institucionais de Goiás (em

² O manual (doc. SEI nº 71546759) pode ser acessado no processo SEI nº 202500047000719 do Governo do Estado de Goiás.

especial), de um lado, e as exigências impostas pelo TAG, de outro. No 6º Termo Aditivo, estabeleceu-se o compromisso da SEINFRA e da GOINFRA de, **a princípio** (conforme a redação da Cláusula Terceira, Parágrafo Primeiro, item 5, do referido Aditivo), seguir **regras e fluxogramas de trabalho** previstos no citado manual.

As minutas de instrumentos de contratação, portanto, vinculam, **a princípio**, a execução dos recursos do FUNDEINFRA nas parcerias, e sua alteração injustificada, ao menos em suas previsões mais substanciais, enseja risco de questionamentos pelo TCE/GO. Entretanto, não há vedação à SEINFRA e à GOINFRA de que realizem adaptações, aprimoramento e, até mesmo, acréscimos nos textos, sempre que **justificável para o atendimento das finalidades da parceria e em observância às demais normas jurídicas aplicáveis**.

Note-se que as disposições das subcláusulas 1.3 e 1.3.1 do Termo de Colaboração nº 001/2025 não constavam da minuta de termo de colaboração aprovada pelo TCE/GO, no manual citado no 6º Termo Aditivo ao TAG. No nosso entendimento, não há imposição expressa à SEINFRA e à GOINFRA de aditar o TAG sempre que se realize alterações nas minutas – o que, cabe destacar, já ocorreu na própria celebração do Termo de Colaboração, com uma série de adaptações voltadas a aprimorá-lo e adequá-lo às necessidades que são próprias da dinâmica de funcionamento da Administração. O que não pode haver é a descaracterização completa do instrumento previamente submetido e aprovado ao TCE/GO. Ajustes pontuais e destinados ao seu aprimoramento são esperados (frente às particularidades concretas de cada contrato a ser celebrado) e, até mesmo, desejáveis quando representarem um aprimoramento do modelo.

Da mesma forma é válido o cabimento de regulamentação para fins das contratações cotidianas da associação. Com efeito, o TAG trouxe uma vinculação com relação aos ajustes contratuais a serem adotados com relação aos contratos de execução de obras. Nada impede, porém, que o IFAG adote e divulgue, de forma a conferir maior transparência, outros regulamentos destinados a regular suas demais contratações.

Cabe, entretanto, esclarecer outro tema que foi tratado pelo Termo de Colaboração nº 001/2025 em condições que não decorrem das previsões legais sobre a parceria envolvendo o IFAG, e cuja interpretação deve ser feita de modo a eliminar dúvidas que podem surgir de sua leitura isolada.

A subcláusula 14.3.1 do Termo de Colaboração estabelece que o IFAG deve **“internalizar, em seu arcabouço normativo, o Regulamento de Compras e Contratações, validado pela Procuradoria Geral do Estado - PGE, com os procedimentos que deverá adotar para a contratação de obras, serviços, compras, alienações e admissão de pessoal, com respeito aos princípios da impessoalidade, da isonomia, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da economicidade e do julgamento objetivo”**.

Essa disposição replica duas previsões da Lei Estadual nº 21.670/2022:

- IV. No art. 8º-C, IV, já descrito acima, a Lei prevê a elaboração de norma própria para os contratos gerais – “*obras, serviços, compras, alienações e admissão de pessoal*” – da associação parceira; e
- V. No art. 8º-D, a Lei previu a **faculdade** do titular da SEINFRA de submeter os regulamentos de contratações das entidades parceiras à **análise jurídica** da Procuradoria-Geral do Estado (“PGE”), se o Estado de Goiás integrar a associação;

A disposição do art. 8º-C, IV, **foi replicada também na subcláusula 3.1** do Termo de Colaboração nº 001/2025, que reforça o **dever do IFAG de editar regulamento próprio**, com procedimentos para contratações em geral, **respeitando os princípios legais**. Ou seja, na subcláusula 3.1, o Termo de Colaboração previu o dever do IFAG de editar seu próprio regulamento de contratações.

A leitura dessas disposições conjuntas leva-nos a tecer algumas conclusões.

A primeira é de que o Regulamento de Compras e Contratações, validado pela Procuradoria Geral do Estado - PGE, deve ser internalizado pelo IFAG. Essa previsão nos parece abarcar apenas e tão somente a norma que orienta a contratação das executoras de obras, que foi devidamente submetida à GOINFRA e validada à PGE e, posteriormente, incorporada no âmbito do IFAG.

A segunda conclusão é de que existe um dever de regulamentar a forma de contratação de “*obras, serviços, compras, alienações e admissão de pessoal*”. Essas não se confundem com as contratações das obras anteriormente mencionadas e não estariam, a princípio, submetidas à análise da PGE/GO. Isso porque, a norma estadual trouxe, em primeiro lugar, uma faculdade de submissão a referido órgão, cuja discricionariedade se encontra atribuída à própria SEINFRA. E, em segundo lugar,

restringiu-se sua exigência aos casos nos quais o Estado de Goiás seja parte da associação, o que não é o caso do IFAG. Essa disposição se justifica pelo fato de que, nesse cenário, o Estado seria parte do corpo deliberativo da associação, justificando-se análise da PGE sobre as normas internas de contratação antes da concordância do Poder Público.

Conforme o art. 8º-C, IV, da Lei Estadual nº 21.670/2022 e a subcláusula 3.1 do Termo de Colaboração nº 001/2025, é responsabilidade do IFAG a elaboração de regulamento de contratações próprio, observados os princípios legais. No entanto, **as únicas minutas, em princípio, vinculantes para o IFAG são aquelas anexadas ao Termo de Colaboração, que não dizem respeito a aquisição de bens e serviços, alienações e outras contratações corriqueiras da associação.**

Assim, a elaboração de um regulamento geral de contratações pelo IFAG, tal como é a proposta da minuta do Regulamento submetida à avaliação neste **Parecer**, não está condicionada a textos-base aprovados pelo Termo de Colaboração nº 001/2025.

É de fundamental importância, entretanto, que os princípios listados no art. 8º-C, IV, da Lei Estadual nº 21.670/2022 – **impeachment, isonomia, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade e julgamento objetivo** – sejam observados no regramento interno, o que se verifica não por sua mera positivação no texto, mas pela análise abrangente e compreensiva dos processos de seleção e das regras a serem atendidas pelos contratos futuramente celebrados.

Por fim, considerando as atribuições da SEINFRA e da GOINFRA no âmbito do FUNDEINFRA³ e do Programa de Parcerias Institucionais⁴, e em vista das disposições do Termo de Colaboração nº 001/2025 sobre as contratações a serem realizadas pelo IFAG, embora não seja mandatório, **recomendamos que a minuta de Regulamento Geral de Contratações IFAG seja submetida à avaliação da GOINFRA**, para mitigar riscos de questionamentos, pela Administração, sobre os regramentos adotados pelo IFAG e, futuramente, sobre a forma de prestação de contas dos recursos despendidos.

³ Conforme a Lei Estadual nº 21.670/2022, cabe à SEINFRA prestar suporte técnico e material ao Fundo (art. 1º, § 2º) e administrar suas dotações orçamentárias (art. 6º, *caput*).

⁴ Nos termos da Lei Estadual nº 21.670/2022, compete à SEINFRA supervisionar o Programa com o auxílio técnico da GOINFRA (art. 8º-A, § 2º), inclusive no acompanhamento e supervisão da prestação de contas das entidades parcerias (art. 8º-F, § 1º), e monitorar e avaliar o cumprimento do objeto das parcerias (art. 8º-G).

Recomenda-se, ainda, que a minuta seja enviada em conjunto com este **Parecer**, de modo a expor as razões que justificam as alterações nela propostas e o próprio teor dos princípios que informam as parcerias entre Estado e sociedade civil e o Programa de Parcerias Institucionais desenvolvido pelo Estado de Goiás.

II. Análise da minuta e recomendações de alteração

A minuta de Regulamento Geral de Contratações encaminhada pelo IFAG diz respeito ao regramento estabelecido às compras e contratações gerais destinadas ao funcionamento e ao desenvolvimento administrativo do IFAG. Tais aquisições e contratações envolvem, essencialmente, custos indiretos decorrentes da execução do Termo de Colaboração, nos termos do art. 46 do MROSC. *In verbis*:

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;

II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;

III - **custos indiretos necessários à execução do objeto**, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;

IV - **aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico**, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais. (grifamos)

Como visto, as contratações realizadas pelo IFAG não têm natureza de contratação administrativa, sendo realizadas por entidade da sociedade civil, parceira do Poder Público, ainda que custeadas com recursos públicos.

Em razão da origem dos recursos e das finalidades definidas na legislação aplicável à parceria – notadamente, na Lei do Programa de Parcerias Institucionais e no MROSC –, a associação deve observar determinados princípios gerais que são análogos aos aplicáveis às contratações públicas e licitações, mas respeitado o regime jurídico aplicável às associações civis no âmbito de parcerias.

De início, cumpre destacar que a minuta de Regulamento **está de acordo com os princípios listados** no art. 8º-D, IV, da Lei Estadual nº 21.670/2022 e na subcláusula 3.1 do Termo de Colaboração nº 001/2025. As normas sobre precificação e seleção de contratadas observam os princípios da impessoalidade, da isonomia, da moralidade, da economicidade e do julgamento objetivo, ao estabelecerem claramente os critérios de precificação e análise das propostas comerciais de interessadas, a serem objeto de parecer jurídico e seleção fundamentada.

Além disso, o procedimento simplificado observa o princípio da eficiência ao estabelecer etapas suficientes para garantir que o objetivo dos processos de seleção seja atendido – a celebração da melhor contratação para o IFAG.

Por fim, o princípio da publicidade está refletido nas previsões sobre a disponibilização de informações sobre todas as contratações no sítio eletrônico do IFAG, possibilitando ampla consulta e controle.

Com relação às adaptações propostas, sugere-se uma revisão transversal da minuta de Regulamento para excluir a menção a contratações “administrativas”. Embora entenda-se que se trata do uso corrente do termo, que está relacionado às atividades gerais e corriqueiras de “administração” de uma organização, a expressão pode criar uma identificação equivocada com contratos administrativos no sentido das normas aplicáveis às contratações públicas, que não são diretamente aplicáveis às contratações do IFAG.

Assim, foi proposta a alteração do nome atribuído à norma, para “Regulamento Geral de Compras e Contratações”, e substituiu-se a expressão “compras e contratações administrativas” que havia sido definida no parágrafo único do art. 1º por “compras e contratações **gerais**”. O ajuste terminológico serve para esclarecer a diferença dos regimes aplicáveis à atividade contratante do IFAG e àquela da Administração Pública.

Também são recomendados ajustes pontuais nos *consideranda* da minuta de Regulamento, para esclarecer as normas aplicáveis aos processos de contratação o IFAG. Os itens III e IV faziam referência a dois “Regulamentos de Compras” distintos, ambos disponíveis no sítio eletrônico do IFAG, sendo um deles aprovado na forma da Portaria nº 05/2025/IFAG (o Regulamento de Contratação de Executoras) e outro assinado por colaboradores da associação, mas idêntico à minuta de regulamento que é o Anexo IV do Termo de Colaboração. Este segundo “regulamento” reproduz integralmente o referido anexo, mantendo a maioria das referências genéricas à “Associação”, que foi substituída por “IFAG” em poucos artigos.

Assim, entende-se que o mais adequado é mencionar o Regulamento de Contratação de Executoras aprovado pela Portaria nº 05/2025/IFAG, que é a norma aplicável às contratações de empresas executoras para as obras rodoviárias objeto da parceria do IFAG com o Estado de Goiás. Ao lado da Portaria nº 05/2025/IFAG, a minuta de Regulamento aqui discutida, quando publicada, disciplinará as contratações

e compras gerais da organização, não se aplicando aos contratos de obras que se referem estritamente ao escopo da parceria.

Para além dos comentários gerais acima, buscou-se promover alguns ajustes, correções e possibilidades de aprimoramentos. A análise se baseia tanto nas normas e condições aplicáveis à execução dos recursos do FUNDEINFRA pelo IFAG, em linha com o panorama exposto no tópico I acima, quanto em boas práticas de contratação e gestão que podem ser referência para a associação. As recomendações – sintetizadas no Anexo 1 deste **Parecer** – são expostas detalhadamente a seguir.

a. Definição das modalidades de contratação

- O art. 2º da Portaria mencionava que as compras e contratações administrativas ocorrerão, prioritariamente, por meio de “compra direta”. No entanto, entende-se que nem todos os contratos a que a Portaria se aplica seriam compras. Por isso, propõe-se a substituição para “procedimento de cotação de preços no mercado (propostas comerciais)”;
- No §1º do art. 2º, não estava completamente claro o que seria a “forma de consulta”. Entende-se que seria o procedimento de cotação de preços no mercado, e, assim, busca-se deixar a redação mais clara para evitar eventuais confusões.

b. Definição de procedimentos de acordo com o valor a ser contratado

- No art. 3º, IV, “a”, entende-se que a expressão “incisos anteriores” diz respeito somente ao inciso III, tendo em vista as etapas e o vulto da contratação prevista para o inciso IV. Dessa forma, especificou-se o inciso.

c. Procedimentos e órgãos responsáveis

- No art. 4º, procurou-se padronizar, com a vinculação da etapa da contratação/compra ao órgão responsável, como está presente nos incisos I e II. A alínea “a” do inciso IV foi excluída, pois seu conteúdo já está previsto no (novo) art. 6º. No mais, ainda não está claro quem é o responsável pela instrução técnica, se a “Gerência de Compras”, mencionada no inciso II, “c”, ou outro órgão. Do mesmo modo, no inciso VIII, também não está claro

quem será o responsável pela guarda dos autos processuais e comprobatórios mencionado na alínea “a”. Assim, indica-se avaliar se as competências previstas na minuta revisada estão corretas.

d. Publicidade

- O art. 6º foi excluído, pois estava redundante com relação ao art. 3º, IV, “b”;

e. Gestão e fiscalização dos contratos

- O novo art. 7º prevê cláusulas mínimas essenciais aos contratos a serem celebrados entre o IFAG e fornecedores ou prestadores de serviços. A prorrogação da vigência contratual também foi regulada por meio do parágrafo único do art. 7º.

f. Outros pontos relevantes

- Nos *consideranda* da Portaria, além da adaptação das referências a regulamentos do IFAG já mencionada, houve a simplificação de alguns pontos para fins de coesão, bem como a inclusão de alguns outros, como a menção à aplicação supletiva da Lei Federal nº 13.019/2014 e ao Termo de Ajustamento de Gestão (“TAG”) celebrado pela GOINFRA junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás em 20/07/2023. De modo geral, buscou-se a padronização dos termos “compras e contratações gerais” ao longo do documento.

Essa discussão subsidia duas minutas de contrato que podem ser utilizadas pelo IFAG para suas demandas cotidianas – Anexos 2 e 3 do **Parecer** –, em perfeita observância às exigências impostas à organização.

III. Conclusões

Neste tópico, são apresentadas, de modo objetivo, considerações sobre os três enfoques destacados pelo IFAG na solicitação deste **Parecer** sobre a minuta de Regulamento.

a. Legalidade do procedimento simplificado de compras e contratações

Quesito: Análise quanto à legalidade da adoção do Procedimento Simplificado de Compras e Contratações Administrativas, à luz do Regulamento de Compras e Contratações do IFAG, do Termo de Colaboração nº 001/2025 celebrado pelo IFAG com a Secretaria de Estado da Infraestrutura (“SEINFRA”) e a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (“GOINFRA”) e da legislação aplicável.

O procedimento simplificado proposto pela minuta de Regulamento Geral de Contratações IFAG está alinhado com a legislação de parcerias e do Programa de Parcerias Institucionais, ao promover soluções eficientes para o desempenho das atividades administrativas corriqueiras do IFAG sem descuidar da observância de princípios básicos de impessoalidade, moralidade, objetividade e transparência.

O “Regulamento de Compras e Contratações do IFAG” citado na consulta, aqui tratado como Regulamento de Contratação de Executoras, diz respeito aos contratos firmados pela associação com as empreiteiras responsáveis por executar as obras objetos da parceria. Suas disposições são se aplicam às contratações gerais do IFAG, para as quais a entidade deve elaborar regulamento próprio, em observância às exigências legais, do Termo de Colaboração nº 001/2025 e dos órgãos de controle.

Neste último ponto, o Termo de Colaboração nº 001/2025 reproduz a exigência de observância dos princípios citados no art. 8º-C, IV, da Lei Estadual nº 21.670/2022, parâmetro em relação ao qual a minuta de Regulamento foi avaliada e está de acordo. Da mesma forma, o TAG entre GOINFRA e TCE/GO estabeleceu minutas de observância “a princípio” obrigatória pela Administração estadual nas parcerias do FUNDEINFRA, mas elas se voltam às contratações finalísticas da parceria (executora e estruturadora), e não às atividades corriqueiras das organizações.

b. Necessidade de aprovação da GOINFRA

Quesito: Análise quanto à necessidade, ou não, de encaminhamento da minuta de Regulamento à GOINFRA para ciência ou aprovação formal, considerando tratar-se de ato normativo que complementa, e não inova, o Regulamento de Compras e Contratações do IFAG.

Considerando as exigências do Termo de Colaboração nº 001/2025 quanto à minuta de Regulamento Geral de Contratações – que extrapolam as normas da Lei Estadual nº 21.670/2022, ao exigir da associação a utilização de minuta validada pela PGE, como exposto no tópico I.b deste **Parecer** –, entende-se recomendável que a SEINFRA/GOINFRA avalie e aprove a minuta de Regulamento.

Essa submissão se alinharia com as diretrizes de cooperação da parceria, além de minimizar riscos futuros de questionamentos quanto ao uso dos recursos para fins de prestação de contas.

De toda forma, as exigências legais do MROSC, como as do Termo de Colaboração determinam que haja a regulamentação da forma de contratação de serviços e bens, mas não vincula expressamente à aprovação da GOINFRA, de forma que entendemos inexistir uma exigência normativa ou contratual nesse sentido.

c. Adequações às normas aplicáveis

Quesito: Análise quanto a eventuais recomendações adicionais para o aperfeiçoamento do texto normativo ou ajustes necessários para maior segurança jurídica.

Um conjunto de alterações foram sugeridas, e estão sistematizadas no tópico II acima e no Apêndice deste **Parecer**. Além disso, a minuta de Regulamento revisada compõe o Anexo I deste **Parecer**, e pode ser utilizada pelo IFAG para envio à GOINFRA e posterior publicação.

Sendo o que nos cabia para o momento, subscrevemo-nos.

Anexo 1 – Minuta de Regulamento Geral de Contratações IFAG Revisada

Anexo 2 – Minuta de Contrato de Compra e Venda

Anexo 3 – Minuta de Contrato de Prestação de Serviços