

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.885 GOIÁS**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: ANGELO LONGO FERRARO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para questionar a Lei 22.940/2024 e a Lei 23.291/2025, ambas do Estado de Goiás, que tratam, respectivamente, do Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA) e de parcerias celebradas com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG).

Eis o teor dos objetos:

Lei 22.940/2024

Art. 1º A ementa da Lei nº 21.670, de 6 de dezembro de 2022, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“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 de Goiás.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 21.670, de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º-A Ficam autorizadas, nos termos de regulamento a ser editado pelo Secretário de Estado da Infraestrutura, a contratação de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental – EVTEAs, de projetos básicos e/ou projetos executivos, para posterior utilização pela administração pública, e a execução de obras de

ADI 7885 MC / GO

engenharia por contribuintes, de maneira privada, em regime de compensação com os créditos do FUNDEINFRA, admitida a formação de consórcios para essa finalidade.” (NR)

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

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

[...]

Lei 23.291/2025 do Estado de Goiás

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

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

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Partido Requerente sustenta que a Lei 22.940/2024, ao instituir o Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA), teria usurpado

ADI 7885 MC / GO

competência legislativa da União sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos (art. 22, XXVII), eis que *“cria novas modalidades contratuais e introduz dispositivos que colidem diretamente com o ordenamento federal e constitucional”*.

Sob enfoque material, argumenta que o diploma estadual teria desvirtuado o regime constitucional de licitações (art. 37, XXI), assim como a legislação infraconstitucional correlata, sobretudo a Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), ao:

- a) Autorizar a possibilidade de execução de obras de engenharia por contribuintes do FUNDEINFRA, de maneira privada, em regime de compensação com os créditos do Fundo (art. 6º-A da Lei 21.670/2022, com redação dada pela Lei 22.940/2024);
- b) Limitar parcerias àquelas celebradas com entidades privadas sem fins econômicos constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA (art. 8º-A, § 1º, da Lei 21.670/2022, com redação dada pela Lei 22.940/2024);
- c) Ampliar o objeto das parcerias permitidas, prevendo o desempenho de atividades e ações de fomento ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura do Estado como finalidade (arts. 8º-A, § 1º e 8º-B, I, da Lei 21.670/2022, com redação dada pela Lei 22.940/2024);
- d) Reservar ao poder público 30% dos assentos do Conselho de Administração das entidades parceiras criadas por meio de associação de entidades representativas dos setores produtivos, empresariais, industriais, profissionais e acadêmicos, sendo que o Estado de Goiás fomentará a criação destas entidades associativas, podendo integrá-las (arts. 8º-C, §§ 1º e 2º, e 8º-D, da Lei 21.670/2022, com redação dada pela Lei 22.940/2024);
- e) Minar o controle externo a cargo do tribunal de contas (8º-F,

da Lei 21.670/2022, com redação dada pela Lei 22.940/2024).

Em relação à Lei 23.291/2025, aponta que, ao permitir celebração de parceria, independentemente de chamamento público, entre o Estado de Goiás e o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), a norma teria usurpado competência legislativa da União para editar normas gerais sobre licitação e contratos administrativos (art. 22, XXVII), vulnerado o regime constitucional de licitações (art. 37), assim como a legislação regulamentadora federal.

Narra que *“a lei estadual tenta, por via oblíqua, afastar do Estado a prestação direta de serviços públicos sem o devido processo licitatório, que reverbera na falta de transparência e planejamento prévio, tratamento desigual de possíveis concorrentes, sem dimensionamento das obras, apresentação de projeto básico ou comprovação da capacidade técnica do IFAG para executar tais serviços”*.

Conclui, em síntese, que se pretendeu *“por legislação estadual, validar a execução de obras de infraestrutura rodoviária com recursos públicos mediante parceria direta com uma entidade privada previamente indicada, sem chamamento público, e, paralelamente, criar uma temerária via alternativa de execução de obras por compensação de créditos, tudo sob um marco de governança que estreita a autonomia das entidades e relativiza o controle externo”*.

Requer, ao fim, concessão de medida cautelar para *“i. suspender imediatamente a eficácia integral da LEI Nº 23.291/2025, ou, subsidiariamente, da expressão ‘independente de chamamento público’, no que toca à autorização ao Estado de Goiás celebrar parceria com a IFAG; ii. quanto à LEI Nº 22.940/2024, sua suspensão integral ou, subsidiariamente, a suspensão dos arts. 6º-A; 8º-A (caput e § 1º); 8º-B, I; 8º-C, §§ 1º e 2º; 8º-D; e 8º-F;”*.

Em termos definitivos, postula a declaração de inconstitucionalidade de ambas as leis ou, subsidiariamente, dos mesmos dispositivos e termos elencados no pedido eventual de caráter cautelar.

É o relatório.

ADI 7885 MC / GO

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais. Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 14/6/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além

ADI 7885 MC / GO

da ocorrência de *periculum in mora*, tais quais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

No caso sob análise, ainda que em sede de cognição sumária, fundada em juízo de mera probabilidade, entendo presentes os requisitos necessários deferir a cautelar pleiteada.

O Fundo Estadual de Infraestrutura (FUNDEINFRA) foi instituído pela Lei 21.670/2022 do Estado de Goiás, com autonomia administrativa, contábil e financeira, tendo por missão a captação de recursos destinados ao desenvolvimento econômico do estado-membro, sobretudo pela arrecadação de contribuição vertida ao próprio fundo.

Com o objetivo de gerir recursos advindos da produção agrícola, pecuária e mineral do estado, além de outras fontes de receitas, o fundo busca implementar “*políticas e ações administrativas de infraestrutura agropecuária, dos modais de transporte, recuperação, manutenção, conservação, pavimentação e implantação de rodovias, sinalização, artes especiais, pontes, bueiros, edificação e operacionalização de aeródromos*” (art. 1º, II, Lei 21.670/2022).

A partir de sua criação, o FUNDEINFRA arrecadou valores significativos em seus primeiros anos: R\$ 968 milhões em 2023, R\$ 907 milhões em 2024 e R\$ 665 milhões neste ano de 2025, chegando a um montante superior a R\$ 2,5 bilhões (Painel trimestral de arrecadação. Disponível em: <https://goias.gov.br/economia/fundeinfra/>).

De acordo com os relatórios de seu conselho fiscal, o fundo desembolsou, desde então, R\$ 94 milhões em 2023, R\$ 128 milhões em 2024 e R\$ 20 milhões no primeiro trimestre de 2025, custeando sobretudo obras rodoviárias (pavimentação, duplicação, conservação, viadutos e pontes) (Disponível em: <https://goias.gov.br/seinfra/relatorios-trimestrais-de-arrecadacao-e-aplicacoes-dos-recursos/>).

O Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), por sua vez, é uma associação civil, com personalidade jurídica de direito privado. Criado em 2015, tem por missão impulsionar o desenvolvimento

ADI 7885 MC / GO

do setor agropecuário em Goiás.

O IFAG se relaciona com o FUNDEINFRA na medida em que a Lei 23.291/2025 permite ao Estado de Goiás celebrar parceria com o IFAG sem realizar chamamento público, com a transferência de recursos para atividades, projetos e ações relacionados ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura estadual.

Firmada tal parceria, uma vez aprovada determinada obra pelo Conselho Gestor do FUNDEINFRA, caberia ao IFAG, munido de recursos estatais para tanto, assumi-la e contratar empresa especializada para sua execução. É o que ocorreu, por exemplo, no chamamento público expedido pelo instituto para realizar a pavimentação da rodovia GO-147 (https://sistemafaeg.com.br/storage/arquivos/Edital-Termo-de-Convoca%C3%A7%C3%A3o-04-2025-GO-147_2025-07-29-134231_vsuq.pdf).

O Plenário desta SUPREMA CORTE já teve oportunidade de se debruçar sobre o fundo em questão, especificamente em matéria tributária. A uma, para assentar tese de repercussão geral segundo a qual *“É infraconstitucional a controvérsia sobre a incidência do princípio da anterioridade nonagesimal sobre a contribuição ao Fundo Estadual de Infraestrutura do Estado de Goiás (FUNDEINFRA)”* (ARE 1539721-RG, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 30/9/2025).

Em outra sentada, indeferiu medida cautelar para suspender a cobrança da contribuição ao FUNDEINFRA (ADI 7363-MC-Ref, Red. para o acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 13/6/2023), sendo que, posteriormente, a Ação Direta foi julgada extinta (ADI 7363-AgR, Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 18/4/2024) em função da prejudicialidade advinda da alteração substancial no parâmetro de controle da norma. É que a Emenda Constitucional 132/2023 reconheceu os fundos estaduais destinados a investimentos em obras de infraestrutura e habitação:

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI 7885 MC / GO

Art. 136. Os Estados que possuíam, em 30 de abril de 2023, fundos destinados a investimentos em obras de infraestrutura e habitação e financiados por contribuições sobre produtos primários e semielaborados estabelecidas como condição à aplicação de diferimento, regime especial ou outro tratamento diferenciado, relativos ao imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, poderão instituir contribuições semelhantes, não vinculadas ao referido imposto, observado que: (...)

Estes fundos estaduais detêm, portanto, desde a Reforma Tributária operada pela EC 132/2023, assento constitucional.

No caso em apreciação, as regras locais que regem o FUNDEINFRA antagonizam normas gerais delineadas pela União para licitações e contratos, extrapolando ilegitimamente a suplementação que caberia ao ente subnacional (ADI 3963, Rel. Min. NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, DJe de 19/9/2024; ADI 3059, Red. para o acórdão Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/2015; ADI 3735, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 1/8/2017).

O art. 6º-A da Lei 21.670/2022, com redação dada pela Lei 22.940/2024, autoriza *“a contratação de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental – EVTEAs, de projetos básicos e/ou projetos executivos, para posterior utilização pela administração pública, e a execução de obras de engenharia por contribuintes, de maneira privada, em regime de compensação com os créditos do FUNDEINFRA, admitida a formação de consórcios para essa finalidade”*, com a devida escrituração dos créditos compensados na operação (Instrução Normativa 1591/2024-GSE).

O permissivo estadual, ao autorizar a contratação de serviços e a execução de obras *“de maneira privada, em regime de compensação com os créditos”*, aparenta destoar da norma constitucional que impõe a necessidade de licitação, salvo em exceções expressas na lei federal de caráter geral. Neste sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 34, VII DA LEI ESTADUAL PARANAENSE N. 15608/2007. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. NORMAS GERAIS. HIPÓTESE INOVADORA DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

1. Esta Corte já assentou o entendimento de que assiste aos Estados competência suplementar para legislar sobre licitação e contratação, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União.

2. Lei estadual que ampliou hipótese de dispensa de licitação em dissonância do que estabelece a Lei 8.666/1993.

3. Usurpa a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação norma estadual que prevê ser dispensável o procedimento licitatório para aquisição por pessoa jurídica de direito interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública, e que tenha sido criado especificamente para este fim específico, sem a limitação temporal estabelecida pela Lei 8.666/1993 para essa hipótese de dispensa de licitação.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos, a fim de preservar a eficácia das licitações.

(ADI 4658, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 11/11/2019)

O art. 8º-A, § 1º, da Lei 21.670/2022, com redação dada pela Lei 22.940/2024, estabelece que a execução do Programa de Parcerias

Institucionais para o Progresso e o Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás *“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”*.

Ao restringir a participação nas parcerias às entidades *“constituídas por representantes dos setores econômicos contribuintes do FUNDEINFRA”*, a norma local desvirtua o princípio da igualdade que deve lastrear o chamamento público para a seleção de organização da sociedade civil para firmar parceria (art. 2º, XII, Lei Federal 13.019/2014, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil).

Não bastasse, este procedimento de chamamento público que deverá preceder a parceria, formalizada pelo termo de colaboração, não poderá conter elementos que minem sua competitividade, exceto no caso de alguma restrição territorial relevante (art. 24, § 2º, I e II, Lei 13.019/2014).

Os arts. 8º-A, § 1º e 8º-B, I, da Lei 21.670/2022, com redação dada pela Lei 22.940/2024, conformam o objeto da parceria a ser realizada e a diretriz fundamental do regime de parceria com vistas ao *“desempenho de atividades, projetos e ações de fomento ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura do Estado”* e *“ao desenvolvimento econômico e à criação de infraestruturas”*, respectivamente.

Tais dispositivos também parecem extrapolar os delineamentos gerais previsto no ordenamento federal para a matéria sob apreciação, ultrapassando a legítima suplementação a cargo do ente subnacional.

Os arts. 8º-C, §§ 1º e 2º, e 8º-D, da Lei 21.670/2022, com redação dada pela Lei 22.940/2024, preveem que as associações formadas para firmarem parcerias no âmbito do referido Programa de Parcerias Institucionais: (a) deverão reservar 30% das vagas do Conselho de Administração para representantes do poder público estadual; (b) terão sua criação fomentadas pelo poder público estadual; (c) poderão ser integradas pelo Estado de Goiás.

ADI 7885 MC / GO

Ocorre, contudo, que a ingerência estatal em organização da sociedade civil, pessoa apta a formalizar parceria com o Estado, é vedada explicitamente pelo marco federal que disciplina as parcerias.

Lei 13.019/2014

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

[...]

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.

O art. 8º-F, da Lei 21.670/2022, com redação dada pela Lei 22.940/2024, prevê, quanto à parceria e ao repasse de recursos públicos, a prestação de contas a diversos órgãos estaduais (Secretaria de Estado da Infraestrutura de Goiás – SEINFRA, Controladoria-Geral do Estado – CGE, Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR, Conselho Gestor do FUNDEINFRA e Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes – GOINFRA).

Embora também preveja a possibilidade de controle pelo Tribunal

ADI 7885 MC / GO

de Contas estadual, o elevado protagonismo dado à fiscalização pelo Poder Executivo parece mitigar o controle externo que deve ser exercido, nos termos do art. 75 da Constituição Federal.

Por fim, a Lei 23.291/2025 do Estado de Goiás considerou inexigível, por inviável, o procedimento de chamamento público para o caso de o ente celebrar parceria com o Instituto para o Fortalecimento da Agropecuária de Goiás (IFAG), podendo transferir recursos públicos para o instituto para os fins elencados no Programa de Parcerias Institucionais, ou seja, para atividades, projetos e ações de fomento ao desenvolvimento econômico e à infraestrutura do estado-membro.

Embora a lei estadual tente legitimar a norma sob a hipótese de inexigibilidade prevista no art. 31, II, da Lei 13.019/2014, ocorre que não se vislumbra inviabilidade, nem patente, nem indiciária, na parceria que venha a ser formalizada para a melhoria na infraestrutura estadual, sobretudo para a logística de sua produção agropecuária.

Como visto, os montantes arrecadados pelo FUNDEINFRA são vultosos e a possibilidade de eles serem destinados a pessoa jurídica de direito privado para dispêndio na execução de obras de engenharia contratadas com terceiros, sem a elevada proteção normativa que habitualmente resguarda os recursos públicos e seu empenho, parecem revelar situação de potencial prejuízo ao exercício de competências fiscalizatórias pelas instâncias de controle locais.

Mencione-se, a título de ilustração, o investimento recente de R\$1,1 bilhão pelo Estado de Goiás para obras em novas rodovias, a ser custeado pelo FUNDEINFRA através do IFAG, que assumirá *“a responsabilidade pela contratação e execução de sete obras em corredores produtivos em regiões com alto fluxo logístico”* (<https://goias.gov.br/seinfra/governo-de-goias-investe-r-11-bilhao-em-novo-pacote-de-obras-de-infraestrutura/>).

Assim, ao menos em juízo de cognição sumária, dadas tais constatações, reputo necessário afastar as leis estaduais impugnadas.

Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, *ad*

ADI 7885 MC / GO

referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender a eficácia da Lei 22.940/2024 e da Lei 23.291/2025, ambas do Estado de Goiás.

Comunique-se ao Governador e à Assembleia Legislativa Estadual, para ciência e cumprimento imediato desta decisão, solicitando a ambos a apresentação de informações definitivas sobre o mérito da presente Ação Direta, no prazo de 10 (dez dias).

Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para a devida manifestação definitiva sobre a controvérsia.

Publique-se.

Brasília, 10 de outubro de 2025.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente