

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202420920000342

Interessado(a): Secretaria de Estado da Infraestrutura - SEINFRA

Assunto: ANÁLISE CONCLUSIVA - PMI - ENERGIA ELÉTRICA

DESPACHO Nº 910/2025/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE. SEINFRA. REDUÇÃO DE DESPESAS COM ENERGIA ELÉTRICA DA SANEAGO E DA CODEGO. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO. RECOMENDAÇÃO DE ANÁLISE DOS ESTUDOS REALIZADOS. CONSULTA QUANTO À FORMA DE PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO. POSSIBILIDADE DE PUBLICAÇÃO DO EXTRATO DO RELATÓRIO DO ESTUDO MELHOR AVALIADO. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Cuidam os autos de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), instaurado no âmbito da Secretaria de Estado da Infraestrutura, destinado à obtenção de *“estudos de modelagem técnica, operacional, econômico-financeira, ambiental, jurídico institucional e plano de negócio, com intuito de reduzir as despesas com energia elétrica da Companhia de Saneamento de Goiás S/A (SANEAGO) e da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás (CODEGO), definir a modalidade e mensurar os investimentos necessários para a produção de energia elétrica, bem como estratégias de migração para o Ambiente de Contratação Livre (ACL), permitindo que sejam auferidas as vantagens dos distintos ambientes e minimizados os riscos inerentes a cada, além das parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada ou administrativa”*.

2. Com fundamento na Portaria nº 84, de 22 de fevereiro de 2024, o Procurador do Estado designado para atuar no assessoramento jurídico relativo ao presente PMI editou quatro manifestações jurídicas, a saber: i) Parecer Jurídico prévio (SEI nº 58070544), por meio do qual fez análise da adequação do procedimento em tela e das minutas juntadas aos autos; ii) Parecer Jurídico PGE/PGE Parcerias nº 1/2024 (SEI nº 62436031), em que se promoveu análise da viabilidade de participação da CELGPARG no feito; iii) Parecer Jurídico PGE/PGE Parcerias nº 6/2024 (SEI nº 64532456), acerca da viabilidade de serem promovidas alterações nos autorizados para a elaboração dos estudos; e iv) Parecer Jurídico PGE/PGE Parcerias nº 1/2025 (SEI nº 74722948), que se prestou à realização de análise conclusiva do procedimento trilhado.

3. É o breve relatório. Passa-se à manifestação.

4. Antecipa-se, de partida, a aprovação, na íntegra, dos pronunciamentos jurídicos editados pelo Procurador do Estado atuante no feito, por seus bem lançados fundamentos jurídicos, com as considerações adicionais efetuadas adiante.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

5. Na linha do que fora ressaltado pelo opinativo prévio (SEI nº 58070544), projetos de elevada complexidade, como são os de concessão e de parceria público-privada, demandam esforço de planejamento significativamente superior ao ordinariamente realizado no desenho de licitações tradicionais. Por isso, é incomum que projetos de tal envergadura sejam modelados pelos próprios quadros da Administração, sendo mais usual que a estruturação se dê com o auxílio de terceiros.

6. Neste contexto, abrem-se à Administração algumas alternativas, como a contratação de consultorias especializadas mediante licitação ou contratação direta. Na presente situação, interessa a possibilidade estatuída pelo art. 21 da Lei nº 8.987, de 1995, segundo o qual *“os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital”*.

7. De tal previsão legal extrai-se o fundamento jurídico para a realização de Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI, conceituado, nas palavras de Gustavo Schiefler^[1], como um procedimento administrativo consultivo por meio do qual a Administração Pública concede a oportunidade para que particulares, por conta e risco, elaborem modelagens, com vistas à estruturação da delegação de utilidades públicas. Mais especificamente, a Administração Pública lança e conduz um edital de chamamento público para que os eventuais interessados sejam autorizados a apresentar estudos e projetos específicos, conforme diretrizes predefinidas, que sejam úteis à elaboração do edital de licitação pública e ao respectivo contrato, com a possibilidade do reembolso dos custos incorridos pelo particular naquilo que for aproveitado pela Administração.

8. Tal como sucede com qualquer outra alternativa à disposição da Administração, o PMI possui aspectos positivos - como a ausência de dispêndio financeiro e a aproximação com a sociedade civil - e negativos, como a falta de garantia da qualidade dos estudos e a possibilidade de que o material apresentado pelos particulares esteja demasiadamente enviesado, ante a possibilidade de participação na futura licitação. Os aspectos passíveis de crítica, no entanto, podem ser adequadamente endereçados pela Administração, conforme bem observado no parágrafo terceiro do opinativo prévio (SEI nº 58070544).

9. Tratando-se o PMI de instrumento juridicamente válido para a estruturação de projeto, cabe destacar a essencialidade de que sua escolha seja devidamente embasada, o que foi destacado na primeira manifestação jurídica (subparágrafo 2.12). Sobre o tema, a área técnica da SEINFRA, nos termos do Despacho nº 19/2024/SEINFRA/PCI (SEI nº 58383598), afirmou que *“a justificativa pelo PMI gira, portanto, em torno da melhor escolha visto que é uma ferramenta utilizada na estruturação de projetos de infraestrutura que possibilita um espaço maior para participação privada de empresas que detêm expertise na operação. Além do mais, a participação dos projetos não implica em remuneração pelos estudos em si”*.

10. Embora a justificativa seja juridicamente válida, permitindo o legítimo exercício da discricionariedade administrativa, **é recomendável, para casos vindouros, que sejam apresentadas**

razões que considerem especificamente as nuances da situação concreta, de modo a maximizar as chances de êxito do procedimento. Luís Felipe Valerim Pinheiro e Clara Araújo Coutinho^[2], após advertirem que *“a ideia de que a obtenção de estudos via PMI é célere e sem custos para a Administração se revela muitas vezes falaciosa”*, tendo em vista os custos de internalização e análise dos estudos, destacam que *“os negócios público-privados estruturados a partir de PMI podem oferecer soluções inovadoras às necessidades do Poder Público”*, não se revelando o procedimento eficiente, contudo, para o propósito de estruturar projetos de concessão já concebidos em outras oportunidades pelo ente estatal, concluindo que *“quando um projeto é prioridade governamental e se tem razoável conhecimento acumulado sobre a matéria, o PMI não tende a ser mais vantajoso em comparação com as outras formas alternativas para obtenção de estudos”*.

PROCEDIMENTO

11. No âmbito do Estado de Goiás, o PMI recebeu tratamento normativo pelo Decreto nº 7.365, de 2011, que o define como *“o procedimento, por intermédio do qual poderão ser obtidos, por órgão ou entidade da administração estadual, estudos de viabilidade, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres de interessados em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, de concessão comum e de permissão”* (art. 2º).

12. Ainda de acordo com o diploma em comento, *“o PMI, seja qual for sua forma de provocação, iniciar-se-á com a publicação do correspondente aviso no órgão oficial do Estado, com a indicação do objeto, prazo de duração do procedimento, endereço e, se for o caso, da respectiva página da rede mundial de computadores em que estarão disponíveis as demais normas e condições definidas e consolidadas no instrumento de solicitação ou nos elementos integrantes do pedido de instauração de PMI apresentado pelo interessado”* (art. 4º). Em observância a tal dispositivo, o Edital de Chamamento Público nº 002/2024/SEINFRA-GO (SEI nº 58388187) teve seu extrato publicado no DOE (SEI nº 58416252), com as informações exigidas.

13. De acordo com o ato convocatório (SEI nº 58388187), cabe aos interessados apresentar manifestação de interesse na elaboração dos estudos (tópico 5), após o que a Comissão Especial de Avaliação (Portaria nº 62, de 2024 - SEI nº 58274740 -, modificada pela Portaria nº 288, de 2024 - SEI nº 66427374) deve autorizar a elaboração dos estudos por aqueles que preencham os requisitos (tópico 7). Ato contínuo, os autorizados possuem o prazo de 120 dias para a apresentação dos estudos (8.1), que serão avaliados pela SEINFRA, na forma do tópico 9.

14. Pois bem, após a publicação do Edital (SEI nº 58388187) e dos seus anexos (SEI nº 58380059, 58380603, 58380753, 58381039, 58381237 e 58381428), foram publicadas três retificações (SEI nº 58540927, 59547555, 59862621), para a correção de erros materiais. Conforme Termo de Autorização (SEI nº 61172752), foram autorizadas a elaborar os estudos sete pessoas jurídicas/consórcios, denegando-se o requerimento de apenas uma requerente, por insuficiência documental, conforme Ata de Deliberação (SEI nº 61172893).

15. Diante de questionamento formulado quanto à possibilidade de a CELGPARG participar do procedimento, por se tratar de empresa estatal que possui como principal acionista o Estado de Goiás, o que poderia caracterizar “conflito de interesse” e violação à isonomia, foi elaborado o Parecer Jurídico PGE/PGE PARCERIAS nº 1/2024 (SEI nº 62436031), por meio do qual se concluiu inexistir qualquer óbice jurídico à participação da CELGPARG no procedimento.

16. De fato, assiste razão ao opinativo jurídico, cujas razões ora são incorporadas, independentemente de transcrição. A propósito, esta Casa já entendeu, por ocasião da edição do **Despacho nº 1208/2024/GAB** (SEI nº 63065249) em situação que guarda alguma similaridade com a presente, que *“a postura mais afinada com o princípio democrático consiste em ater-se às disposições legais, pois espelham a opção eleita pelas autoridades constitucionalmente legitimadas”,* assim como que *“a inferência de uma determinada vedação diretamente do texto constitucional apenas se justificaria caso a legislação estadual se mostrasse totalmente omissa ou flagrantemente insuficiente, o que, no caso, não parece suceder”.* De mais a mais, as empresas estatais submetem-se *“ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”* (art. 173, § 1º, II, da CF), de maneira que se revela inadequada a criação de restrições às atividades de empresas estatais, quando não haja fundamento consistente para a diferenciação.

17. Foi também objeto de apreciação jurídica a possibilidade ou não de alteração dos entes já autorizados, seja a fusão entre dois autorizados, seja o ingresso de um terceiro em um consórcio autorizado. O Parecer Jurídico PGE/PGE PARCERIAS nº 6/2024 (SEI nº 64532456) bem versou sobre a questão, ao expor argumentos favoráveis e contrários e, ao fim, concluir pela impossibilidade de alteração, sobretudo diante da falta de autorização no instrumento convocatório e da possibilidade de que terceiros sejam contratados pelos autorizados para auxiliar nos estudos, ainda que não integrem o consórcio autorizado.

18. Retomando-se o curso do procedimento, verifica-se que houve dilação do prazo de entrega dos estudos (SEI nº 66901462), após o que se passou à apreciação da documentação (SEI nº 72692515, 72692771, 72693183, 72693426, 72694551, 72695139 e 72695242) e dos estudos apresentados (estudos juntados ao processo SEI nº 202420920001816), conforme deliberações constantes dos autos (SEI nº 67968335, 68122999, 70691709, 72779187, 72779996, 72780306). Depreende-se das planilhas juntadas aos autos que a maior nota foi atribuída à CELGP (SEI nº 72762929, 72763267 e 72763568).

19. Conforme o Despacho nº 44/2025/SEINFRA/ATCPPP (SEI nº 73007330), foram os autos encaminhados para manifestação jurídica antes da decisão do Secretário de Estado da Infraestrutura, de modo que se encontra ainda pendente a prolação do resultado definitivo, com a possibilidade de interposição de recursos pelos interessados (item 12.1 do edital).

20. Em síntese, **verifica-se que, até o momento presente, o procedimento transcorreu em conformidade com as disposições legais e editalícias, recomendando-se que seja, na sequência, divulgado o resultado, facultando-se aos interessados a apresentação de recursos.**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

21. Indagou-se, no Despacho nº 44/2025/SEINFRA/ATCPPP (SEI nº 73007330), se é necessária a publicação, no DOE, de todo o relatório que diz respeito ao melhor estudo, ou se é possível publicar apenas um extrato com a íntegra das conclusões alcançadas.

22. Neste ponto, não há regra expressa, em lei ou edital, que imponha a publicação do relatório alusivo ao melhor estudo de forma integral no DOE. Assim, **não há óbices a que a publicação no DOE seja efetuada sob a forma de extrato, mas desde que a íntegra do relatório seja disponibilizada no site indicado.**

23. A propósito, o item 14.3 do Edital prevê que *“as informações públicas disponíveis para a realização de projetos, levantamentos, investigações ou estudos são as constantes deste Chamamento Público e seus respectivos anexos, da AUTORIZAÇÃO de Estudos a ser publicada oportunamente e informações a serem disponibilizadas pela Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA), por meio do sítio eletrônico www.goias.gov.br/seinfra/”*. Embora a disposição não se refira expressamente ao caso indagado, fica clara a utilização do sítio eletrônico da Pasta como veículo de comunicação com os interessados.

24. Inclusive, nos dias de hoje, parece mais plausível imaginar-se o estabelecimento de comunicação efetiva com potenciais interessados por meio de site oficial do que através de divulgação em Diário Oficial. De todo modo, e com vistas a garantir o contraditório, a ampla defesa, e o dever de transparência, reitera-se que a íntegra do relatório deve constar do site oficial, ainda que, no DOE, publique-se mero extrato.

25. Quanto ao mérito dos estudos apresentados, deixa-se de incursionar no tema, porquanto concernente a aspectos de natureza técnica, impertinentes para uma análise de cunho jurídico. De todo modo, encampa-se a análise perfunctória efetuada no Parecer Jurídico PGE/PGE PARCERIAS nº 1/2025 (SEI nº 74722948), no sentido de que *“os modelos propostos não parecem conter, a priori, qualquer equívoco ou ilegalidade dignos de serem mencionados neste momento”*.

26. Igualmente correto o opinativo conclusivo ao enfatizar que *“o presente parecer não tem como objeto 'aprovar' o modelo proposto, tal como ocorreria se estivessemos diante das minutas de Edital e Contrato a serem, logo em seguida, levados à licitação pública”*. **De fato, os estudos apresentados devem ser ainda objeto de análise crítica no seio da Administração, para, se for o caso, darem ensejo a um procedimento licitatório.** A propósito, o Decreto nº 7.365, de 2011, é expresso ao afirmar que os estudos realizados *“poderão ser utilizados, total ou parcialmente, na elaboração de editais, contratos e demais documentos”* (art. 3º). O modelo apresentado, portanto, é passível de modificações. No que toca à incorporação dos estudos após sua apresentação, assim se pronuncia a doutrina^[3]:

Também é fato inerente ao PMI a assimetria de informação a favor do autorizado que teve seus estudos selecionados para estruturação da concessão. Este aspecto pode ser mitigado com a fase interna do futuro procedimento licitatório, na qual o Poder Público poderá analisar e aperfeiçoar os estudos entregues, inclusive para alinhar a completa aderência do projeto às suas políticas pública e regulatória.

(...) a adoção do PMI exige a necessária avaliação competente e criteriosa sobre os estudos entregues, diretamente pelo Poder Público ou por meio de contratação específica de serviço técnico especializado para este escopo.

(...) Em momento algum foi cogitado que os produtos entregues no âmbito do PMI pudessem ser colocados em licitação de forma acrítica ou sem uma pormenorizada análise pelo Poder Público sob a perspectiva do interesse público e dos usuários.

CONCLUSÃO

27. Diante do exposto, **aprovam-se, com acréscimos, o Parecer Jurídico PGE/PGE PARCERIAS nº 1/2025 (SEI nº 74722948) e os demais opinativos exarados ao longo do procedimento (SEI nº 62436031, 64532456 e 74722948)**, concluindo-se pela regularidade do Procedimento de Manifestação de Interesse, com as recomendações efetuadas neste expediente.

28. Matéria orientada, **remetam-se os autos ao grupo de atuação institucional PGE Parcerias**, para ciência e posterior encaminhamento.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referências:

1. [SCHIEFLER](#), Gustavo Henrique Carvalho. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
2. [COUTINHO](#), Clara Araújo. [PINHEIRO](#), Luís Felipe Valerim. **Martelando Parafusos: o Uso Ineficiente do Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI para Estruturação de Projetos de Concessões**. In: Experiências Práticas em Concessões e PPP. Volume 1. Quartier Latin, 2021, São Paulo, pp. 152-154.
3. [Idem](#), p. 149.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 03/06/2025, às 11:08, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **75226455** e o código CRC **72DDA129**.



Referência: Processo nº 202420920000342



SEI 75226455