



PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO TÉCNICO E
CONTRATAÇÕES ANUAL



ANEXO VI

PARECER JURÍDICO ORIENTATIVO



PARECER JURÍDICO ORIENTATIVO

Origem: Procuradoria-Geral do Município de Viseu, *ex officio*.

Destinatários: Secretaria Municipal de Administração; Departamento de Licitação (Agente de Contratação / Comissão de Contratação); e Equipe de Planejamento Técnico responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Assunto: Diretrizes jurídicas vinculantes à fase preparatória de licitação destinada à implantação de sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Município de Viseu, com recursos da União (Ministério das Cidades), à luz da Lei Complementar estadual nº 171/2023 e da delimitação territorial da concessão estadual de saneamento.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. SANEAMENTO BÁSICO. FASE PREPARATÓRIA DE LICITAÇÃO. ELABORAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP). IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ÁGUA E ESGOTO COM RECURSOS FEDERAIS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES. QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO OBJETO COMO OBRA DE INFRAESTRUTURA E INVESTIMENTO DE CAPITAL, E NÃO COMO DELEGAÇÃO OU OPERAÇÃO DO SERVIÇO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA O INVESTIMENTO. PRESTAÇÃO REGIONALIZADA E MICRORREGIÃO DE ÁGUAS E ESGOTO DO PARÁ (MRAE). LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 171/2023, ALTERADA PELA LC Nº 177/2024. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DA GOVERNANÇA MICRORREGIONAL E DA Apreciação pelo Colegiado. DELIMITAÇÃO TERRITORIAL DA CONCESSÃO ESTADUAL CIRCUNSCRITA À SEDE E ÀS LOCALIDADES DE FERNANDES BELO, SÃO JOSÉ DO GURUPI E SÃO JOSÉ DO PIRIÁ. ÁREAS NÃO CONCEDIDAS. PRESERVAÇÃO DO ATO JURÍDICO PERFEITO. VEDAÇÃO À DELEGAÇÃO DISSIMULADA. CONDUTA VEDADA EM ANO ELEITORAL (ART. 73, VI, "A", DA LEI Nº 9.504/1997).

I – É juridicamente viável que o Município licite obra de infraestrutura de saneamento custeada com recurso federal, desde que o objeto se confine ao investimento de capital e não invada a delegação ou a operação do serviço, já regionalizadas.

II – A apreciação dos planos e projetos de impacto microrregional pela MRAE é obrigatória, e não facultativa (arts. 4º, II, e 7º, VI, da LC nº 171/2023).

III – Pela expedição, de ofício, das diretrizes orientativas adiante consolidadas, a serem incorporadas ao ETP e ao processo administrativo.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de manifestação consultiva expedida de ofício por esta Procuradoria-Geral do Município, no exercício do dever de assessoramento jurídico preventivo que lhe incumbe, dirigida à Secretaria Municipal de Administração, ao Departamento de Licitação e à equipe de planejamento técnico encarregada da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), tendo por finalidade orientar a fase preparatória de futuro certame destinado à implantação de sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário neste Município, mediante projeto aprovado e custeado com recursos da União, por intermédio do Ministério das Cidades.



Chegou ao conhecimento desta Procuradoria, no acompanhamento do andamento do feito, que o projeto de engenharia já se encontra aprovado no âmbito federal como investimento em infraestrutura, e que a Administração se prepara para deflagrar o planejamento da contratação.

Tal circunstância impõe, antes de qualquer ato, a fixação de balizas jurídicas seguras, mormente em razão das profundas alterações promovidas pelo Estado do Pará na disciplina dos serviços de água e esgoto, com a instituição da Microrregião de Águas e Esgoto do Pará (MRAE) pela Lei Complementar estadual nº 171, de 21 de dezembro de 2023, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 177, de 27 de agosto de 2024, e com a delegação da prestação regionalizada dos serviços, em concorrência internacional estruturada pelo BNDES, à concessionária Águas do Pará S/A.

Apurou-se, ademais, premissa fática de relevo decisivo, a ser detalhada na fundamentação: a concessão estadual não alcançou a integralidade do território viseuense, mas tão somente a sede municipal e as localidades de Fernandes Belo, São José do Gurupi e São José do Piriá, conforme documentação do procedimento da concorrência internacional, remanescendo amplas áreas não submetidas à delegação estadual. Essa delimitação, conjugada à origem federal dos recursos do projeto aprovado, constitui o eixo em torno do qual gravita a presente orientação.

Expostos os contornos da consulta, passa-se à fundamentação, organizada segundo escalada lógica que parte das premissas mais incontroversas e ascende às de maior densidade principiológica.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Do propósito da manifestação: a regularidade jurídica da fase preparatória como condição de validade do certame

Convém assentar, de início, que a fase preparatória é o momento em que se constroem, ou se comprometem, a juridicidade e a economicidade de toda a contratação. A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, erigiu o planejamento à condição de dever jurídico, e não de mera recomendação de boa técnica, ao dispor, em seu art. 18:

"Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...)."

É precisamente nesse contexto que se insere o Estudo Técnico Preliminar, definido, com clareza, pelo art. 6º, inciso XX, do mesmo diploma:

"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XX – estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;"

E o art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 fixa o teste material que o ETP há de superar:

"§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação."

Daí o duplo alcance desta orientação: de um lado, instar a equipe de planejamento a evidenciar, no ETP, o real problema a resolver — a carência de infraestrutura de saneamento — e a sua melhor solução jurídica e



técnica; de outro, e sobretudo, advertir que a melhor solução só será juridicamente sustentável se respeitar o novo arranjo regional do saneamento paraense. Fixada a premissa de que a regularidade do ETP condiciona a validade de tudo o que se lhe segue, cumpre demonstrar, no tópico seguinte, qual é exatamente esse novo arranjo e em que medida ele vincula o Município.

II.2 – Da premissa fática decisiva: a integração de Viseu à MRAE e a delimitação territorial da concessão estadual

Reforçando o que se anunciou no relatório, dois fatos jurídicos condicionam toda a análise.

O primeiro é que o Município de Viseu não é estranho ao arranjo regional, mas dele integrante por força de lei: o art. 2º da LC nº 171/2023 constituiu a MRAE pelo Estado do Pará e pelos 144 Municípios nele localizados, entre os quais Viseu, atribuindo à entidade natureza de autarquia intergovernamental de regime especial, com atribuições deliberativas e normativas. O segundo é que a prestação dos serviços de água e esgoto em parte do território viseuense já foi delegada, no modelo de prestação regionalizada por blocos, à concessionária Águas do Pará S/A, em contrato de longo prazo.

Sucedendo que essa delegação — e aqui reside o dado que confere singularidade à hipótese — não recobriu a totalidade do território municipal. Conforme a documentação do procedimento da concorrência internacional, a concessão estadual circunscreve-se à **sede do Município** e às localidades de **Fernandes Belo, São José do Gurupi e São José do Piriá**.

Disso decorre conclusão de extraordinário relevo para o planejamento: subsistem, no território de Viseu, áreas não submetidas à concessão estadual, juridicamente disponíveis para investimento e estruturação pelo próprio Município, sem que daí resulte qualquer sobreposição ao contrato de concessão em curso.

Essa delimitação não é detalhe topográfico; é o vetor que separa o lícito do vedado, e por isso deverá ser expressamente cartografada e comprovada no ETP, com a indicação precisa das áreas concedidas e das não concedidas. Demonstrada a dupla face da premissa — integração à MRAE e concessão territorialmente parcial —, impõe-se qualificar com rigor a natureza jurídica do objeto que o Município pretende licitar, tarefa do tópico subsequente.

II.3 – Da natureza do objeto: investimento em obra de infraestrutura, e não delegação de serviço — a competência municipal

Estabelecidas as premissas anteriores, alcança-se o cerne da orientação.

O objeto aprovado pela União, segundo o projeto de engenharia, é investimento em infraestrutura física de saneamento — vale dizer, obra.

Não se confunde, nem pode confundir-se, com a delegação da prestação do serviço público de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário.

A distinção é capital.

A obra é a construção do ativo (adutoras, redes, estações, reservatórios); a delegação é a transferência, a um operador, do direito-dever de explorar economicamente o serviço, mediante tarifa, por prazo determinado. São institutos jurídicos diversos, regidos por regimes diversos, e com competências de titularidade diversas.

A obra de infraestrutura, como dispêndio de capital, insere-se na competência do Município, máxime quando custeada por recurso federal especificamente destinado a esse investimento, e submete-se, em sua contratação, à Lei nº 14.133/2021. Para empreendimentos dessa natureza, a Lei admite, inclusive, o regime de



contratação integrada, em que se transfere ao contratado a elaboração dos projetos e a execução integral do objeto, nos exatos termos do art. 6º, inciso XXXII:

"Art. 6º (...) XXXII – contratação integrada: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;"

Logo, é juridicamente correto afirmar — e o ETP deverá afirmá-lo com todas as letras — que **a licitação a ser deflagrada tem por objeto investimento (obra), e não delegação (operação)**. O Município é competente para realizar o investimento; não o seria, porém, para, a pretexto de obra, delegar ou operar serviço já regionalizado, hipótese de que se ocupará o tópico II.7. Antes, todavia, cumpre demonstrar por que a observância da LC nº 171/2023 é incontornável mesmo quando o objeto é exclusivamente a obra.

II.4 – Da observância obrigatória da Lei Complementar estadual nº 171/2023: a apreciação pela MRAE não é faculdade, mas dever

Poderia supor-se, em raciocínio apressado, que, sendo o objeto mera obra, dispensável seria qualquer interlocução com a governança microrregional. O equívoco é manifesto, e desfazê-lo é o propósito deste tópico, que se enlaça diretamente ao anterior.

É que a LC nº 171/2023 define como funções públicas de interesse comum da MRAE não apenas a prestação, mas também o planejamento dos serviços, nos termos de seu art. 3º:

"Art. 3º São funções públicas de interesse comum da Microrregião de Águas e Esgoto do Pará (MRAE) o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação, direta ou contratada, dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário."

Como a obra de saneamento é, por definição, intervenção no sistema cujo planejamento integra função de interesse comum, ela atrai a competência apreciatória do Colegiado Microrregional. E aqui o legislador estadual foi categórico ao arrolar, entre as finalidades da MRAE, a de apreciar os projetos de obras de impacto microrregional (art. 4º, inciso II):

"Art. 4º A Microrregião de Águas e Esgoto do Pará (MRAE) tem por finalidade exercer as competências relativas à integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas previstas no art. 3º desta Lei Complementar (...), dentre elas: (...) II – apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto no território microrregional;"

No mesmo sentido, e de forma a não deixar dúvida, o art. 7º, inciso VI, comete ao Colegiado a aprovação dos planos microrregionais e, quando couber, dos planos intermunicipais ou locais:

"Art. 7º São atribuições do Colegiado Microrregional: (...) VI – aprovar os planos microrregionais e, quando couber, os planos intermunicipais ou locais;"

Da conjugação desses dispositivos extrai-se conclusão de natureza cogente: a consulta e a apreciação da MRAE quanto a projetos de obra com impacto no sistema microrregional **são obrigatórias, e não facultativas**.



A verbalização legislativa — "apreciar", "aprovar" — não comporta leitura como mera deferência protocolar. Cuida-se de condição de regularidade do procedimento. Por isso, o processo administrativo da contratação deverá ser instruído, na fase preparatória, com a consulta formal à MRAE e com a respectiva deliberação, sob pena de vício que poderá comprometer a higidez do certame e, no limite, a própria liberação dos recursos federais — tema que se desenvolverá no tópico II.5.

Anote-se, ainda como reforço, a cláusula de salvaguarda do art. 7º, § 4º, da LC nº 171/2023, que protege situações jurídicas consolidadas:

"§ 4º As competências atribuídas ao Colegiado Microrregional previstas neste artigo não poderão ser exercidas para prejudicar o direito adquirido ou o ato jurídico perfeito."

O dispositivo opera em dupla direção, e ambas favorecem a tese aqui sustentada: protege o contrato de concessão da Águas do Pará S/A contra investidas que o desequilibrem — razão pela qual o Município não pode operar nas áreas concedidas —, mas igualmente resguarda o Município nas áreas não concedidas, onde inexistente ato jurídico perfeito da concessionária a ser preservado. Assentada a obrigatoriedade da governança microrregional, resta precisar o momento processual em que tal apreciação deve dar-se — questão de inegável relevo prático, a que se dedica o tópico seguinte.

II.4.1 – Do momento adequado da submissão à MRAE: na fase preparatória, antes da publicação do edital

Fixada a obrigatoriedade da apreciação microrregional, indaga-se, com pertinência, em que instante ela deve ocorrer: antes da licitação, depois da licitação, ou antes da publicação do edital?

A resposta, que decorre logicamente de tudo quanto se assentou no tópico antecedente, é unívoca: **a submissão do projeto à MRAE há de preceder a publicação do edital**, inserindo-se na própria fase preparatória do certame, jamais após a licitação. Três ordens de fundamento convergem para essa conclusão.

A primeira, de índole lógico-temporal, repousa na natureza mesma do ato que a MRAE pratica. Os arts. 4º, II, e 7º, VI, da LC nº 171/2023, transcritos alhures, atribuem ao Colegiado a competência de *apreciar* projetos e de *aprovar* planos. Ora, apreciação e aprovação são, por definição, juízos prévios: incidem sobre o projeto enquanto este ainda é projeto, isto é, antes de convolar-se em objeto certo e acabado de um edital já publicado. Submeter o projeto à MRAE depois de deflagrada a licitação seria inverter a ordem natural das coisas — pedir que se aprecie aquilo que já se decidiu —, esvaziando de sentido útil a deliberação colegiada e reduzindo-a a formalidade tardia e inócua.

A segunda, de natureza sistemática, extrai-se da própria economia da LC nº 171/2023. Quando o legislador estadual cuidou de hipótese mais gravosa — a delegação da prestação do serviço —, exigiu que a aprovação das minutas de edital e de contrato pelo Colegiado se desse, nas palavras do art. 7º, inciso XI, "previamente a processo licitatório", dispositivo adiante transcrito no tópico II.7. Se até para a delegação a manifestação microrregional antecede o procedimento licitatório, com muito mais razão — *a fortiori* — deve anteceder-lhe a simples apreciação de projeto de obra. Onde a lei foi expressa quanto ao mais, não há de tolerar o menos em momento posterior. A interpretação sistemática, portanto, impõe a precedência da deliberação à publicação do edital.

A terceira, de ordem prático-consequencial, decorre do regime da própria Lei nº 14.133/2021. Como demonstrado no tópico II.1, o ETP é "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento" e dá base ao termo de referência e ao projeto básico. A apreciação da MRAE, por incidir sobre o projeto, é insumo dessa etapa preparatória: deve, pois, instruí-la e integrá-la, anexando-se a respectiva manifestação ao ETP antes que dele se extraia o edital. Publicar o edital sem a prévia deliberação microrregional inquinaria o certame de vício na fase interna, sujeitando-o a impugnação, a questionamento pelos órgãos de controle — notadamente o TCM/PA — e, no limite, à anulação, com o desperdício de tempo e de recursos federais que a boa administração repudia.



Em síntese deste passo, e reforçando-se a tese da obrigatoriedade sustentada no tópico antecedente, a sequência juridicamente correta é a seguinte: elaboração do ETP e do projeto, submissão à MRAE para apreciação e deliberação, incorporação da manifestação ao processo e, somente então, publicação do edital. A apreciação microrregional é, destarte, condição preparatória e antecedente do certame, e não etapa posterior a ele. Assentado o quando, examine-se o regime federal que igualmente condiciona o investimento.

II.5 – Do regime federal do saneamento: a titularidade compartilhada, a regionalização e as condicionantes do art. 50 da Lei nº 11.445/2007

A LC estadual nº 171/2023 não é norma isolada; é desdobramento, no plano local, do regime federal do saneamento, com o qual deve ser lida em interpretação sistemática — e é essa harmonia que confere solidez ao que até aqui se sustentou. A Lei nº 11.445/2007, com a redação do Novo Marco (Lei nº 14.026/2020), fixou a titularidade compartilhada nos casos de interesse comum, em seu art. 8º:

"Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: I – os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; II – o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum."

É este o fundamento normativo do arranjo regionalizado: nas funções de interesse comum, a titularidade não é municipal isolada, mas compartilhada entre Estado e Municípios por meio da microrregião. A consequência, para o caso, é direta: a operação do serviço nas áreas integradas ao sistema regionalizado escapa à decisão isolada do Município, ao passo que o investimento em obra, sobretudo nas áreas não concedidas, permanece em seu campo de atuação.

Acresce que a origem federal dos recursos sujeita o empreendimento às condicionantes do art. 50 da Lei nº 11.445/2007, cuja inobservância pode obstar a alocação ou a continuidade do repasse:

"Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: (...) III – à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA; (...) VII – à estruturação de prestação regionalizada; (...)."

Da literalidade do dispositivo extrai-se diretriz prática inafastável: o ETP e o instrumento de repasse deverão demonstrar compatibilidade com a prestação regionalizada (inciso VII) e com as normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), observada, no plano da regulação local, a competência da ARCON-PA, designada pelo art. 17 da LC nº 171/2023 como reguladora dos serviços enquanto não houver disposição diversa do Colegiado. Verifica-se, pois, que o regime federal e o regime estadual convergem para a mesma conclusão, o que prepara o terreno para a invocação da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores, objeto do tópico seguinte.

II.6 – Da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal

A construção até aqui desenvolvida não repousa apenas na lei; encontra respaldo na jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal, o que eleva a orientação do plano da legalidade ao plano da segurança jurídica reforçada. Dois marcos merecem registro.

O primeiro é o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, em que o STF firmou a compreensão de que, nas funções públicas de interesse comum — entre as quais o saneamento —, a titularidade



é compartilhada entre o Estado e os Municípios integrantes da região metropolitana ou microrregião, vedada a concentração do poder decisório isoladamente em qualquer dos entes. É o substrato constitucional da governança colegiada que a LC nº 171/2023 instituiu, e a razão pela qual a apreciação pela MRAE, demonstrada no tópico II.4, possui estatura que transcende a mera formalidade.

O segundo marco é o julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882, concluído em 2 de dezembro de 2021, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, em que o Supremo Tribunal Federal, por maioria, declarou a constitucionalidade do Novo Marco do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), reputando legítima a opção do legislador pela prestação regionalizada como instrumento de universalização dos serviços e de redução das desigualdades.

Reconheceu-se, ali, a higidez constitucional dos arranjos regionalizados de contratação e da integração dos Municípios à respectiva estrutura de governança. A tese aqui sustentada, portanto, não é construção isolada desta Procuradoria, mas decorrência natural do entendimento do guardião da Constituição. Assentado o arcabouço legal e jurisprudencial, cumpre verticalizar a análise sobre o ponto de maior interesse prático para a Administração: o que pode, efetivamente, o Município fazer nas áreas não alcançadas pela concessão estadual.

II.6.1 – Das possibilidades administrativas do Município nas áreas não abrangidas pela concessão estadual (art. 7º, IX, da LC nº 171/2023) e do roteiro de atuação perante a MRAE

Retomando a premissa territorial firmada no tópico II.2 — a concessão estadual circunscreve-se à sede e às localidades de Fernandes Belo, São José do Gurupi e São José do Piriá —, impõe-se distinguir, com precisão cirúrgica, dois planos que não se confundem.

Um é o do **investimento em obra**, dispêndio de capital que, conforme demonstrado nos tópicos II.3 e II.5, insere-se na competência municipal e pode ser realizado mesmo nas áreas concedidas, desde que articulado com a concessionária, e livremente nas áreas não concedidas.

Outro, distinto, é o da **prestação ou operação do serviço** nessas áreas não concedidas.

E aqui reside advertência que esta Procuradoria faz questão de explicitar para evitar equívoco custoso: a inexistência de concessão sobre determinada porção do território *não* significa que o Município possa, por deliberação unilateral, assumir a operação do serviço.

É que, como assentado nos tópicos II.4 e II.5, o saneamento é função pública de interesse comum sob titularidade compartilhada e prestação regionalizada, de sorte que mesmo a prestação isolada pelo Município depende de prévia autorização do Colegiado Microrregional, nos exatos termos do art. 7º, inciso IX, da LC nº 171/2023:

"Art. 7º (...) IX – autorizar Município a prestar isoladamente os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, ou atividade deles integrante, inclusive mediante a criação de órgão ou entidade de sua administração ou a celebração de contrato de concessão ou de ajuste vinculado à gestão associada de serviços públicos;"

A leitura atenta do dispositivo revela que o próprio legislador estadual, ao mesmo tempo em que condiciona a atuação municipal à autorização do Colegiado, franqueia ao Município um **leque de três modalidades** de prestação isolada nas áreas não concedidas, todas legítimas e à escolha discricionária da Administração conforme a conveniência e a oportunidade. A primeira é a **prestação direta**, mediante a criação de órgão ou entidade da própria administração municipal — tal como uma autarquia ou um serviço autônomo de água e esgoto —, hipótese em que o Município opera o serviço por estrutura própria. A segunda é a **concessão a particular**, mediante celebração de contrato de concessão precedido de licitação, transferindo-se a operação a



operador privado. A terceira é o **ajuste vinculado à gestão associada**, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, na forma do art. 241 da Constituição Federal, que assim dispõe:

"Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

A essas três modalidades soma-se, para as porções rurais do território viseuense — e o Município ostenta vasta área rural —, a possibilidade complementar do art. 7º, inciso VIII, da mesma Lei Complementar, que autoriza "a prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em áreas rurais, ou a elas assemelhadas, por entidade sem fins lucrativos". Tem-se, pois, espectro variado de soluções, a ser ponderado tecnicamente no ETP segundo a realidade de cada localidade.

Esse campo de atuação, contudo, não é incondicionado, e a advertência reforça quanto se sustentou alhures. O exercício da faculdade do inciso IX submete-se a balizas que a própria LC nº 171/2023 estabelece. Quanto à forma, o art. 7º, § 1º, inciso II, prescreve que a prestação direta isolada se formaliza por lei ou ato administrativo municipal, e as demais modalidades por contrato:

"§ 1º A delegação da prestação dos serviços públicos será formalizada: (...) II – na hipótese do inciso IX do caput deste artigo, mediante lei ou ato administrativo municipal, no caso de prestação direta isolada, ou por contrato subscrito por autoridade municipal nos demais casos;"

Quanto ao prazo e à instrução, o art. 7º, § 3º, comina a perda de eficácia da autorização caso o Município não submeta, em até 24 (vinte e quatro) meses, as minutas de edital e de contrato, acompanhadas da documentação da audiência e da consulta pública:

"§ 3º A autorização prevista no inciso IX do caput deste artigo perderá a eficácia caso o Município interessado não submeta as minutas de edital e de contrato à apreciação do Colegiado Microrregional em até 24 (vinte e quatro) meses, contados da data da referida autorização, as quais deverão estar acompanhadas da documentação da audiência e da consulta pública."

E quanto ao mérito, o art. 7º, § 5º, veda a autorização de projetos prejudiciais à viabilidade econômico-financeira, à modicidade tarifária ou à universalização do acesso:

"§ 5º Não se concederá a autorização prevista no inciso IX do caput deste artigo ou se procederá à delegação prevista no inciso XI do caput deste artigo no caso de projetos que estejam em desacordo com o prescrito em legislação, em especial os que considerados prejudiciais à viabilidade econômico-financeira, modicidade tarifária ou universalização de acesso aos serviços."

Da conjugação desses comandos extrai-se o **roteiro prático de atuação do Município perante a MRAE**, que esta Procuradoria recomenda seja observado com rigor sequencial. Primeiro, deve a Administração deliberar internamente e formular ao Colegiado Microrregional requerimento de autorização para prestar isoladamente o serviço nas áreas não concedidas (art. 7º, IX), instruído com o projeto, o ETP, o mapa da delimitação territorial das áreas livres de concessão e a justificativa do interesse público, indicando, desde logo, a modalidade pretendida. Segundo, obtida a autorização, formalizar a opção segundo a sua natureza — por lei ou ato administrativo municipal, no caso de prestação direta; por contrato, nas demais hipóteses (art. 7º, § 1º, II). Terceiro, realizar audiência e consulta pública e elaborar as minutas de edital e de contrato, submetendo-as ao Colegiado dentro do prazo decadencial de 24 meses (art. 7º, § 3º), sob pena de caducidade da autorização. Quarto, obter a aprovação das minutas pelo Colegiado, exigência do art. 7º, inciso XI, adiante transcrito, a operar-se previamente ao processo licitatório. Quinto, e transversalmente, demonstrar em todas as etapas a compatibilidade



do projeto com a viabilidade econômico-financeira, a modicidade tarifária e a universalização (art. 7º, § 5º), bem como a estrita não sobreposição às áreas já concedidas à Águas do Pará S/A.

Verifica-se, em síntese deste tópico, que as áreas não abrangidas pela concessão estadual constituem, sim, legítimo campo de atuação municipal — não como vazio normativo a ser ocupado unilateralmente, mas como espaço de iniciativa qualificada, sempre intermediada pela autorização e pela aprovação do Colegiado Microrregional. Essa intermediação, longe de obstáculo, é a garantia de que a solução municipal se integrará harmonicamente ao sistema regionalizado. E é justamente por contraste com esse proceder correto que se evidencia a gravidade do caminho oposto — a operação à margem da MRAE —, cujas consequências o tópico seguinte projeta.

II.7 – Da projeção contrafactual: os efeitos deletérios da delegação dissimulada

Para aquilatar a correção da orientação, vale o exercício de imaginar o que sucederia caso a Administração, a pretexto de licitar obra, viesse a embutir no objeto a operação do serviço nas áreas já concedidas — hipótese que esta Procuradoria, desde já, repudia. Tal proceder configuraria delegação dissimulada e produziria, em cadeia, consequências sistêmicas indesejáveis. Primeiro, usurparia competência que a LC nº 171/2023 reservou ao Colegiado Microrregional, único legitimado a delegar a prestação regionalizada e a aprovar as respectivas minutas de edital e contrato (art. 7º, incisos X e XI):

"Art. 7º (...) X – delegar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, ou atividade deles integrante, em áreas urbanas ou rurais, inclusive mediante contrato originado de procedimento licitatório promovido, em cumprimento à deliberação do Colegiado Microrregional, por órgão ou entidade do Estado do Pará ou de Município integrado à Microrregião de Águas e Esgoto do Pará (MRAE); XI – aprovar as minutas de edital de licitação ou de contrato, previamente a processo licitatório para delegação da prestação de serviço público de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, ou de atividade dele integrante, nas hipóteses dos incisos IX e X do caput deste artigo;"

Segundo, violaria o ato jurídico perfeito consubstanciado no contrato de concessão da Águas do Pará S/A, em afronta direta à salvaguarda do art. 7º, § 4º, transcrita no tópico II.4, com risco de duplicidade de investimento, desequilíbrio da equação econômico-financeira e litígio sobre reversibilidade de ativos. Terceiro, contaminaria o repasse federal, por descumprimento das condicionantes do art. 50 da Lei nº 11.445/2007, examinadas no tópico II.5. O cenário contrafactual, portanto, longe de infirmar a tese, ilumina-a por contraste: precisamente porque a delegação dissimulada seria nula e nociva, a obra — estritamente qualificada como investimento e circunscrita, nas áreas concedidas, à infraestrutura a ser integrada ao sistema mediante prévia articulação, e livremente realizável nas áreas não concedidas — revela-se o caminho juridicamente seguro. Resta, por fim, um último vetor de cautela, de índole temporal, que o calendário de 2026 torna imperioso.

II.8 – Da cautela eleitoral: a vedação do art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504/1997 no exercício de 2026

Como o presente exercício é ano de eleições gerais, a execução financeira do empreendimento, por envolver transferência de recursos da União, sujeita-se à conduta vedada do art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei nº 9.504/1997, que assim dispõe:

"Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...) VI – nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;"



A própria norma, contudo, encerra a chave de sua superação: ressalva expressamente os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado. Por isso recomenda-se, em consonância com o caráter de obra já sustentado nos tópicos II.3 e II.7, que repasse e execução sejam ancorados em obrigação formal preexistente, com obra efetivamente em andamento e cronograma prefixado, formalizados antes da janela dos três meses anteriores ao pleito. Assim se compatibilizam, sem tensão, o interesse público na universalização do saneamento e a higidez do processo eleitoral. Encerrado o desenvolvimento, sintetizam-se as conclusões e consolidam-se as diretrizes.

III – CONCLUSÃO E DIRETRIZES ORIENTATIVAS

Do quanto se expôs, conclui esta Procuradoria-Geral que o Município de Viseu pode licitar a obra de infraestrutura de saneamento aprovada e custeada pela União, desde que o objeto se confine ao investimento de capital, jamais à delegação ou à operação do serviço, já regionalizadas; que a apreciação do projeto pela MRAE é obrigatória e deve anteceder a publicação do edital; e que subsistem, no território municipal, ao lado da sede e das localidades de Fernandes Belo, São José do Gurupi e São José do Piriá — estas alcançadas pela concessão estadual —, áreas não concedidas, livremente disponíveis ao investimento direto e, ademais, abertas à própria prestação do serviço pelo Município, esta condicionada, porém, à prévia autorização do Colegiado Microrregional na forma do art. 7º, IX, da LC nº 171/2023, em qualquer das três modalidades ali admitidas (prestação direta, concessão a particular ou gestão associada). Para assegurar a regularidade jurídica da fase preparatória e a esmerada elaboração do ETP, expedem-se, de ofício, as seguintes diretrizes, que deverão integrar o processo administrativo:

Primeira. Qualificar, de modo inequívoco, no ETP e no termo de referência, o objeto como obra de infraestrutura e investimento de capital, com cláusula expressa de que não há, no certame, delegação ou operação de serviço público de água e esgoto, reproduzindo-se a definição do art. 6º, inciso XXXII, da Lei nº 14.133/2021 quando adotada a contratação integrada.

Segunda. Delimitar tecnicamente, com mapa e memorial descritivo, as áreas concedidas à Águas do Pará S/A (sede, Fernandes Belo, São José do Gurupi e São José do Piriá) e as áreas não concedidas, fazendo constar dos autos a documentação comprobatória da concorrência internacional, de modo a evidenciar que o investimento não se sobrepõe ao contrato de concessão vigente.

Terceira. Instruir o processo com consulta formal e deliberação da MRAE, em cumprimento aos arts. 4º, II, e 7º, VI, da LC nº 171/2023, observando-se rigorosamente o momento adequado: a submissão do projeto deve dar-se na fase preparatória e a manifestação microrregional há de ser obtida e anexada ao ETP **antes da publicação do edital**, jamais após a deflagração da licitação, na sequência ETP/projeto → apreciação pela MRAE → incorporação aos autos → publicação do edital.

Quarta. Promover articulação prévia com a concessionária Águas do Pará S/A, nas áreas concedidas, para prevenir duplicidade de investimento, desequilíbrio contratual e litígio sobre reversibilidade, definindo-se antecipadamente o operador do ativo a ser implantado e o instrumento jurídico de sua integração ao sistema concedido.

Quinta. Observar as normas de referência regulatórias da ANA e a competência da ARCON-PA (art. 17 da LC nº 171/2023), bem como demonstrar, no ETP, a compatibilidade do empreendimento com a prestação regionalizada, à luz do art. 50 da Lei nº 11.445/2007.

Sexta. Verificar minuciosamente o instrumento de repasse do Ministério das Cidades, conferindo-lhe aderência às condicionantes do art. 50 da Lei nº 11.445/2007, e submeter as respectivas minutas à prévia análise jurídica desta Procuradoria.

Sétima. Adotar cautela eleitoral reforçada no exercício de 2026, ancorando repasse e execução em obrigação formal preexistente, com obra em andamento e cronograma prefixado, formalizados antes da janela dos três meses anteriores ao pleito, em harmonia com a ressalva do art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504/1997.



PROCURADORIA-GERAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
ESTADO DO PARÁ

Oitava. Caso o Município pretenda, nas áreas não abrangidas pela concessão estadual, não apenas investir, mas também prestar ou operar o serviço, observar que tal prestação isolada depende de prévia autorização do Colegiado Microrregional (art. 7º, IX, da LC nº 171/2023), facultadas as modalidades de prestação direta por órgão ou entidade municipal, de concessão a particular ou de gestão associada (art. 241 da Constituição Federal), e, para as áreas rurais, a prestação por entidade sem fins lucrativos (art. 7º, VIII). Para tanto, deverá o Município, em sequência: requerer a autorização ao Colegiado, instruída com o projeto, o ETP e o mapa das áreas livres de concessão; uma vez autorizado, formalizar a opção por lei ou ato administrativo, no caso de prestação direta, ou por contrato, nas demais hipóteses (art. 7º, § 1º, II); realizar audiência e consulta pública e submeter as minutas de edital e contrato ao Colegiado em até 24 (vinte e quatro) meses, sob pena de caducidade da autorização (art. 7º, § 3º); e obter a aprovação das minutas pelo Colegiado, previamente à licitação (art. 7º, XI), demonstrando, em todas as etapas, a compatibilidade do projeto com a viabilidade econômico-financeira, a modicidade tarifária e a universalização (art. 7º, § 5º).

Acolhidas estas diretrizes, a contratação realizar-se-á em conformidade com o ordenamento, com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e com o interesse público primário na universalização do saneamento, preservando-se, a um só tempo, a competência da microrregião, o ato jurídico perfeito da concessão e a segurança jurídica do Município.

É o parecer, que se expede de ofício, salvo melhor juízo, ao setor competente para elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

Viseu/PA, 8 de junho de 2026.

AGERICO HILDO
VASCONCELOS DOS
SANTOS:02705546294

Assinado de forma digital
por AGERICO HILDO
VASCONCELOS DOS
SANTOS:02705546294

Procurador Geral do Município de Viseu-PA
Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Decreto nº. 16/2025