

**PARECER Nº354/2.026.**

**Procedência:** Secretaria Municipal de Obras.

**Assunto:** Análise jurídica de Acordo de Cooperação Técnica para execução de obra de drenagem pluvial com fornecimento de materiais pelo Município e execução por particular.

**Data:** 29/05/2026

**Ementa:**

*DIREITO ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. ART. 184 DA LEI Nº 14.133/2021. INSTRUMENTO CONSENSUAL ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PARTICULAR. EXECUÇÃO DE OBRA DE INFRAESTRUTURA URBANA (REDE PLUVIAL). FORNECIMENTO DE MATERIAIS PELO PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, MOTIVAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO. ART. 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA. NECESSIDADE DE CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA.*

#### I-CONSULTA

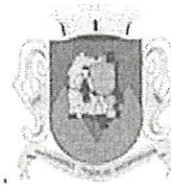
Trata-se de consulta encaminhada pela Secretaria Municipal de Obras acerca da viabilidade jurídica de celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre o Município de João Monlevade e o particular Adriano Martins da Costa Souza, tendo por objeto a execução de obra de alteração de rede pluvial de 600 mm, vinculada a intervenção urbana decorrente de empreendimento privado regularmente licenciado.

O ajuste prevê que o Município fornecerá materiais de construção (manilhas de concreto) e que o particular será responsável pela execução integral da obra, incluindo mão de obra, equipamentos e insumos complementares, sob fiscalização técnica da Secretaria Municipal de Obras.

A intervenção decorre da necessidade de adequação da rede pluvial existente, em razão de obra privada regularmente autorizada pelo poder público municipal, com impacto direto no sistema de drenagem urbana.

É o relatório. Passa-se à análise.

#### II-PARECER



A análise jurídica do presente caso exige, inicialmente, a compreensão da natureza dos instrumentos consensuais no Direito Administrativo contemporâneo, especialmente à luz da evolução do modelo tradicional de contratação pública para um paradigma de Administração Pública consensual e cooperativa.

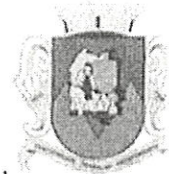
A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer no art. 37, caput, os princípios da legalidade, eficiência, moralidade e supremacia do interesse público, não impôs um modelo único de atuação administrativa, mas abriu espaço para diferentes formas de concretização do interesse público, desde que respeitados os limites normativos. Nesse contexto, a atuação administrativa contemporânea passou a admitir instrumentos de cooperação com particulares como técnica legítima de implementação de políticas públicas.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar dos instrumentos de cooperação no art. 184, reconhece expressamente a possibilidade de utilização de ajustes administrativos não contratuais, voltados à consecução de finalidades públicas, sem necessariamente envolver remuneração típica de contrato administrativo. Trata-se de positivação de uma realidade já consolidada na prática administrativa brasileira, especialmente em áreas de infraestrutura e serviços públicos compartilhados.

A doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que a Administração Pública moderna não se limita a relações de comando e subordinação, mas também se estrutura por meio de instrumentos consensuais, que permitem maior eficiência na execução de políticas públicas, desde que preservada a indisponibilidade do interesse público (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Atlas).. Nesse mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho afirma que a consensualidade administrativa constitui expressão do princípio da eficiência, permitindo soluções mais céleres e adequadas às necessidades concretas da Administração ( CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Atlas.).

No caso em análise, não se verifica a existência de contratação onerosa típica, tampouco de relação sinalagmática de natureza contratual clássica. O Município não remunera o particular, nem este presta serviço mediante contraprestação financeira direta. O que se observa é a conjugação de esforços entre Administração e administrado para a execução de obra de interesse coletivo, consistente na adequação de sistema de drenagem urbana, serviço este que se insere no âmbito das competências municipais de infraestrutura urbana e saneamento básico.

O Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade de modelos administrativos mais



flexíveis, desde que observados os princípios constitucionais da Administração Pública. No julgamento da ADI 1923/DF, a Corte assentou que a discricionariedade administrativa deve ser exercida em conformidade com os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, vedado o arbítrio estatal. (STF, ADI 1923/DF, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 16/04/2015).

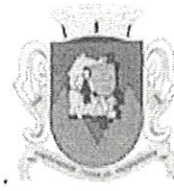
No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento no sentido de que a Administração Pública dispõe de margem de discricionariedade técnica para escolher os meios mais adequados à execução de obras e serviços públicos, desde que respeitados os limites legais e os princípios da razoabilidade e da motivação (STJ, RMS 34.315/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma).

A natureza jurídica do presente ajuste, portanto, é de instrumento de cooperação administrativa, caracterizado pela ausência de contraprestação financeira direta e pela convergência de interesses entre Estado e particular na realização de finalidade pública comum. Não se trata de delegação de serviço público, nem de contrato administrativo típico, mas de forma de colaboração institucional voltada à execução de obra específica de infraestrutura urbana.

O fornecimento de materiais pelo Município, por sua vez, não descaracteriza a natureza cooperativa do ajuste, desde que devidamente justificado no interesse público e vinculado exclusivamente ao objeto da intervenção. O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a execução de contratos administrativos e demais ajustes celebrados com particulares deve observar mecanismos efetivos de controle, fiscalização e rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos, mediante delimitação precisa das obrigações assumidas e acompanhamento da execução contratual. (TCU, Acórdão nº 1.214/2013-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

No presente caso, a obra de alteração da rede pluvial de 600 mm insere-se no contexto de infraestrutura urbana essencial, diretamente relacionada à drenagem de águas pluviais e à prevenção de riscos ambientais e urbanísticos. Trata-se de atividade tipicamente vinculada ao poder-dever do Município de organizar e manter adequadamente o sistema de drenagem urbana, cuja relevância pública é incontestável.

A execução da obra em cooperação com o particular, sob fiscalização da Secretaria Municipal de Obras, revela-se compatível com o princípio da eficiência, na medida em que permite



a realização de intervenção técnica necessária sem a necessidade de mobilização integral da máquina administrativa, otimizando recursos públicos e assegurando maior celeridade à solução de problema urbano concreto.

É importante destacar que a consensualidade administrativa não implica renúncia ao interesse público, nem flexibilização indevida do regime jurídico administrativo. Ao contrário, pressupõe sua máxima efetivação por meio de instrumentos mais adequados à realidade fática. Como leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, o interesse público não é um conceito abstrato desvinculado da realidade, mas deve ser concretamente realizado pela Administração segundo critérios de razoabilidade, proporcionalidade e finalidade pública (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. Malheiros.).

Assim, desde que observados os requisitos de motivação adequada, delimitação do objeto, fiscalização efetiva e publicidade do ato, o Acordo de Cooperação Técnica encontra respaldo no ordenamento jurídico vigente, não havendo óbice legal à sua celebração.

### III-CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 14.133/2021, da doutrina administrativa contemporânea e da jurisprudência dos Tribunais Superiores, esta Procuradoria-Geral do Município opina pela viabilidade jurídica da celebração do Acordo de Cooperação Técnica proposto, desde que observadas as seguintes premissas essenciais de validade:

Reconhece-se a natureza jurídica do instrumento como ajuste administrativo de cooperação, fundado no art. 184 da Lei nº 14.133/2021, não se confundindo com contrato administrativo oneroso, por ausência de remuneração e inexistência de sinalagma econômico direto.

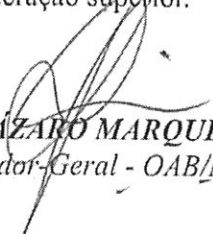
Admite-se a legalidade do fornecimento de materiais pelo Município, desde que estritamente vinculados ao objeto da obra pública e devidamente justificados sob o prisma do interesse público, com controle e fiscalização pela Secretaria Municipal de Obras.

Conclui-se pela compatibilidade do ajuste com o art. 37, caput, da Constituição Federal, especialmente em razão dos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público, bem como pela adequação da solução consensual como instrumento de execução de política pública de infraestrutura urbana.



Recomenda-se, por fim, a inclusão de cláusulas de fiscalização, controle, responsabilização e publicidade, bem como a formalização de motivação administrativa robusta quanto ao interesse público envolvido, garantindo-se a integridade do regime jurídico administrativo.

É o parecer, submetido à consideração superior.

  
**HUGO LAZARO MARQUES MARTINS**  
*Procurador-Geral - OAB/MG 113.205*