




SOLUÇÕES CONSENSUAIS NO SANEAMENTO BÁSICO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE COSTA MARQUES/RO

CONSENSUS-BASED SOLUTIONS IN BASIC SANITATION IN SMALL MUNICIPALITIES: A CASE STUDY OF THE MUNICIPALITY OF COSTA MARQUES/RO

SOLUCIONES CONSENSUALES EN SANEAMIENTO BÁSICO EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS: UN ESTUDIO DE CASO DEL MUNICIPIO DE COSTA MARQUES/RO

 <https://doi.org/10.56238/levv17n61-006>

Data de submissão: 02/05/2026

Data de publicação: 02/06/2026

Danilo Fernandes de Medeiros

Doutor em Geociências

Instituição: Universidade de Brasília (UnB)

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6136192497791717>

Augusto César C.B. de Souza

Mestrando em Gestão Pública

Instituição: IDP

Paulo Sérgio da Silva Souza

MBA em Gestão Estratégica de Custos

Instituição: Universidade Federal Fluminense (UFF)

Marcelo Ferreira Hallac

Especialista em Gestão Pública

Instituição: Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6136192497791717>

RESUMO

O presente artigo analisa a aplicação de soluções consensuais como instrumento de resolução de conflitos, com foco na efetividade das políticas públicas de saneamento básico em municípios brasileiros com população abaixo de 50 mil habitantes. A partir do estudo de caso do Município de Costa Marques/RO, examina-se o processo de construção de acordo consensual entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Prefeitura Municipal e a Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (CAERD), motivado por determinação do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 978/2024 – TCU – Plenário). O trabalho discute os fundamentos jurídicos da consensualidade no direito administrativo brasileiro, os desafios estruturais enfrentados por municípios de pequeno porte na execução de obras de saneamento e a adequação dos prazos normativos estabelecidos pela Portaria SEGES/MGI nº 10.110/2025. Conclui-se que a flexibilização dos prazos e o fortalecimento da articulação institucional são essenciais para a efetividade das soluções consensuais nesses contextos.

Palavras-chave: Soluções Consensuais. Saneamento Básico. Pequenos Municípios. Tribunal de Contas da União. Políticas Públicas.



ABSTRACT

This article analyzes the application of consensual solutions as a conflict resolution instrument within the scope focusing on the effectiveness of public sanitation policies in Brazilian municipalities with populations below 50 thousand inhabitants. Based on the case study of the Municipality of Costa Marques, State of Rondônia, this paper examines the process of building a consensual agreement among the National Health Foundation (Funasa), the Municipal Government, and the Water and Sewage Company of Rondônia (CAERD), motivated by a determination of the Federal Court of Accounts (Ruling No. 978/2024 – TCU – Plenary). The study discusses the legal foundations of consensuality in Brazilian administrative law, the structural challenges faced by small municipalities in the execution of sanitation works, and the adequacy of the regulatory deadlines established by Ordinance SEGES/MGI No. 10,110/2025. It concludes that the flexibilization of deadlines and the strengthening of institutional coordination are essential for the effectiveness of consensual solutions in these contexts.

Keywords: Consensual Solutions. Basic Sanitation. Small Municipalities. Federal Court of Accounts. Public Policies.

RESUMEN

Este artículo analiza la aplicación de soluciones consensuales como herramienta de resolución de conflictos, centrándose en la efectividad de las políticas de saneamiento público en municipios brasileños con poblaciones menores a 50.000 habitantes. Mediante el estudio de caso del municipio de Costa Marques/RO, se examina el proceso de construcción de un acuerdo consensual entre la Fundación Nacional de Salud (Funasa), el Gobierno Municipal y la Compañía de Aguas y Alcantarillado de Rondônia (CAERD), motivado por una sentencia del Tribunal Federal de Cuentas (Sentencia N° 978/2024 – TCU – Plenaria). El trabajo aborda los fundamentos jurídicos de las soluciones consensuales en el derecho administrativo brasileño, los desafíos estructurales que enfrentan los pequeños municipios en la ejecución de obras de saneamiento y la adecuación de los plazos reglamentarios establecidos por la Ordenanza N° 10.110/2025 de la SEGES/MGI. Se concluye que la flexibilidad de los plazos y el fortalecimiento de la articulación institucional son esenciales para la efectividad de las soluciones consensuales en estos contextos.

Palabras clave: Soluciones Consensuales. Saneamiento Básico. Pequeños Municipios. Tribunal Federal de Cuentas. Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

A evolução do Direito Administrativo brasileiro tem sido marcada por uma progressiva transição de um modelo centrado na unilateralidade e na imposição de sanções para um paradigma orientado pela consensualidade e pelo diálogo institucional. Como observa Moreira Neto (2003), o consenso desempenha papel fundamental no desenvolvimento das sociedades e na construção de modelos de convivência mais eficientes, sendo a coerção estatal subsidiária à negociação. Nesse contexto, a busca por soluções negociadas para conflitos entre a Administração Pública e entes federados tem ganhado crescente relevância, especialmente diante da complexidade das relações sociais contemporâneas e da necessidade de maior eficiência na entrega de políticas públicas.

No campo do saneamento básico, essa mudança de paradigma assume especial importância. O Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020) estabeleceu metas ambiciosas de universalização dos serviços até o ano de 2033. Contudo, a realidade dos pequenos municípios brasileiros revela um cenário persistente de baixa cobertura, obras paralisadas e inacabadas, limitações técnicas e institucionais, e dependência de transferências federais para a execução de investimentos essenciais. Auditorias do Tribunal de Contas da União, como as que resultaram no Acórdão nº 1.079/2019 – Plenário, têm reiteradamente diagnosticado esse quadro de obras paralisadas financiadas com recursos da União.

Diante desse panorama, os mecanismos de solução consensual emergem como alternativa concreta para viabilizar a retomada e a conclusão de obras de saneamento, especialmente naqueles casos em que irregularidades na aplicação de recursos públicos resultaram na instauração de Tomadas de Contas Especiais (TCE). A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, a Instrução Normativa TCU nº 98/2024 e a Portaria SEGES/MGI nº 10.110/2025, constituem os principais marcos normativos que fundamentam essa atuação.

O presente artigo tem por objetivo analisar a aplicação de soluções consensuais motivada por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), com foco na efetividade das políticas públicas de saneamento básico em pequenos municípios. Para tanto, adota-se como referência o estudo de caso do Município de Costa Marques, no Estado de Rondônia, onde a construção de um acordo consensual entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura Municipal, com a interveniência da Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (CAERD), possibilitou a retomada das obras paralisadas há anos de um sistema de abastecimento de água.

A relevância do estudo reside na possibilidade de identificar os desafios concretos enfrentados na formalização de soluções consensuais em contextos de fragilidade institucional, bem como de avaliar criticamente a adequação dos prazos normativos estabelecidos pela Portaria SEGES/MGI nº 10.110/2025 à realidade dos municípios de pequeno porte. Ademais, o caso em análise permite

evidenciar uma limitação estrutural significativa: a insuficiência de recursos próprios dos pequenos municípios para viabilizar a conclusão de obras, tornando imprescindível o aporte financeiro de terceiros intervenientes.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta a fundamentação teórica, abordando a consensualidade no direito positivo brasileiro, a atuação do TCU nesse campo e os desafios do saneamento básico em pequenos municípios. A terceira seção descreve a metodologia adotada. A quarta seção apresenta o estudo de caso e a discussão dos resultados. Por fim, a quinta seção traz as considerações finais e as recomendações decorrentes da análise realizada.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica deste artigo apresenta uma análise, à luz da literatura acadêmica, sobre a evolução do Direito Administrativo brasileiro em direção à consensualidade, destacando a transição de um modelo tradicionalmente unilateral e burocrático para práticas baseadas no diálogo e na cooperação. Nesse contexto, também se examina a adoção de soluções consensuais no âmbito do TCU, evidenciando avanços institucionais, resultados práticos e limitações, especialmente no que se refere à sua aplicação em realidades menos estruturadas.

Em complemento, o trabalho incorpora a análise do cenário do saneamento básico em pequenos municípios brasileiros, caracterizado por fragilidades técnicas, institucionais e financeiras.

2.1 A CONSENSUALIDADE NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

A evolução do Direito Administrativo brasileiro tem sido marcada pela transição de um modelo restritivo e unilateral para um paradigma de consensualidade. Tradicionalmente, a Administração Pública operava sob a égide da supremacia do interesse público sobre o privado manifestada por atos administrativos unilaterais e imperativos. Contudo, a complexidade das relações sociais e a necessidade de maior eficiência na entrega de políticas públicas impulsionaram a adoção de mecanismos dialógicos. Conforme destaca Medauar (2017), o Direito Administrativo contemporâneo encontra-se em constante evolução, caminhando para modelos menos autoritários e mais participativos.

O fundamento teórico da consensualidade reside na ideia de que a solução negociada, em muitos casos, atende melhor ao interesse público do que a imposição de sanções ou a judicialização de conflitos. Segundo Moreira Neto (2003, p. 145), os novos institutos consensuais da ação administrativa representam uma superação do modelo imperativo clássico, na medida em que privilegiam o diálogo e a cooperação entre a Administração e os administrados. Para o autor, a consensualidade pode ser compreendida como princípio inferido da própria Constituição Federal, vinculado ao fomento público e à subsidiariedade da coerção estatal.

No mesmo sentido, Palma (2015) sustenta que a atuação administrativa consensual, especialmente por meio de acordos substitutivos, representa uma alternativa legítima e eficiente ao exercício do poder sancionatório. A autora argumenta que a opção pela via negocial não significa disposição do interesse público, mas, ao contrário, constitui forma juridicamente adequada de concretizá-lo, na medida em que permite a resolução tempestiva de controvérsias com menor custo social e institucional.

Binenbojm (2020) reforça essa perspectiva ao defender que a consensualidade administrativa constitui técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. Segundo o autor, o interesse público pode ser realizado com maior eficiência em um contexto de harmonia e, simultaneamente, com a satisfação de interesses privados, uma vez que a atuação consensual, diferentemente daquela baseada na legalidade estrita, apresenta maiores chances de adesão espontânea por parte dos envolvidos. Além disso, o consenso reveste de maior legitimidade a atuação do Poder Público, funcionando como meio de aperfeiçoamento ético nas relações entre os particulares e o Estado.

No direito positivo brasileiro, o movimento em direção à consensualidade ganhou força com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente após as alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018. O art. 26 da LINDB autoriza a celebração de compromissos entre a Administração e os administrados para eliminar irregularidades, incertezas jurídicas ou situações contenciosas na aplicação do direito público. Conforme analisam Guerra e Palma (2018), esse dispositivo estabelece um novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública, ampliando as possibilidades de composição consensual.

Freitas (2017) destaca a importância de um Direito Administrativo não adversarial, no qual a solução consensual de conflitos seja prioritária. O autor argumenta que a consensualidade contribui para a redução da litigiosidade envolvendo o Estado, que figura como o maior litigante do país, e para a promoção de uma justiça mais célere e efetiva. Nessa perspectiva, a desjudicialização pode se tornar, em muitos casos, a forma mais eficiente de fazer justiça, objetivo plenamente compatível com o interesse público.

Além da LINDB, a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) e o Código de Processo Civil de 2015 consolidam a consensualidade como diretriz transversal do ordenamento jurídico brasileiro, com incidência inclusive sobre a atuação estatal. Nesse sentido, o art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC/2015 impõe ao Estado o dever de estimular e promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, superando a centralidade do modelo exclusivamente adjudicatório. Esse novo paradigma normativo orienta-se pela busca da segurança jurídica, pelo incremento da eficiência administrativa e pela adoção de soluções pragmáticas, capazes de retomar obras paralisadas – que resultaria em obras inacabadas – e, conseqüentemente, evitar o desperdício de recursos públicos.

Aragão (2005) acrescenta, ainda, que a consensualidade no Direito Administrativo se manifesta por meio de acordos regulatórios e contratos administrativos, nos quais a negociação entre as partes substitui a imposição unilateral de decisões. Para o autor, a administração consensual permite que o interesse público seja alcançado de forma mais legítima e estável, especialmente em setores regulados e em áreas de políticas públicas complexas.

Mais recentemente, Marrara (2024) destaca os compromissos como técnica de administração consensual, ressaltando que a evolução normativa e institucional brasileira tem consolidado a consensualidade como instrumento central da governança pública. O autor observa que a crescente adoção de mecanismos consensuais reflete uma mudança cultural na Administração Pública, que passa a valorizar o diálogo e a cooperação em detrimento da imposição e do conflito.

Outro marco relevante nesse cenário é a Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, que modernizou os procedimentos de Tomada de Contas Especial (TCE). Em seu art. 24, esta norma traz previsão expressa da possibilidade de solução consensual como alternativa à instauração da TCE, desde que haja boa-fé e possibilidade de conclusão do objeto.

2.2 A ADOÇÃO DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A evolução recente da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) evidencia a consolidação de um modelo de controle externo orientado não apenas pela lógica sancionatória, mas também pela busca de soluções consensuais voltadas à efetividade das políticas públicas.

A criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), em dezembro de 2022, constitui um dos principais marcos institucionais dessa mudança de paradigma (BRASIL, 2022).

Conforme Cavallari (2023), as soluções consensuais no TCU abrem novas possibilidades ao proporcionarem a opção de resolução de conflitos de interesse a um baixo custo, em prazo curto, com resultados satisfatórios para as partes envolvidas e para a sociedade, e com alto prestígio à segurança jurídica.

Desde o início de suas atividades em 2023, a SecexConsenso tem acumulado resultados expressivos. O Acórdão nº 1.130/2023 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, homologou o primeiro acordo de solução consensual, no setor de energia elétrica, envolvendo o Ministério de Minas e Energia, a ANEEL e a empresa Karpowership, resultando em economia estimada de aproximadamente R\$ 579 milhões para os consumidores brasileiros (BRASIL, 2023a). Esse precedente inaugurou uma nova fase na atuação da Corte de Contas.

Ainda em 2023, o Acórdão nº 1.797/2023 – TCU – Plenário firmou outra solução consensual no setor energético, com economia estimada de mais de R\$ 220 milhões na conta de energia dos consumidores (BRASIL, 2023b). O Acórdão nº 2.508/2023 finalizou acordo com benefícios de

aproximadamente R\$ 2,9 bilhões no mesmo setor (BRASIL, 2023c). Já o Acórdão nº 2.514/2023 – TCU – Plenário abordou a devolução de trecho ferroviário não operacional da Malha Sul, posteriormente homologado pelo Acórdão nº 857/2024 (BRASIL, 2023d).

No ano de 2024, destaca-se o Acórdão nº 51/2024 – TCU – Plenário que aprovou solução consensual relativa ao contrato de concessão do Aeroporto de Cuiabá, resultando em reequilíbrio econômico de R\$ 61,9 milhões a favor do Poder Concedente, com redução de 10% da tarifa aeroportuária (BRASIL, 2024a).

No campo específico do estudo de caso, o Acórdão nº 978/2024 – TCU – Plenário representou marco significativo ao determinar que a Funasa adotasse tratativas consensuais junto ao Município de Costa Marques/RO, reconhecendo que a solução negociada poderia ser mais eficiente do que a mera aplicação de sanções (BRASIL, 2024b).

Conforme destaca Piancó *et al.* (2025) e Rocha (2025), a consensualidade no Direito Administrativo, especialmente nos procedimentos adotados pela AGU (CCAF) e pelo TCU (SecexConsenso), tem demonstrado implicações positivas para a governança pública, promovendo eficiência, engajamento público e resolução mais célere de conflitos, com redução dos custos de litigância.

A jurisprudência do TCU reconhece que, em situações envolvendo políticas públicas complexas, como o saneamento básico, a solução consensual pode ser mais eficiente do que a mera aplicação de sanções, privilegiando o interesse público e a efetividade das políticas públicas.

No setor de saneamento básico, especialmente em pequenos municípios, a adoção de soluções consensuais tem possibilitado a retomada de obras e a continuidade de serviços essenciais, contribuindo para a universalização do acesso, conforme será abordado no decorrer do artigo.

Não obstante os avanços registrados, é preciso observar que a experiência acumulada pela SecexConsenso e pelo TCU no campo das soluções consensuais concentra-se, predominantemente, em casos de grande vulto financeiro e elevada complexidade regulatória, envolvendo interlocutores com robusta capacidade técnica e financeira, tais como concessionárias de energia, operadoras de infraestrutura de transportes, agências reguladoras e ministérios setoriais. Os casos emblemáticos de sucesso, como os acórdãos proferidos nos setores de energia elétrica e concessões aeroportuárias, envolvem valores na ordem de centenas de milhões ou bilhões de reais e contam com partes dotadas de assessoria jurídica e técnica especializada.

Em contrapartida, verifica-se uma lacuna significativa na aplicação efetiva de soluções consensuais em obras de baixo vulto e com interlocutores de reduzida capacidade financeira e institucional, como é o caso dos pequenos municípios brasileiros. Esses entes federativos, que concentram parcela expressiva das obras paralisadas de saneamento básico financiadas com recursos

federais, carecem justamente das condições materiais e técnicas necessárias para protagonizar processos de negociação e formalização de acordos consensuais.

A ausência de corpo técnico qualificado, a descontinuidade administrativa provocada pelas frequentes mudanças de gestão, a limitação orçamentária severa e a dificuldade de articulação com outros atores institucionais, tornam esses municípios os interlocutores mais frágeis no processo de construção de soluções consensuais, paradoxalmente sendo aqueles que mais necessitariam desse instrumento para viabilizar a conclusão de obras essenciais à população.

Essa assimetria entre a realidade das soluções consensuais de grande porte e a demanda reprimida dos pequenos municípios constitui um desafio que merece atenção dos formuladores de políticas públicas e dos órgãos de controle.

2.3 O SANEAMENTO BÁSICO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O saneamento básico nos pequenos municípios brasileiros permanece como um dos maiores desafios estruturais do país, refletindo desigualdades históricas, limitações institucionais e entraves na execução de políticas públicas. Apesar dos avanços normativos promovidos pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020), que estabeleceu metas de universalização até o ano de 2033, a realidade em cidades de menor porte ainda é marcada por baixos índices de cobertura, especialmente nos serviços de esgotamento sanitário e tratamento de água.

Nos pequenos municípios, a limitada capacidade administrativa, técnica e operacional dificultam a elaboração de projetos consistentes e a adequada gestão dos sistemas. Muitas dessas localidades dependem fortemente de transferências da União, operacionalizadas por órgãos como a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que historicamente atua no apoio à implantação de sistemas de tratamento e abastecimento de água e tratamento e esgotamento sanitário em municípios com até 50 mil habitantes. No entanto, a execução dessas obras enfrenta obstáculos recorrentes que comprometem sua conclusão e efetividade, das quais muitas dessas ações não prosperam e originam tomadas de contas especiais.

A não conclusão de obras de saneamento básico em pequenos municípios é um problema crítico e multifatorial. Entre os principais fatores, destacam-se: deficiências na fase de planejamento, com projetos básicos e executivos incompletos ou mal elaborados; baixa capacidade institucional local, com equipes reduzidas e falta de qualificação técnica; problemas na gestão contratual e na fiscalização das obras; inadimplência e irregularidades administrativas que impedem a continuidade dos repasses financeiros; interrupções no fluxo de recursos por contingenciamentos orçamentários; desempenho insatisfatório das empresas contratadas; e mudanças de gestão municipal com descontinuidade administrativa.

Auditorias realizadas pelos Órgão de Controle e pelas próprias Unidade de Auditoria Interna têm reiteradamente apontado a existência de elevado número de obras paralisadas ou inacabadas no setor de saneamento, evidenciando falhas sistêmicas na governança e na coordenação interfederativa. Como alternativa para a materialização das obras e a efetividade da política pública, a adoção de mecanismos de solução consensual no âmbito da Administração Pública surge como opção concreta para a finalização das obras. Contudo, a implementação desses instrumentos em pequenos municípios enfrenta obstáculos estruturais significativos, especialmente quando considerada a realidade de restrição orçamentária, limitação de capacidade técnica e fragilidade institucional.

3 METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, fundamentada no método de estudo de caso. A escolha metodológica justifica-se pela necessidade de compreender o processo de construção de uma solução consensual em contexto de complexidade institucional, considerando as particularidades dos pequenos municípios brasileiros.

O caso selecionado refere-se ao Município de Costa Marques, no Estado de Rondônia, no âmbito do Termo de Compromisso TC/PAC nº 0164/07, firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura Municipal para a construção de um sistema de abastecimento de água no Distrito de São Domingos. A seleção do caso foi intencional, por reunir elementos representativos dos desafios enfrentados por municípios de pequeno porte na execução de obras de saneamento básico financiadas com recursos federais.

A coleta de dados baseou-se em fontes documentais primárias, incluindo: o Acórdão nº 978/2024 do Tribunal de Contas da União – Plenário; registros das tratativas institucionais conduzidas pela Funasa com o Município de Costa Marques e a Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (CAERD); o Termo de Ajuste de Conduta celebrado entre as partes; e a Portaria SEGES/MGI nº 10.110/2025. Complementarmente, foram consultados dados secundários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e do Ministério da Saúde.

A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de análise documental, confrontando as etapas e os prazos do processo de construção da solução consensual com os marcos normativos vigentes, especialmente o prazo de 120 dias estabelecido pela Portaria SEGES/MGI nº 10.110/2025 para celebração do termo. Adicionalmente, procedeu-se à análise comparativa entre o valor originalmente pactuado e os recursos efetivamente necessários para a conclusão do empreendimento, de modo a evidenciar o impacto financeiro da retomada de obras paralisadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE COSTA MARQUES/RO

O Município de Costa Marques, localizado na região Norte do Brasil, no Estado de Rondônia, apresenta características típicas de pequenos municípios amazônicos, com baixa densidade populacional, limitações socioeconômicas e desafios estruturais relevantes na área de saneamento básico.

No aspecto socioeconômico, Costa Marques apresenta Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,611, considerado médio, indicando limitações nos níveis de renda, educação e longevidade. A renda média da população é relativamente baixa, com significativa dependência de transferências governamentais, o que impacta diretamente a capacidade de investimento local em serviços públicos essenciais, como o saneamento básico (IBGE, 2022).

Em relação ao saneamento básico os indicadores revelam um cenário crítico. Dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) – antigo SNIS – indicam que apenas cerca de 24,4% da população possui acesso ao abastecimento de água por rede geral, evidenciando que a maioria dos habitantes depende de soluções alternativas, como poços e captação individual (SINISA, 2024). Os impactos dessas deficiências refletem diretamente nos indicadores de saúde, com registros de Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI), como diarreias infecciosas, hepatite A e verminoses (BRASIL, 2020).

Dessa forma, o caso de Costa Marques exemplifica os desafios enfrentados por pequenos municípios brasileiros, nos quais a precariedade do saneamento básico compromete não apenas a qualidade de vida da população, mas também a efetividade das políticas públicas de saúde e desenvolvimento social.

4.2 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA SOLUÇÃO CONSENSUAL

O presente estudo de caso refere-se à construção de uma solução consensual adotada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), antes da publicação da Portaria SEGES/MGI nº 10.110, de 12 de novembro de 2025, aplicada ao caso do Município de Costa Marques/RO, no âmbito do Termo de Compromisso TC/PAC nº 0164/07. A solução consensual foi motivada por determinação do Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão nº 978/2024 – TCU – Plenário, que tratou do julgamento da TCE instaurada pela Superintendência Estadual da Funasa em Rondônia.

A instauração da TCE decorreu da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Termo de Compromisso TC/PAC nº 0164/07 (Siafi 632270), firmado entre a Funasa e o Município de Costa Marques/RO, cujo objeto era a construção de um sistema de abastecimento de água para atender à população local, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/2007), com vigência compreendida no período de 31/12/2007 a

18/06/2015. A motivação principal da TCE foi o fato de o sistema implantado não estava em operação à época da vistoria final da Funasa, sem atingimento de etapa útil, de modo que a população não estava sendo beneficiada com o fornecimento de água tratada.

No referido Acórdão, determinou-se que a Funasa iniciasse tratativas junto à Prefeitura do Município de Costa Marques/RO, com vistas a identificar as razões para a ausência de funcionamento do sistema de abastecimento no Distrito de São Domingos. Ademais, estabeleceu-se que, em conjunto com a Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (CAERD), fossem adotadas medidas para conferir plena funcionalidade ao sistema, assegurando o alcance integral do benefício social previsto.

Com o objetivo de proporcionar uma visão do valor inicial das obras e contextualizar a análise a ser realizada sob a ótica do custo final, foi elaborado o Quadro 1, que apresenta os valores pactuados nos termos.

Quadro 1 – Informações gerais do Termo de Compromisso TC/PAC nº 0164/07

Descrição	Informação
Origem do Recurso	Transferência Discricionária
Objeto	Sistema de Abastecimento de Água do Distrito de São Domingos, Município de Costa Marques
Valor Concedente	R\$ 1.000.629,30
Valor Proponente (Contrapartida)	R\$ 106.880,24
Total	R\$ 1.107.509,54

Fonte: Dados do Termo de Compromisso TC/PAC nº 0164/07. Data base: janeiro de 2010.

4.3 ETAPAS DAS TRATATIVAS INSTITUCIONAIS

No âmbito das tratativas conduzidas pela Funasa para viabilizar a operacionalização do Sistema de Abastecimento de Água do Distrito de São Domingos, observa-se uma sequência de ações articuladas ao longo do tempo, que culminaram na celebração de solução consensual entre os entes envolvidos.

A interlocução com o Município teve início em 25 de junho de 2024, com caráter de diagnóstico, visando identificar as razões para a ausência de funcionamento do sistema. Em 8 de julho de 2024, a Funasa, por meio de seu corpo técnico, apresentou esclarecimentos quanto às pendências identificadas, destacando-se a ausência de regularização definitiva da área destinada à captação e reservação, em razão da necessidade de posicionamento formal quanto à cessão do imóvel.

Em 26 de julho de 2024, após debates entre as partes, foi formalizado um conjunto de compromissos. O Município assumiu a responsabilidade de encaminhar projeto de lei à Câmara Municipal para viabilizar a transferência do sistema à CAERD, bem como disponibilizar os equipamentos já adquiridos e armazenados, além de oferecer suporte logístico inicial. A CAERD comprometeu-se a iniciar, com recursos próprios, os serviços necessários à recuperação e operacionalização do sistema, com prazo estimado de 180 dias.

Para o efetivo atingimento da etapa útil do empreendimento foi necessário o aporte adicional de recursos, por parte da Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (CAERD), no montante de R\$ 652.330,00, o que corresponde a um acréscimo de aproximadamente 59% em relação ao valor originalmente pactuado no termo, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Comparativo entre valor original e aporte adicional

Descrição	Valor (R\$)	Percentual (%)
Valor original do Termo	1.105.644,07*	100%
Aporte adicional (CAERD)	652.330,00	59%
Valor total após ajustes	1.757.974,07	159%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do processo. *Valor estimado com base no percentual informado.

O Quadro 2 evidencia o impacto financeiro necessário para viabilizar a conclusão e operação do sistema, reforçando a complexidade envolvida na retomada de empreendimentos não concluídos em pequenos municípios.

Posteriormente, em 7 de abril de 2025, diante da mudança de gestão municipal, a Funasa promoveu nova rodada de articulações institucionais. Nessa etapa, buscou-se dar ciência à nova administração acerca do Acórdão nº 978/2024 do TCU, bem como das tratativas já realizadas com a gestão anterior e com a CAERD. Foram apresentados os termos propostos para a celebração de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), com o objetivo de formalizar as responsabilidades e assegurar a continuidade das ações necessárias à efetiva operação do sistema. A Funasa atuou, ainda, no sentido de orientar o novo gestor quanto às obrigações do Município e de colher seu posicionamento sobre a minuta apresentada.

Todo esse processo culminou, em 14 de novembro de 2025, na assinatura do termo, materializando a solução consensual construída ao longo das sucessivas interações institucionais.

4.4 ANÁLISE CRÍTICA DOS PRAZOS NORMATIVOS

À luz do histórico apresentado, cabe uma reflexão crítica acerca do prazo de 120 dias estabelecido pela Portaria SEGES/MGI nº 10.110/2025 para a formalização de soluções consensuais. No caso concreto, observa-se que o processo de construção do acordo demandou período significativamente superior, aproximadamente 17 meses, abrangendo múltiplas etapas, como o levantamento do estágio atual da obra, diagnóstico técnico, articulação interinstitucional, definição de responsabilidades, superação de entraves documentais e a descontinuidade administrativa decorrente da mudança de gestão municipal.

Soma-se a isso a necessidade de equacionamento financeiro adicional, evidenciada pelo aporte expressivo de 59% sobre o valor original, no contexto de municípios de pequeno porte com severas

restrições orçamentárias. Tais fatores demonstram que, especialmente em contextos envolvendo municípios de pequeno porte, o prazo normativo pode se mostrar exíguo e pouco aderente à realidade.

A experiência de Costa Marques/RO sugere a necessidade de maior flexibilidade na aplicação do referido prazo, ou mesmo a previsão de hipóteses de prorrogação devidamente justificadas, de modo a não comprometer a efetividade das soluções consensuais. A rigidez temporal, nesses casos, pode acabar por inviabilizar ou fragilizar acordos que, embora demandem maior tempo de maturação, são essenciais para assegurar a entrega de políticas públicas e o alcance do interesse coletivo.

4.5 DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS COM PEQUENOS MUNICÍPIOS

A construção da solução consensual no caso de Costa Marques evidenciou desafios na celebração de instrumentos com municípios de pequeno porte. Entre eles, destacam-se as limitações técnicas e administrativas das gestões locais, a descontinuidade político-administrativa, as dificuldades na regularização fundiária e a escassez de recursos para operação e manutenção dos sistemas implantados.

Nesse contexto, a atuação da Funasa se mostrou fundamental na qualidade de articuladora institucional, promovendo o alinhamento entre os diversos atores envolvidos e viabilizando, por meio do diálogo e da consensualidade, a busca pela efetividade da política pública e pelo alcance do benefício social esperado.

Cumprir destacar que o caso em análise revela uma dimensão frequentemente negligenciada nas discussões sobre soluções consensuais: a limitação orçamentária dos pequenos municípios como barreira estrutural à viabilização dos acordos. A insuficiência de receitas próprias e a dependência de transferências intergovernamentais tornam esses entes federativos incapazes de, por si só, arcar com os custos adicionais necessários à conclusão de obras paralisadas, especialmente quando os valores originalmente pactuados se mostram insuficientes diante da deterioração dos empreendimentos ao longo do tempo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo permitiu analisar, a partir do caso concreto do Município de Costa Marques/RO, a aplicação de soluções consensuais como instrumento para a efetivação de políticas públicas de saneamento básico em pequenos municípios brasileiros.

A análise evidenciou que a consensualidade, quando adequadamente conduzida, constitui alternativa eficaz à lógica exclusivamente sancionatória do controle externo, possibilitando a retomada de obras paralisadas e a entrega de benefícios sociais à população, em consonância com o que

sustentam Moreira Neto (2003), Palma (2015) e Binenbojm (2020) sobre as vantagens da atuação administrativa consensual.

O caso estudado demonstrou que o processo de construção de uma solução consensual em municípios de pequeno porte é inerentemente complexo e multifacetado, envolvendo diagnóstico técnico, articulação interinstitucional, equacionamento financeiro e superação de entraves administrativos e fundiários. O período de aproximadamente 17 meses transcorrido entre o início das tratativas e a formalização do acordo evidencia que os prazos normativos, como os 120 dias estabelecidos pela Portaria SEGES/MGI nº 10.110/2025, podem se mostrar insuficientes diante da realidade desses entes federativos.

Entretanto, o aspecto mais crítico revelado por este estudo diz respeito à limitação de aporte de recursos pelos pequenos municípios para viabilizar as soluções consensuais. O caso de Costa Marques/RO demonstra, de forma clara, que a solução consensual somente foi possível em razão do aporte financeiro realizado pela Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (CAERD), na condição de interveniente, no montante de R\$ 652.330,00, equivalente a 59% do valor original do termo. Sem esse aporte externo, o Município dificilmente teria condições financeiras de arcar com os custos necessários à recuperação e operacionalização do sistema de abastecimento de água, o que inviabilizaria a própria solução consensual.

Essa constatação evidencia uma fragilidade estrutural do modelo de soluções consensuais quando aplicado a municípios de pequeno porte: a premissa de que o ente municipal possui capacidade financeira para contribuir com os ajustes necessários à conclusão de obras paralisadas nem sempre se verifica na prática. Municípios com baixo IDHM, reduzida arrecadação própria e elevada dependência de transferências governamentais, como é o caso de Costa Marques, improvavelmente conseguem mobilizar recursos adicionais para complementar investimentos em saneamento básico, ainda que reconheçam a importância e a urgência dessas obras.

Nesse sentido, a viabilidade das soluções consensuais em pequenos municípios está intrinsecamente condicionada à participação de atores externos, seja companhias estaduais de saneamento, governos estaduais, ou órgãos federais, capazes de aportar os recursos financeiros e técnicos necessários. Sem essa articulação interinstitucional e o comprometimento efetivo de intervenientes com capacidade de investimento, o instrumento consensual corre o risco de se tornar letra morta, incapaz de produzir os efeitos pretendidos pela norma.

A experiência do TCU com soluções consensuais em setores como energia elétrica e infraestrutura de transportes, como demonstram os Acórdãos nº 1.130/2023, nº 1.797/2023 e nº 51/2024, tem se revelado exitosa precisamente porque os atores envolvidos nesses setores possuem capacidade financeira e técnica para assumir compromissos e implementar ajustes contratuais. A transposição desse modelo para o contexto dos pequenos municípios brasileiros, porém, exige

adaptações que considerem as especificidades e limitações desses entes, sob pena de reproduzir desigualdades e perpetuar a exclusão das populações mais vulneráveis do acesso a serviços essenciais.

A atuação da Funasa como articuladora institucional revelou-se elemento-chave para o sucesso da solução consensual, indicando que o papel dos órgãos federais repassadores de recursos deve transcender a mera função de fiscalização, acompanhar e financiamento, abrangendo também a mediação e o apoio técnico aos entes subnacionais.

Diante das evidências apresentadas, reside os seguintes pontos de reflexões: a) a flexibilização dos prazos normativos para a formalização de soluções consensuais em contextos que envolvam municípios de pequeno porte; b) a criação de mecanismos específicos de apoio financeiro e técnico para viabilizar a participação de pequenos municípios em soluções consensuais, reconhecendo suas limitações orçamentárias estruturais; c) o fortalecimento dos mecanismos de articulação institucional entre os entes federativos, com especial atenção ao papel de intervenientes como as companhias estaduais de saneamento; d) a adoção de medidas preventivas que reduzam a incidência de obras paralisadas no setor de saneamento, tais como o aprimoramento da fase de planejamento e o acompanhamento sistemático da execução.

Por fim, o caso de Costa Marques/RO demonstra que a consensualidade, aliada à persistência institucional, ao aporte de recursos por intervenientes e ao compromisso com o interesse público, pode ser o caminho mais efetivo para transformar obras inacabadas em benefícios reais para a população, especialmente nos municípios mais vulneráveis do país. Todavia, é imprescindível que as políticas públicas e os marcos regulatórios reconheçam e enfrentem a limitação financeira dos pequenos municípios como condição *sine qua non* para a efetividade das soluções consensuais nesse contexto, assim como merecendo maior atenção dos formuladores de políticas públicas e dos órgãos de controle.

Vencidos todos obstáculos e etapas do processo, com sucessivas interações institucionais na busca de solução consensual, que culminou com a assinatura de um TAC, hoje é possível vislumbrar a conclusão do sistema de abastecimento de água no Distrito de São Domingos no município de Costa Marques/RO, tendo em vista a retomada das obras e a expectativa de sua entrega para a sociedade prevista para os próximos meses.



REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no Direito Administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42, n. 167, p. 293-309, jul./set. 2005.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set./dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, 29 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União, Brasília, 26 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Portaria SEGES/MGI nº 10.110, de 12 de novembro de 2025. Estabelece normas complementares para a solução consensual prevista no art. 24 da Instrução Normativa TCU nº 98/2024. Diário Oficial da União, Brasília, 13 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Sistema de Informações sobre Mortalidade e Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI). Brasília: Ministério da Saúde, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.130/2023 – TCU – Plenário. Solicitação de Solução Consensual. Setor de energia elétrica. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília, 7 jun. 2023a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.797/2023 – TCU – Plenário. Solicitação de Solução Consensual. Setor de energia. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília, 30 ago. 2023b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.508/2023 – TCU – Plenário. Solução consensual. Setor de energia elétrica. Brasília, dez. 2023c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.514/2023 – TCU – Plenário. Solicitação de Solução Consensual. Devolução de trecho ferroviário. Brasília, 2023d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 51/2024 – TCU – Plenário. Solução consensual. Contrato de concessão do Aeroporto de Cuiabá. Brasília, 2024a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 978/2024 – TCU – Plenário. Tomada de Contas Especial. Funasa. Município de Costa Marques/RO. Brasília, 2024b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022. Institui procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos. Brasília, 2022.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 98, de 27 de novembro de 2024. Dispõe sobre a Tomada de Contas Especial. Brasília, 2024c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 101, de 13 de novembro de 2025. Altera a IN nº 91/2022. Brasília, 2025.

CAVALLARI, Odilon. As novas soluções consensuais no TCU. *Consultor Jurídico (ConJur)*, 22 jul. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoes-consensuais-tcu/>. Acesso em: 03 abr. 2026.

FREITAS, Juarez. Direito Administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, 2017.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na LINDB, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades e Estados: Costa Marques (RO). Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 03 abr. 2026.

MARRARA, Thiago. Compromissos como técnica de administração consensual. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, p. 131-158, 2024.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

PIANCÓ, Ielton Carvalho; FRANCO, Ticiane Moraes; ROCHA, Derick de Mendonça. A consensualidade no Direito Administrativo: breve análise dos procedimentos adotados pela AGU (CCAF) e pelo TCU (SecexConsenso) em contratos regulados. *Journal of Law and Regulation*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 419-441, 2025.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2021*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021.