GRUPO I – CLASSE V – Plenário.
TC 019.958/2024-2.
Natureza: Monitoramento.
Unidades jurisdicionadas: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. CANAL DO XINGÓ. DETERMINAÇÃO DE ABSTENÇÃO DE ATOS LICITATÓRIOS ATÉ A APROVAÇÃO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS. ANÁLISE SOCIOECONÔMICA PRELIMINAR COM INDICADORES NEGATIVOS. PROJETO BÁSICO RESTRITO À PRIMEIRA FASE. FUNCIONALIDADE DO TRECHO A LICITAR NÃO DEMONSTRADA. PENDÊNCIAS DE LICENCIAMENTO, OUTORGA E GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA. DETERMINAÇÃO CUMPRIDA. SUBSISTÊNCIA DA VEDAÇÃO NOS TERMOS FIXADOS. COMPROMISSO DA ENTIDADE DE NÃO PROSSEGUIR SEM ESTUDOS DE VIABILIDADE. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ENCERRAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento e resumir os fundamentos das peças a ele acostadas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana)[1], aprovada pelo corpo diretivo da unidade[2]:

> "Trata-se de monitoramento do item 9.1 do Acórdão 1.786/2024-TCU-Plenário (TC 009.552/2021-9), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, referente a auditoria no empreendimento Canal do Xingó, sob responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). O item monitorado tem o seguinte teor:
>
> > '9.1. determinar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com fundamento no art. 4º, inciso II da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de executar qualquer ato administrativo referente à licitação das obras do Canal do Xingó anteriormente à aprovação dos produtos a serem entregues no âmbito do Contrato 18/2022-MDR, com vistas à adequação do empreendimento às recomendações e orientações do referido contrato, em atendimento ao princípio do planejamento da administração pública insculpido no art. 6°, incisos I e II, do Decreto-lei 200/1967, no art. 4º, inciso IV, e 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017, e aos princípios da eficiência administrativa e da economicidade, prescritos no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016;'
>
> 2. A presente instrução decorre das manifestações apresentadas pelos gestores em resposta à proposta preliminar constante da peça 28, nos termos do art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020 e do item 144 das Normas de Auditoria do TCU. Naquela oportunidade, foi proposto considerar em cumprimento o item do Acórdão supratranscrito, bem como determinar a manutenção da vedação ao avanço da licitação com base nos cenários então estudados e recomendar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) para reavaliar os estudos de viabilidade do empreendimento, nos seguintes termos:

[1] Peça 104.

[2] Peça 105.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

> ‘220.2. determinar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de praticar qualquer ato administrativo relacionado à licitação das obras do Canal do Xingó, com base nos cenários estudados até o momento, tendo em vista que a Análise Socioeconômica de Custo-Benefício (RP05), elaborada no âmbito do Contrato 18/2022-MDR, demonstrou a inviabilidade socioeconômica dessas alternativas;
>
> 220.3. recomendar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que reavalie os estudos de viabilidade do Canal do Xingó, com o objetivo de equilibrar os custos e os benefícios socioeconômicos, assegurando a sustentabilidade financeira e operacional do projeto, em conformidade com os princípios constitucionais de economicidade, eficiência e efetividade;’

3. Os comentários apresentados pela Codevasf e pelo MIDR quanto as deliberações supratranscritas trouxeram esclarecimentos sobre os produtos apresentados no contexto do Contrato 18/2022-MDR, destinado a avaliar empreendimentos de infraestrutura hídrica em bacias hidrográficas com conflitos pelo uso da água que envolvem áreas das regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sudeste, e o andamento dos projetos e licenças necessários ao desenvolvimento do Canal do Xingó.

4. Entretanto, as novas informações reforçam a necessidade de maiores detalhamentos do empreendimento, anteriormente à licitação das obras do Canal, tendo em mente as suas proporções físicas e financeiras, o que traz a necessidade de serem realizados os estudos que confirmem sua necessidade e seu detalhamento para uma previsão assertiva quanto à sua execução e operação. Conclui-se então pela manutenção da proposta preliminar apresentada aos gestores do MIDR e da Codevasf constante da peça 28, com pequenos ajustes em decorrência dos detalhamentos trazidos nas respostas dos gestores.

5. A análise das informações fornecidas será apresentada no decorrer desta instrução.

O EMPREENDIMENTO CANAL DO XINGÓ

6. O Canal do Xingó já constava do primeiro levantamento de empreendimentos de infraestrutura hídrica do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), em sua versão de 2019. Sua classificação no PNSH é de empreendimento para indução do desenvolvimento regional – *Supply Driven* (peça 22, p. 52). Essa classificação decorre do fato de o empreendimento, conforme entendimento à época da elaboração da 1ª versão do PNSH, não ser destinado ao atendimento de demandas pré-existentes para a região atendida, sendo assim um indutor de desenvolvimento regional por intermédio de oferta hídrica a demandas reprimidas ou possíveis usos futuros.

7. Segundo a Codevasf, o Canal do Xingó é um sistema hídrico de adução e distribuição de água bruta por gravidade, com captação no rio São Francisco, na altura do reservatório da Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso IV. Ele é composto por um conjunto de canais, aquedutos, túneis e estruturas de controle e derivações, com vazão de 31 m³/s e extensão de 305 km, bem como por obras de infraestrutura secundária (estradas, pontes, passarelas e travessias). A Companhia estima uma população total de três milhões de beneficiados pela obra, quando concluída (peça 17, p. 4).

8. O valor estimado para a implantação do empreendimento é de R$ 4,15 bilhões conforme projeção constante ainda da primeira versão do PNSH, de 2019 (peça 22, p. 54).

9. Conforme aponta um dos produtos elaborados no âmbito do Contrato 18/2022-MDR, o Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05) – Apêndice 1 Canal do Xingó (peça 81, p. 15-20), a área beneficiada diretamente pelo empreendimento Canal do Xingó engloba os sete municípios por onde o traçado do Canal atravessa1, sendo os dois primeiros municípios (Paulo Afonso e Santa Brígida) inseridos no estado da Bahia e os demais, em Sergipe, conforme ilustra a Figura 1.

10. Na Tabela 1, constam os sete municípios por onde se desenvolve o trajeto do Canal, com suas populações conforme aponta o Censo 2022, alcançando um total de 270.222 habitantes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

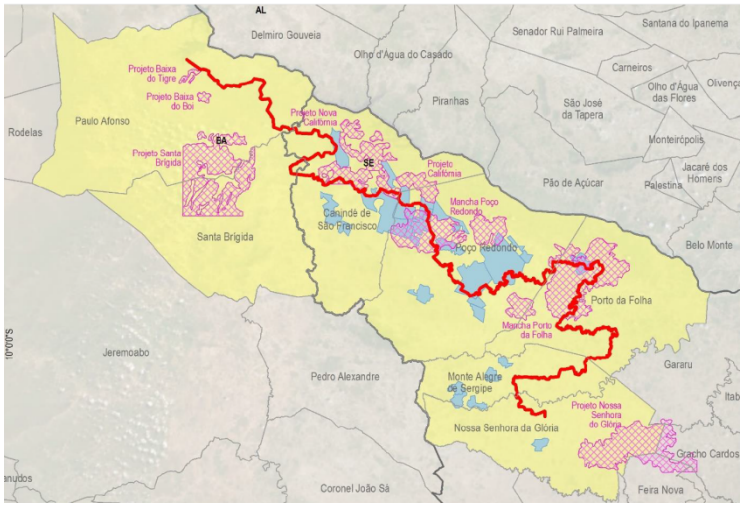
Tabela 1: Municípios a serem beneficiados pelo Canal do Xingó, inseridos nos estados da BA e de SE.

Município	UF	População
Paulo Afonso	BA	112.870
Santa Brígida	BA	14.965
Nossa Senhora da Glória	SE	41.202
Monte Alegre de Sergipe	SE	14.336
Porto da Folha	SE	26.576
Canindé de São Francisco	SE	26.834
Poço Redondo	SE	33.439
TOTAL		270.222

Fonte: RP05, Apêndice 1 (peça 81, p. 20).

11. Além de atender as demandas urbanas nos sete municípios referidos, o Canal do Xingó possibilitará o fornecimento de água para os perímetros irrigados de Santa Brígida (BA/SE), Manoel Dionísio, Califórnia, Jacaré-Curituba e à mancha de Nossa Senhora da Glória, esses últimos em Sergipe (Figura 1).

Figura 1: Municípios a serem beneficiados pelo Canal do Xingó, inseridos nos estados da BA e de SE, com indicação das manchas de irrigação e assentamentos com possível atendimento.



Fonte: RP05, Apêndice 1 (peça 81, p. 16).

12. Ressalta-se aí a previsão de perímetros de irrigação a serem implementados (*greenfield*): Santa Brígida e Nossa Senhora da Glória.

13. Também possibilitará o atendimento a 24 assentamentos e cerca de 10.400 imóveis rurais localizados ao longo do traçado, em faixa de largura de 5 km para cada lado do canal. As manchas de irrigação e os assentamentos previstos para atendimento conforme o Estudo de Viabilidade (Codevasf, 2009) são apresentadas na figura anterior.

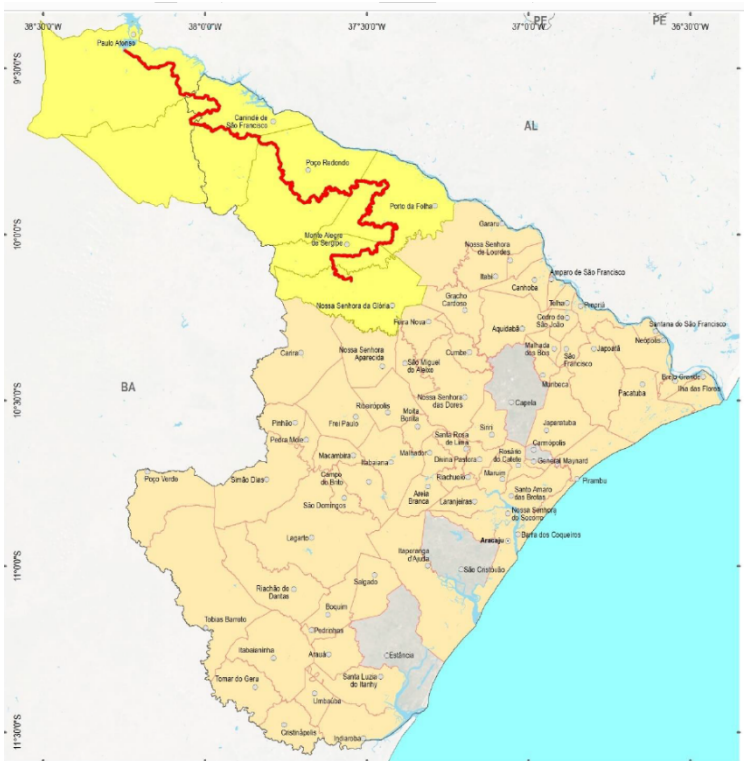
14. Os estudos mais atuais, como o Anexo I do RP05 (peça 81, p. 20 e 21), indicam a possibilidade de o Canal do Xingó contribuir com o abastecimento de água para a população urbana de todos os municípios atendidos pela Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO), com exceção do município de Gararu, em decorrência de estar localizado às margens do rio São Franscisco e de possuir baixa demanda hídrica para seus 11 mil habitantes (Censo 2022). Vale apontar também outros quatro municípios sergipanos majoritariamente não atendidos pela DESO e que consequentemente não estão contabilizados nesse possível uso do Canal: Capela, Carmópolis, Estância e São Cristóvão.

15. Os 71 municípios em que a DESO opera totalizam uma população de cerca de dois milhões de habitantes, segundo o Censo 2022.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

16. Esses demais municípios, a serem beneficiados indiretamente pelo Canal do Xingó, serão atendidos por um novo sistema adutor, o qual partirá do trecho final da Fase I. A área indiretamente beneficiada pelo Canal do Xingó consta da Figura 2 seguinte.

Figura 2: Indicação dos municípios diretamente beneficiados pelo canal do Xingó e potencialmente beneficiados indiretamente – pintados nas cores amarelo e ocre, respectivamente.



Fonte: RP05, Apêndice 1 (peça 81, p. 21).

17. Em decorrência da extensão do Canal, sua implantação foi concebida em fases lineares, conforme a seguinte divisão:

- Fase I: Da captação até o km 113, no município de Poço Redondo (113 km de extensão);
- Fase II: do km 113 até o km 200, no município de Porto da Folha (87 km de extensão);
- Fase III: do km 200 até o km 271 no município de Monte Alegre de Sergipe (71 km de extensão); e
- Fase IV: do km 271 até o km 305 no município de Nossa Senhora da Glória (34 km de extensão).

18. O trecho correspondente à Fase I da obra do Canal do Xingó foi ainda dividido, para fins de implantação, em dois lotes, sendo que o Lote I se inicia na tomada d'água no reservatório de Paulo Afonso IV indo até o km 50+573 (EC-6), enquanto o Lote II compreende o trecho entre o km 50+573 (EC-6) até o km 113+370 (canal CA-26).

19. Ainda conforme o Apêndice 1 do RP 05, o Canal do Xingó foi objeto dos seguintes estudos, todos contratados pela Codevasf:

- Estudo de Pré-Viabilidade de Avaliação de Alternativas Multisetoriais e Aproveitamento Múltiplo dos Recursos Naturais do Sistema Xingó (Ecoplan, 2000);
- Estudo de Viabilidade de Aproveitamento Múltiplo dos Recursos Naturais do Sistema Xingó (Engecorps, 2009);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

- Anteprojeto de Engenharia da Fase I do Aproveitamento Múltiplo dos Recursos Naturais do Sistema Xingó (Ecoplan, 2016);
- Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para Aproveitamento Múltiplo dos Recursos Naturais na Área de Influência do Sistema Xingó (Consórcio Xingó Ambiental, 2013);
- Projeto Básico do Canal Xingó – Fase I (Consórcio Engecorps-TPF, 2023).

20. Atualmente, o Lote I constante da Fase I do Canal do Xingó é objeto de Projeto Executivo para o seu detalhamento (contrato firmado em 2021 entre a Codevasf e a Techne), com vistas à realização da licitação para contratação das obras na parte inicial do sistema adutor do Lote I da Fase I, incluindo canal e túnel (peça 81, p. 17).

HISTÓRICO

21. O histórico do empreendimento revela persistentes fragilidades de planejamento já apontadas nas fiscalizações anteriores. Entre elas, destacam-se: a utilização de estudos desatualizados; a mudança substancial das premissas de demanda hídrica, com centralidade crescente do atendimento à Deso; a desconsideração de investimentos realizados em sistemas de abastecimento já existentes; a ausência de análise satisfatória de alternativas estratégicas; e a insuficiente aderência às diretrizes do Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura.

22. Nas instruções anteriores, o Tribunal identificou, ainda, inversão da lógica de planejamento, na medida em que o MIDR contratou estudo específico para avaliar empreendimentos *Supply Driven*, incluindo o Canal do Xingó, enquanto, paralelamente, a Codevasf avançava na preparação do projeto executivo e da licitação da obra. Essa inconsistência conduziu ao Acórdão 1.786/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que vedou o prosseguimento de atos licitatórios antes da apreciação dos produtos do Contrato 18/2022-MDR. Vide:

> '9.1. determinar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com fundamento no art. 4º, inciso II da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de executar qualquer ato administrativo referente à licitação das obras do Canal do Xingó anteriormente à aprovação dos produtos a serem entregues no âmbito do Contrato 18/2022-MDR, com vistas à adequação do empreendimento às recomendações e orientações do referido contrato, em atendimento ao princípio do planejamento da administração pública insculpido no art. 6°, incisos I e II, do Decreto-lei 200/1967, no art. 4º, inciso IV, e 5º, inciso II, do Decreto 9.203/2017, e aos princípios da eficiência administrativa e da economicidade, prescritos no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016;'

23. No âmbito deste processo que conduz o monitoramento da deliberação supramencionada, a instrução preliminar (peça 28) concentrou-se na análise dos estudos então disponíveis, com destaque para o RP05, e concluiu, em síntese, que: i) a determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.786/2024-TCU-Plenário poderia ser considerada formalmente observada quanto à paralisação dos atos licitatórios; ii) os cenários estudados até aquele momento não forneciam base técnica bastante para o prosseguimento da licitação das obras do Canal do Xingó; iii) a ACB constante do RP05 apontava inviabilidade socioeconômica das alternativas analisadas; e iv) remanescia a necessidade de reavaliação dos estudos de viabilidade do empreendimento pelo MIDR, com vistas ao reequilíbrio entre custos e benefícios socioeconômicos e à sustentabilidade financeira e operacional do projeto.

24. Com base nisso, a proposta preliminar foi no sentido de impedir o avanço da licitação com fundamento nos cenários então examinados e de recomendar a revisão dos estudos de viabilidade nos seguintes termos:

> '220.1. considerar em cumprimento a determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.786/2024-TCU-Plenário;
>
> 220.2. determinar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de praticar qualquer ato administrativo relacionado à licitação das obras do Canal do Xingó, com base nos cenários estudados até o momento, tendo em vista que a Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

> Socioeconômica de Custo-Benefício (RP05), elaborada no âmbito do Contrato 18/2022-MDR, demonstrou a inviabilidade socioeconômica dessas alternativas;
>
> 220.3. recomendar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que reavalie os estudos de viabilidade do Canal do Xingó, com o objetivo de equilibrar os custos e os benefícios socioeconômicos, assegurando a sustentabilidade financeira e operacional do projeto, em conformidade com os princípios constitucionais de economicidade, eficiência e efetividade;'

25. Com efeito, à luz do art. 14, §1º, da Resolução-TCU 315/2020, foi enviada a referida instrução, a fim de oportunizar aos gestores a apresentação de comentários sobre as deliberações de determinação e recomendação ora propostas, de modo a solicitar informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

26. Nesse contexto, as manifestações apresentadas pela Codevasf e pelo MIDR trouxeram novos detalhamentos dos estudos elaborados no âmbito do Contrato 18/2022-MDR, destinado a avaliar empreendimentos de infraestrutura hídrica em bacias hidrográficas com conflitos pelo uso da água que envolvem áreas das regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sudeste, além de informações sobre o andamento dos projetos e licenças necessárias ao desenvolvimento do Canal do Xingó.

27. Adianta-se que as novas informações trazidas reforçam a necessidade de maiores detalhamentos acerca do empreendimento, anteriormente à licitação das obras do Canal, tendo em mente as suas proporções físicas e financeiras, o que traz a necessidade de serem realizados os estudos que confirmem a relevância do empreendimento e seu detalhamento para uma previsão assertiva quanto à sua execução e operação. Desse modo, esta instrução corrobora a proposta preliminar apresentada aos gestores do MIDR e da Codevasf constante da peça 28, com os ajustes necessários em decorrência dos detalhamentos trazidos nas respostas dos gestores.

EXAME TÉCNICO

28. Passa-se à análise das informações e documentos trazidos pelos gestores com relação à proposta de encaminhamento constante da peça 28, reproduzida acima.

29. O Ministério e a Codevasf apresentaram documentos técnicos e seus pronunciamentos, além da manifestação da Companhia de Saneamento de Sergipe, a Deso. A relação das peças apresentadas pelos gestores, em resposta aos Ofícios 29.937 e 29.938/2025, ambos da Seproc do TCU, os quais indicam as propostas de encaminhamento direcionadas à Codevasf e ao MIDR, respectivamente, consta da Tabela 2 seguinte.

Tabela 2: Peças apresentadas pelo MIDR, pela Codevasf e pela Deso, em resposta aos encaminhamentos propostos constantes da peça 28.

NO. DA PEÇA	CONTEÚDO	TIPO	ÓRGÃO
55	Despacho CGGI/SNSH, cita NT 106/2025	Pronunciamento dos gestores	MIDR
57	Nota Técnica nº 106/2025/CGPS/DPE/SNSH-MIDR	Pronunciamento dos gestores	MIDR
51	RP06 - Avaliação Institucional da Gestão dos Recursos Hídricos e Infraestrutura Hídrica de Uso Múltiplo	Documentação	MIDR
53	Apêndice 1 do RP06 - Avaliação instituciona do Canal do Xingó	Documentação	MIDR
58	TR para licitação do contrato 18	Documentação	MIDR
59	Produto 1 – Relatório Parcial de Caracterização da Área de Abrangência	Documentação	MIDR
60	Pedidos de outorga	Documentação	MIDR
64	Atlas SAA existentes, de dez/2022	Documentação	MIDR
67	RP 2 – Relatório Parcial sobre Cenários Prospectivos de Desenvolvimento Regional	Documentação	MIDR
69	Produto 3 – Relatório Parcial sobre	Documentação	MIDR

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

NO. DA PEÇA	CONTEÚDO	TIPO	ÓRGÃO
	Efetividade das Demandas e Balanço Hídrico (RP03)		
71	Arquivo xls	Documentação	MIDR
72	Arquivo xls	Documentação	MIDR
73	Arquivo xls	Documentação	MIDR
74	Produto 4 – Relatório Parcial sobre Avaliação Estratégica Integrada da Infraestrutura Hídrica de Usos Múltiplos Existente e Planejada (RP04)	Documentação	MIDR
78	RP 4 - memória de cálculo	Documentação	MIDR
79	resumo canal do xingo.xls	Documentação	MIDR
80	Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05)	Documentação	MIDR
81	Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05) – Apêndice 1 Canal do Xingó	Documentação	MIDR
82	Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05) – Apêndice 2 Canal do Sertão Baiano	Documentação	MIDR
83	Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05) – Apêndice 3 Canal do Sertão Pernambucano	Documentação	MIDR
84	Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05) – Apêndice 4 Ramal Entremontes	Documentação	MIDR
85	Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05) – Apêndice 5 Canal Acauã-Araçagi / Vertentes Litorâneas – Trecho III	Documentação	MIDR
86	Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05) – Apêndice 6 Canal do Sertão Alagoano – Trechos VI a VIII	Documentação	MIDR
87	Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05) – Apêndice 7 Transposição de Águas da Bacia do Rio Tocantins para a Bacia do Rio São Francisco	Documentação	MIDR
88	Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05) – Apêndice 8 Canal de Integração do Sertão Piauiense (Eixo Oeste)	Documentação	MIDR
89	Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05) – Apêndice 9 Cinturão das Águas do Ceará – CACs II, III, Ramal 1, 2, Leste e Oeste	Documentação	MIDR
90	Produto 5 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções (RP05) – Apêndice 10 Transposição da Bacia do Rio Tocantins para o Piauí	Documentação	MIDR
91	1478-ACB v15.envio2.xlsx	Documentação	MIDR

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

NO. DA PEÇA	CONTEÚDO	TIPO	ÓRGÃO
93	exportacao_cnarh40_BR_20221101.xlsx	Documentação	MIDR
63,65 e 77	EPPO.xls	Documentação	MIDR
96	Diagnóstico e parecer da Deso	Pronunciamento dos gestores	Deso
98	NT Codevasf 29/2025-AD/GEP/UPH	Pronunciamento dos gestores	Codevasf

Fonte: Elaboração própria com informações constantes do TC 019.958/2024-2.

30. As manifestações do MIDR relativas aos encaminhamentos propostos residem na Nota Técnica 106/2025/CGPS/DPE/SNSH-MIDR (peça 57) e no Despacho CGGI/SNSH-MIDR (peça 56), que por sua vez cita a referida nota técnica. Por sua vez, a Codevasf se manifestou por derradeiro por meio da NT 29/2025-AD/GEP/UPH-Codevasf (peça 98), com referência à manifestação da Deso (peça 96).

31. As demais peças são documentos resultantes em sua maioria da execução do Contrato 18/2022-MDR, em que são apresentados estudos, diagnósticos de demandas regionais e avaliações de cenários de desenvolvimento regional, conforme seu termo de referência (peça 58).

32. As manifestações dos gestores e informações atinentes relevantes são apresentadas adiante.

I. Informações trazidas pelo MIDR (peça 57)

33. As informações constantes nos autos trazidas pelo Ministério setorial responsável pelo planejamento, elaboração e implementação da política pública destinada à promoção da sustentabilidade hídrica em regiões de estresse hídrico, o MIDR, referem-se à manifestação quanto à necessidade de desenvolvimento de estudos atuais do Canal do Xingó previamente à sua licitação (peça 57) e a diversos produtos referentes à avaliação estratégica integrada e planejamento de intervenções hídricas para o desenvolvimento sustentável em bacias hidrográficas da região Nordeste, inclusive, e do Araguaia-Tocantins, além da área de influência do Pisf (Contrato 18/2022-MDR).

34. Conforme sua manifestação constante da Nota Técnica 106/2025/CGPS/DPE/SNSH-MIDR, o estudo previsto no Contrato 18/2022-MDR integra um processo estratégico, sequencial e abrangente de planejamento — em plena consonância com recomendações de instâncias de referência, incluindo o próprio TCU (pela 57, p. 1).

35. Em sua nota técnica, o MIDR informa os diversos produtos oriundos do citado Contrato 18, com ênfase para o Produto Final como Plano de Intervenções, onde se prevê no RP07 uma Proposta de Intervenções Hídricas e Estratégias de Implementação, configurando plano estratégico, e não relatório de viabilidade. Detalha ainda que o Contrato 18/2022 adota uma lógica comparativa e padronizada na análise dos empreendimentos selecionados com vistas a viabilizar a hierarquização do portfólio. Desse modo, seu propósito é oferecer subsídios à decisão estratégica sobre a priorização dos esforços de investimento e sobre as etapas subsequentes de estruturação.

36. São realizadas no contexto da citada avença as seguintes análises: i. necessidade do projeto; ii. Alternativas e cenários analisados; iii. Cenário contrafactual; iv. Resultados econômicos sem propostas viáveis; v. análise de risco; vi. Impactos ambientais; vii. Externalidades negativas; viii. análise social distributiva; ix. fontes de financiamento; e x. faseamento e cronograma da obra, detalhados a seguir (peça 57, p. 2).

NECESSIDADE DE PROJETO

37. Conforme a nota técnica do MIDR, o Contrato 18/2022-MDR situa-se na fase de planejamento estratégico do ciclo de estruturação de infraestruturas hídricas, com foco na análise de um portfólio de projetos. Para esse contexto, o Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício (Guia Geral de ACB) e o Manual de Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

Socioeconômica de Custo-Benefício para Projetos de Infraestrutura Hídrica (Manual Hídrico) recomendam a adoção da Análise de Custo-Benefício (ACB) Preliminar.

38. A ACB Preliminar situa-se na etapa de Planejamento de Longo Prazo e avalia a viabilidade socioeconômica com base em 'informações preliminares de custo e demanda, tipicamente paramétricas ou estimativas aproximadas', sendo executada em uma etapa anterior à disponibilidade de estudos aprofundados como um EVTEA, com objetivo de atuar como filtro estratégico, permitindo aos tomadores de decisão priorizar alternativas para análise detalhada na fase posterior de avaliação, diferenciando-se da ACB Completa, pois esta última já se encontra na fase de Estruturação do Projeto e tem o intuito de avaliar a Viabilidade socioeconômica de uma alternativa selecionada, exigindo maior precisão e detalhamento.

39. Afirma ainda que para o cálculo de Capex e Opex do canal, dos perímetros de irrigação, da infraestrutura associada, do sistema integrado Deso - somente para a Fase I, lote 1 e 2, foram considerados dados de projeto básico com datas base de 2020 e 2022. Para o restante, foram considerados dados paramétricos para a grande maioria.

DIVERSIDADE DE ALTERNATIVAS

40. O Ministério assevera que não era papel do RP5 avaliar um conjunto de alternativas estratégicas para que pudessem atender o objetivo a que se propõe o Canal do Xingó. Esse tipo de avaliação desconsidera a finalidade de uma ACB Preliminar, aplicada a um projeto já com algum grau de definição e analisado no âmbito de um portfólio. Dessa forma, a ótica da ACB Preliminar considerada na elaboração do RP05 orienta a aplicação de filtro estratégico na fase de Planejamento de Longo Prazo, e não como estudo exaustivo de concepção de alternativas — tarefa própria da fase de Estruturação do Projeto.

LIMITAÇÕES NA ANÁLISE DO CENÁRIO CONTRAFACTUAL

41. O MIDR afirma ainda que a avaliação do cenário contrafactual não considera que a simplificação observada é uma característica metodológica apropriada e esperada para uma ACB Preliminar. A alegação constante da instrução que apresenta a proposta preliminar (peça 28), no sentido de que os valores foram estimados com base numa concepção preliminar expedita, descreve, na realidade, a prática correta para esta fase.

42. O Guia Geral de ACB esclarece que a ACB Preliminar se baseia em informações preliminares de custo e demanda, tipicamente paramétricas ou estimativas aproximadas, por ser executada antes de estudos detalhados como um EVTEA. O Manual Hídrico corrobora essa visão ao reconhecer que a construção de um contrafactual detalhado 'pode ser complexa' e que cenários mais simples podem ser aceitos como razoáveis.

43. Em síntese, afirma o MIDR, as limitações apontadas pelo TCU são na verdade características intrínsecas e metodologicamente corretas de uma Análise de Custo-Benefício de nível preliminar e estratégico. A construção do cenário contrafactual no RP05 foi realizada em conformidade com as diretrizes metodológicas, com foco estratégico na variável de maior impacto e utilizando ferramentas adequadas para a análise dos impactos indiretos.

RESULTADOS ECONÔMICOS SEM PROPOSTAS VIÁVEIS

44. O Ministério continua suas alegações, afirmando que o papel do RP05, como ACB Preliminar, era o de realizar um diagnóstico do potencial de retorno socioeconômico para a priorização estratégica dos empreendimentos, e não o de projetar uma solução final. O Guia Geral de ACB define que o objetivo da ACB Preliminar não é o de traçar uma conclusão definitiva sobre o projeto, mas sim de reduzir o escopo de análise futura, indicando a abordagem mais promissora e descartando as inviáveis. Dessa forma, o RP05 cumpriu com a função de identificar as limitações da concepção original e apontar os caminhos para a sua otimização.

45. Entretanto, o relatório não se limitou ao diagnóstico negativo. Na Seção 6.2.6 de seu Apêndice ('Modelagem complementar'), o estudo avançou ao realizar uma análise de sensibilidade que identificou o núcleo viável do projeto, demonstrando o peso do componente DESO, cuja exclusão teórica altera drasticamente a atratividade socioeconômica (TRE de 11,72%). Adicionalmente, em suas Considerações Finais (Capítulo 7), o RP05 traduziu este achado em sugestões estratégicas explícitas, recomendando a opção pela otimização do projeto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

incluindo a ‘reavaliação quanto ao ponto de entrega de água para a DESO’ e o ‘faseamento das obras’.

46. A formulação de propostas concretas a partir deste diagnóstico é a responsabilidade do produto subsequente, o RP07 — Proposta de Intervenções Hídricas e Estratégias de Implementação, ainda no nível de planejamento estratégico. A (re)concepção detalhada do projeto de engenharia é uma tarefa da fase de Estruturação do Projeto, de responsabilidade do proponente do empreendimento, que estará então orientado pelos achados do estudo estratégico.

RISCO

47. O órgão setorial afirma ainda que o Guia Geral de ACB define a análise de risco como um processo em três etapas: sensibilidade, qualitativa e probabilística. Por sua vez, o Manual Hídrico explica que é necessário avaliar o nível de profundidade e detalhamento adequado a essa fase, considerando as informações disponíveis e os recursos empregados, o que foi considerado na elaboração do RP05.

48. A exigência de um plano estruturado de gestão de riscos detalhado pertence a uma fase posterior da estruturação do projeto, de ACB Completa. O RP05 cumpriu seu papel preliminar ao indicar, em suas Considerações Finais (Capítulo 7 do Apêndice), as diretrizes para mitigação, como a ‘reavaliação quanto ao ponto de entrega de água para a DESO’ e o ‘faseamento das obras... em etapas’

ANÁLISE AMBIENTAL

49. Continua seu pronunciamento afirmando que a função da ACB não é realizar uma avaliação de impacto ambiental, mas sim integrar seus resultados econômicos, considerando ainda que o Manual Hídrico é categórico ao afirmar que ‘a condução de uma ACB não tem profundidade para que se realize uma análise de qualidade da componente ambiental’. Nesse sentido, o RP05 agiu em conformidade com a metodologia ao internalizar no CAPEX os custos dos ‘‘Programas Ambientais’ e das compensações previstas nos estudos existentes.

50. A avaliação estratégica da dimensão ambiental foi realizada no RP04 — Avaliação Estratégica Integrada. Sua Seção 5.5 (FCD de Condições Ambientais) realizou uma análise comparativa do portfólio de projetos, avaliando a inserção de cada um em ‘Áreas Ambientalmente Sensíveis.

EXTERNALIDADES NEGATIVAS

51. O Apêndice do RP05 para o Canal do Xingó (Seção 4.6) focou na valoração da externalidade negativa mais direta e objetivamente quantificável do projeto: a perda de geração de energia na UHE de Paulo Afonso. Outros impactos citados pelo TCU foram, na verdade, tratados em outras categorias da análise, evitando-se a dupla contagem, indicando que o RP05 não foi omisso, e sim seguiu as diretrizes do nível de estudos para a fase em que se encontram os empreendimentos analisados.

ANÁLISE SOCIAL

52. O Ministério afirma ainda que as limitações apontadas pelo TCU são um reflexo da aplicação correta da metodologia, que prevê um aprofundamento progressivo ao longo da estrutura contratual do estudo. Nesse sentido, o RP05 entregou a análise distributiva no nível de detalhe esperado e apropriado para sua fase de ACB Preliminar, fornecendo o subsídio necessário para as análises institucionais subsequentes.

FONTES DE FINANCIAMENTO

53. O MIDR reitera que a questão da alocação orçamentária e do cumprimento da LRF e LDO, embora de máxima relevância, constitui uma decisão de gestão e política governamental que extrapola o escopo da fiscalização sobre a execução deste contrato.

54. Nesse sentido, a crítica de que o RP05 não analisou modelos como PPPs não leva em conta a distinção entre as dimensões de análise de estruturação de projeto subjacente aos manuais de referência. Conforme a metodologia do Modelo de Cinco Dimensões (M5D), adotada pelo Guia Geral de ACB, a análise da Dimensão Econômica (a ACB) precede a análise das Dimensões Comercial e Financeira, que definem o arranjo contratual e o modelo de financiamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

55. Afirma ainda que a análise de arranjos institucionais e financeiros não foi omitida no estudo, mas sim alocada no RP06;

FASEAMENTO E CRONOGRAMA

56. O órgão afirma que a discussão sobre faseamento e cronograma das obras não foi omitida, mas sim alocada para o produto final do estudo, o RP07, tendo em mente que o Termo de Referência do Contrato 18/2022-MDR (peça 58) define que o Produto 7 (RP07) é a 'Proposta de Intervenções Hídricas e Estratégias de Implementação' (Item 1.3) e que, para este produto, deverão ser estabelecidas 'estratégias para a implementação', considerando os períodos de 'execução das intervenções' (Item 3.15.2).

57. Considerando suas argumentações, o Ministério conclui que o Produto 5 (RP05), elaborado no âmbito do Contrato 18/2022-MDR, cumpriu de forma adequada o papel que lhe foi atribuído pelo Termo de Referência, no sentido de fornecer uma avaliação socioeconômica preliminar, de caráter comparativo e estratégico, para subsidiar a priorização de um portfólio de empreendimentos hídricos. Sua finalidade não era substituir estudos de viabilidade completos, nem propor soluções definitivas para projetos específicos, mas atuar como filtro metodológico no processo de planejamento de longo prazo, em conformidade com as recomendações do Guia Geral de ACB e do Manual Hídrico.

58. Conclui ainda que as críticas apresentadas pela equipe de auditoria do TCU, embora fundamentadas em referenciais técnicos válidos, partem de uma expectativa que extrapola a natureza contratual e metodológica do RP05, ao tratá-lo como se fosse um estudo de estruturação autônomo de projeto.

59. Por outro lado, a manifestação da Nota Técnica 106/2025/CGPS/DPE/SNSH-MIDR apresentada pelo manifestante (peça 57) evidencia que: (i) a ACB Preliminar foi aplicada em conformidade com a metodologia recomendada para a fase de planejamento estratégico; (ii) a utilização de informações paramétricas, estimativas aproximadas e dados de projetos anteriores decorreu não de falhas, mas da própria lógica dessa etapa; (iii) as três dimensões metodológicas da análise de risco — sensibilidade, qualitativa e probabilística — foram efetivamente contempladas; (iv) parte das informações ausentes no RP05 apontadas pela equipe de auditoria está devidamente alocada em outros Produtos do estudo; e (v) as limitações apontadas correspondem a aspectos a serem necessariamente aprofundados apenas em fases posteriores de estruturação.'

Produtos apresentados pelo MIDR decorrentes do Contrato 18/2022-MDR

60. Em complemento à sua manifestação, constante da Nota Técnica 106/2025/CGPS/DPE/SNSH-MIDR (peça 57), o MIDR apresenta alguns produtos do Contrato 18 com informações levantadas inclusive sobre o Canal do Xingó. De acordo com seus relatórios (peças 51 e 57), o citado Contrato 18 visa à cooperação técnica para a 'Realização do Estudo de Avaliação Estratégica Integrada e Planejamento de Intervenções Hídricas para o Desenvolvimento Sustentável nas Bacias Hidrográficas dos Rios São Francisco, Parnaíba, Araguaia-Tocantins, Munim, Itapecuru, Mearim e na Área de Influência do PISF'.

61. Seu objetivo macro busca apresentar uma avaliação estratégica que subsidie o planejamento, e posterior implantação, dos empreendimentos existentes e propostos para a região de estudo de forma integrada, com base em cenários de desenvolvimento regional, contribuindo com a segurança hídrica e o desenvolvimento sustentável dessas bacias hidrográficas e na área de influência do PISF, considerando as políticas nacionais de Desenvolvimento Regional e de Recursos Hídricos.

62. Ao todo, são previstos dez produtos como resultado do Contrato 18, conforme indicados a seguir, sendo que muitos deles possuem subprodutos direcionados a cada empreendimento analisado:

- Produto 0: PT – Plano de Trabalho;
- Produto 1: RP01 – Relatório Parcial de Caracterização da Área de Abrangência;
- Produto 2: RP02 – Relatório Parcial sobre Cenários Prospectivos de Desenvolvimento Regional;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

- Produto 3: RP03 – Relatório Parcial sobre Efetividade das Demandas e Balanço Hídrico;
- Produto 4: RP04 – Relatório Parcial sobre Avaliação Estratégica Integrada da Infraestrutura Hídrica de Usos Múltiplos Existente e Planejada;
- Produto 5: RP05 – Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções;
- Produto 6: RP06 – Relatório Parcial sobre Avaliação Institucional da Gestão dos Recursos Hídricos e Infraestrutura Hídrica de Uso Múltiplo;
- Produto 7: RP07 – Proposta de Intervenções Hídricas e Estratégias de Implementação;
- Produto 8: BD – Banco de Dados; e
- Produto 9: RE- Resumo Executivo.

63. Vale citar, na Tabela 3, os dezoito empreendimentos que foram classificados para as análises do Contrato 18, dentro de um universo maior de obras de infraestrutura hídrica inventariados para a região de estudo, conforme o RP04 (peça 74, p. 218-219). Os empreendimentos foram apresentados no citado relatório em ordem de pontuação conforme os critérios ali considerados, onde a maior pontuação indica um empreendimento com mais benefícios à população beneficiada em sua implementação.

Tabela 3: Empreendimentos classificados para as análises do Contrato 18/2022-MDR

EMPREENDIMENTO	PONTUAÇÃO	COLOCAÇÃO
Canal do Sertão Pernambucano	0,73	1º
Canal do Sertão Baiano/Eixo Sul	0,63	2º
Canal do Sertão Alagoano (Trechos V, VI, VII e VIII)	0,61	3º
Ramal do Entremontes - Eixo Norte - Trecho VI	0,57	4º
Canal do Xingó	0,57	5º
CAC - Ramal Oeste	0,55	6º
Sistema Jequitaí - Perímetro de Irrigação	0,55	7º
Barragem Anil	0,54	8º
Canal Acauã-Araçagi/Vertentes Litorâneas (Trecho III)	0,53	9º
CAC - Ramal Leste	0,50	10º
CAC - Trecho II	0,46	11º
Adutora Santa Quitéria (Itataia)	0,45	12º
CAC- Trecho III	0,44	13º
Canal da Redenção	0,42	14º
Canal de Integração do Sertão Piauiense (Eixo Oeste)	0,40	15º
CAC - Ramal 2	0,39	16º
CAC - Ramal 1	0,33	17º
Transposição da bacia do Tocantins para a bacia do São Francisco	0,14	18º

Fonte: RP04 – Relatório Parcial sobre Avaliação Estratégica Integrada da Infraestrutura Hídrica de Usos Múltiplos Existente e Planejada (peça 74, p. 218-219)

64. São apresentadas no RP06 – Avaliação Institucional da Gestão dos Recursos Hídricos e Infraestrutura Hídrica de Uso Múltiplo (Peça 51, p. 41 a 43), os principais problemas identificados em infraestruturas hídricas de grande porte e com múltiplos atores envolvidos. Tais constatações derivam da análise de acórdãos do TCU (Acórdãos 2.272/2019, 1.462/2022 e 1.345/2022, todos do Plenário, com o primeiro acórdão sob relatoria do Ministro Augusto Nardes e os demais, do Ministro Aroldo Cedraz) e de estudos de casos do PISF, do Canal Adutor do Sertão Alagoano e da emancipação dos Perímetros Públicos de Irrigação. Segundo esse relatório, os empreendimentos de infraestrutura hídrica desse porte apresentam desafios estruturais inter-relacionados, cujos riscos e possíveis encaminhamentos devem ser previstos para o conjunto de empreendimentos analisados no Contrato 18, em que o Canal do Xingó se enquadra.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

65. Uma das dificuldades apresentadas refere-se ao planejamento estratégico dos empreendimentos, que se mostra insuficiente ou desarticulado, havendo dificuldade em adotar uma visão estratégica de longo prazo, com lógicas de intervenção bem definidas, articulação com políticas de desenvolvimento regional e territorial, e alinhamento com planos estratégicos nacionais, tal como o PNSH.

66. Como direcionamento, o RP06 indica a adoção de adoção de planejamentos estratégicos integrados e de longo prazo, com a institucionalização de processos de planejamento que considerem cenários futuros, objetivos de desenvolvimento de longo prazo, e a integração da infraestrutura hídrica com outras políticas setoriais e territoriais, utilizando, como já citado, o PNSH como referência central.

67. Também foi indicada a deficiência na modelagem conceitual das intervenções com consequente avaliação insuficiente de alternativas técnicas que solucionem o problema estudado. A baixa priorização à modelagem conceitual e à avaliação de alternativas técnicas, econômicas, socioambientais e institucionais antes da tomada de decisão e comprometimento de recursos é uma realidade recorrente no planejamento das infraestruturas hídricas de grande porte. Com vistas a mitigar esses riscos, recomenda-se no relatório a priorização e estruturação das fases iniciais de concepção desses empreendimentos, com a implementação de metodologias que exijam estudos de viabilidade robustos, análise aprofundada de alternativas e modelagem conceitual consistente.

68. Já o Apêndice 1 do RP06 (peça 53) trata especificamente da avaliação institucional que envolve o Canal do Xingó e suas particularidades. Segundo esse documento (p. 61), são quatro os principais desafios para a sustentabilidade da gestão do Canal do Xingó:

- Risco da Fragmentação Interfederativa;
- Risco da Dependência de ‘Projetos Greenfield’;
- Risco Financeiro do Varejo; e
- Risco da Heterogeneidade dos Usuários.

69. O Risco da Fragmentação Interfederativa se dá em decorrência de o Canal do Xingó previsto ser um sistema interestadual, englobando os estados da Bahia e de Sergipe. Dessa forma, o seu sucesso depende da coordenação eficiente entre um operador federal e dois operadores estaduais distintos, cada um com suas próprias capacidades técnicas, prioridades políticas e realidades orçamentárias. Uma falha na gestão ou na O&M em qualquer um dos estados compromete a funcionalidade e os benefícios em todo o sistema, tornando a coordenação um ponto de vulnerabilidade crítico.

70. Para o segundo risco apontado, conclui-se que a viabilidade econômica do Canal, conforme demonstrado na análise de capacidade de pagamento, depende massivamente de usuários que ainda não existem ou não estão operando em plena capacidade, como os perímetros de irrigação *greenfield* de Santa Brígida e Nossa Senhora da Glória. Isso cria um risco de descompasso temporal: o canal principal pode ficar pronto e gerar custos de O&M antes que a demanda por sua água esteja plenamente estabelecida, levando a um longo período de ociosidade e déficit.

71. Já o Risco Financeiro do Varejo refere-se à dependência da infraestrutura complementar, além do canal principal. A análise financeira revelou que um dos maiores riscos de CAPEX não está no canal principal, mas sim na infraestrutura complementar do maior usuário de saneamento, a DESO. A viabilidade de um investimento de mais de R$ 3 bilhões por parte da companhia sergipana é sensível e depende de condições de financiamento favoráveis. Uma falha na capacidade da DESO de realizar seus próprios investimentos compromete uma parcela significativa da demanda e da receita de rateio do canal.

72. Por fim, o Risco da Heterogeneidade dos Usuários indica que o modelo de custeio do OPEX depende de uma cesta de usuários extremamente heterogênea: grandes perímetros irrigados, uma companhia de saneamento, e potencialmente milhares de pequenos agricultores familiares e assentados pulverizados no território. Embora a análise tenha mostrado que a capacidade de pagamento agregada existe, o desafio gerencial de implementar um sistema de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

cobrança que seja, ao mesmo tempo, eficaz e socialmente justo (possivelmente com subsídios cruzados) deve ser considerado e carrega um alto custo de transação.

73. O Apêndice 1 do RP06 traz também (p. 62) um quadro com o histórico dos estudos e projetos realizados para o Canal do Xingó, reproduzido na Tabela 4.

Tabela 4: Estudos e projetos realizados para o Canal do Xingó.

ANO CONCLUSÃO	EVENTO
2000	Estudo de Pré-Viabilidade de Avaliação de Alternativas Multi-setoriais e Aproveitamento Múltiplo dos Recursos Naturais do Sistema Xingó (Codevasf – Ecoplan).
2009	Sistema Xingó – Estudo de Viabilidade de Aproveitamento Múltiplo dos Recursos Naturais – Relatório Final (Codevasf - Engecorps).
2013	Estudo de Impacto Ambiental - EIA, Relatório de Impacto Ambiental – RIMA e Obtenção da Licença Prévia – LP junto ao Ibama para Aproveitamento Múltiplo dos Recursos Naturais na Área de Influência do Sistema Xingó, nos estados de Sergipe e Bahia (Codevasf - Consórcio XINGÓ AMBIENTAL).
2016	Anteprojeto de Engenharia da Fase I do Aproveitamento Múltiplo dos Recursos Naturais do Sistema Xingó (Codevasf - Ecoplan Engenharia).
2020	Licença Prévia - IBAMA
2022	Outorga Preventiva - ANA
2023	Projeto Básico do Canal Xingó – Fase I (Codevasf - Consórcio Engecorps-TPF).
ANO INÍCIO	EVENTO
2021	Projeto Executivo do Lote I do Sistema Xingó (Codevasf - Techne, 2021 – paralisado para fins de realização de sondagens geotécnicas).
2021	Licitação (impugnada) para contratação de obras na parte inicial do sistema adutor do Lote I da Fase I, incluindo canal e túnel

Fonte: Apêndice 1 do RP06 (peça 53, p. 62)

74. Vale trazer também o quadro da situação atual das etapas do empreendimento (p. 62), reproduzido na Tabela 5.

Tabela 5: Situação atual das etapas do Canal do Xingó.

ETAPA	EVENTO	SITUAÇÃO
Estudo / Projeto	Estudo de concepção	Concluída
	Estudo de Viabilidade	Concluída Empreendimento subdividido em 4 Fases de implantação, sendo a Fase 1 subdividida em 2 Lotes
	Projeto básico	Fase 1 – Lotes 1 e 2: Concluída Fases 2, 3 e 4: A contratar
	Projeto executivo	Fase 1 – Lote 1: Contratado – em execução Fase 1 – Lote 2, Fases 2, 3 e 4: A contratar
Obras, Desapropriações e Reassentamentos		Fase 1 – Lote I: Decreto nº 11.017 de 29/03/2022 – declara de utilidade pública, para fins de desapropriação pela CODEVASF, a área de terras correlata Fase 1 – Lote II, Fases 2, 3 e 4: A solicitar
Teste e pré-operação	Teste e pré-operação	A iniciar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

ETAPA	EVENTO	SITUAÇÃO
	Entrada em operação	A iniciar
	Licença prévia	Concluída

Fonte: Apêndice 1 do RP06 (peça 53, p. 62)

75. Considerando os dados apresentados, o Apêndice 1 do RP06 (peça 53, p. 68) afirma que o Canal do Xingó já conta com alguns projetos desenvolvidos, autorizações ambientais e de recursos hídricos obtidas, além de possuir declaração de utilidade pública formalizada para uma de suas fases.

76. Dessa forma, esse relatório indica que o empreendimento se encontra mais próximo à etapa em que se estabelece formalmente a viabilidade do projeto. Essa identificação se justifica com base na existência dos seguintes elementos:

- Estudos de concepção e viabilidade realizados para todo o projeto;
- Licença Prévia (LP) obtida;
- Outorga Preventiva obtida, indicando haver disponibilidade hídrica para captação no reservatório de Paulo Afonso, no rio São Francisco.

77. Entretanto, o RP06 assevera que, apesar de o empreendimento já contar com o projeto básico concluído para os Lotes 1 e 2 da Fase 1, essa condição, por si só, não configura a transição para a consolidação da segurança jurídica, técnica e institucional indispensável à implantação do projeto. Para isso, seria necessário, adicionalmente, obter a Licença de Instalação (LI), o Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica (CERTOH) e a outorga de direito de uso de recursos hídricos.

78. Considerando o arranjo institucional que vem sendo empregado para os estudos e implementação do Canal, o relatório indica a execução convencional das fases de implantação (Capex) e de operação e manutenção (O&M), e prevê a responsabilidade primária de entidades da Administração Pública Federal pela infraestrutura principal, complementada pela atuação de entes estaduais nas estruturas secundárias associadas, utilizando mecanismos de gestão pública e cooperação interfederativa (arranjo 1 – estrutura convencional – peça 53, p. 68).

79. Dessa forma, o relatório aponta a Codevasf como a instância da administração pública federal responsável pela implantação e futura operação da infraestrutura principal do Canal do Xingó, competindo à autarquia (p. 69):

- Dar continuidade à elaboração dos projetos básicos (Fases 2 a 4) e/ou revisão no projeto já concluído a depender da escolha do cenário de atendimento com o Canal a ser adotado;
- Dar continuidade à elaboração dos projetos executivos (Fases 1 a 4);
- Realizar a desapropriação das áreas necessárias, tanto as já delimitadas no Decreto 11.007 quanto às demais referentes às Fases 1 – Lote II e fases 2 a 4. De posse de dados mais detalhados, como os provenientes do projeto básico, a CODEVASF deve solicitar as demarcações das áreas de interesse para o Canal como bem público a ser utilizado futuramente;
- Obter as licenças de instalação e operação junto ao IBAMA. Uma vez concluídos os projetos básicos, pode-se dar entrada junto ao IBAMA para obtenção da licença de instalação, concomitantemente com a contratação e elaboração dos projetos executivos e os requisitos para desapropriações das áreas;
- Obter a outorga de direito de uso de recursos hídricos e, posteriormente, o CERTOH junto à ANA. Salienta-se que ambos podem ser solicitados concomitantemente, porém, a emissão da outorga é pré-requisito para a obtenção do CERTOH;
- Realizar os pré-testes de operação e iniciar a operação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

80. O Apêndice 1 ao RP06 continua seu detalhamento do Canal do Xingó indicando as responsabilidades de cada ator envolvido no conjunto do empreendimento, considerando tanto o canal principal quanto as obras associadas para disponibilizar os recursos hídricos aduzidos aos diversos usuários previstos. Dessa forma, o Canal do Xingó, para alcançar sua funcionalidade plena, será integrado às seguintes infraestruturas associadas previstas (p. 70):

- Sistema de Interligação com a Deso (SE): A ser implantado e operado pela Companhia de Saneamento de Sergipe (Deso), com custos de Capex e Opex sob sua responsabilidade, dada a natureza específica de suas atividades de abastecimento.
- Perímetro Irrigado de Santa Brígida (BA/SE): Projeto de iniciativa da Codevasf, qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), nos termos do Decreto 12.162/2024. Seu alinhamento com o avanço do canal principal é decisivo para a funcionalidade integrada do sistema, e seu êxito representa fator determinante para a sustentabilidade do Canal do Xingó, dado que responde por aproximadamente 30% da demanda hídrica estimada. A modelagem por meio de concessão comum ou patrocinada, constitui instrumento estratégico para mitigar riscos de desempenho e inadimplência, com efeitos diretos sobre a viabilidade operacional e financeira do empreendimento como um todo.
- Outras Estruturas Secundárias (BA e SE): Propõe-se que a Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB) assuma a responsabilidade pela implantação e O&M das estruturas secundárias em seu território, e que a Companhia de Desenvolvimento Regional de Sergipe (CODERSE) assuma responsabilidade similar para as estruturas em território sergipano.

81. O Apêndice 1 ressalta a possibilidade de constituição futura de um Consórcio Público ou a implementação de uma PPP para a fase de O&M (e/ou partes da implantação), após reavaliação e definição conjunta pelos atores envolvidos, caso se demonstre mais vantajosa para a sustentabilidade e eficiência do sistema.

82. Assim, considerando o arranjo previsto para o Canal, o relatório apresenta as entidades referentes a cada instância do modelo institucional proposto (p. 70 a 72).

83. Para o planejamento, projeto e implantação (Capex) do canal principal, tem-se a Codevasf como responsável federal, tendo como função ser o principal financiador (OGU) e executor dos investimentos de projeto, obtenção das autorizações legais, licenças ambientais, autorização de uso da água, implantação do canal principal e desapropriações.

84. Como responsáveis estaduais, são apresentadas a CERB (BA), a Coderse (SE) e a Deso (SE), com função de financiar os projetos e a implantação dos canais secundários e unidades complementares em cada estado. No caso da DESO, trata-se especificamente de suas adutoras de água advindas do canal principal ou dos secundários no sentido do abastecimento das cidades ou comunidades atendidas.

85. A operação e manutenção (O&M) da infraestrutura principal fica sob responsabilidade novamente da Codevasf, a qual deve desenvolver capacidade técnica e gerencial para essa atribuição, sendo necessário para isso a dotação orçamentária específica e definição dos mecanismos de cobrança necessários à sustentabilidade financeira das atividades de O&M.

86. Por sua vez, a operação e manutenção das estruturas secundárias e de derivação ficam também sob responsabilidade da CERB (BA), da Coderse (SE) e da Deso (SE).

87. Já a regulação fica a cargo da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a qual deve estabelecer as normas para o uso dos recursos hídricos, emitindo e fiscalizando o cumprimento das outorgas de direito de uso.

88. No âmbito dos estados, a regulação do saneamento estadual em Sergipe fica a cargo da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe – Agrese, a qual deve atuar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

como reguladora dos serviços de saneamento no estado de Sergipe, especificamente previstos por parte da DESO. Já para o caso da Bahia, não há previsão de atendimento a serviços de concessionárias de saneamento.

89. A normatização e definição de diretrizes pelo uso da água fica sob responsabilidade do CBH São Francisco, do CONERH- BA e do CONERH-SE, definindo diretrizes e critérios de outorga ou critérios de uso racional da água.

90. Previu-se apoio técnico por parte da ANA e da Embrapa, em âmbito federal, para a otimização do uso da água para as atividades de irrigação, pecuária e outros usos. Para o estado da Bahia, pode-se citar, com esse fim: SIHS, SEMA, INEMA, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e SEAGRI, além da SDR (Secretaria de Desenvolvimento Rural), SEADES (Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social) e SDE (Secretaria de Desenvolvimento Econômico). Já no estado de Sergipe, vislumbram-se a SEMAC, a Emater e a SEAGRI, em conjunto da SEDURBI (Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura), da SEASC (Secretaria de Assistência Social e Cidadania), da SEDETEC (Secretaria de Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia) e da SETEEM (Secretaria do Trabalho, Emprego e Empreendedorismo).

91. Todos esses atores têm condições de fornecer apoio técnico e institucional à gestão eficiente da água para usos agropecuários e produtivos nos estados da BA e do SE, além de promover ações integradas com políticas de desenvolvimento rural, social e econômico.

92. Finalmente, o Apêndice 1 ao RP06 (peça 53, p. 72 a 75) prevê, para o andamento do empreendimento do Canal do Xingó, a necessidade de implantação de um Protocolo de Intenções Tripartite, envolvendo a União (MIDR e/ou Codevasf) e o governo dos estados da BA e de SE, o qual deve conter, ao menos:

- Documentação comprobatória da viabilidade do empreendimento, incluindo as licenças já obtidas e os projetos já realizados
- Manifestação formal dos governos dos estados quanto à continuidade do projeto, com base nas evidências técnicas;
- Adesão à diretriz de autossustentabilidade operacional: reconhecimento de que os custos de O&M (OPEX) devem ser integralmente cobertos pelos beneficiários (via tarifas e/ou orçamento estadual, conforme o modelo adotado), sem aportes regulares da União após o início da operação;
- Concordância quanto à necessidade de mecanismo de garantia para cobertura da O&M sob gestão estadual, a fim de mitigar o risco de inadimplência dos usuários. As partes se comprometem a aprofundar a definição do modelo mais adequado, considerando aspectos jurídicos, fiscais (LRF) e operacionais;
- Compromisso dos estados em iniciar estudos internos sobre a viabilidade de tais mecanismos e os impactos fiscais da futura assunção da O&M secundária;
- Elaboração de Plano de Trabalho Conjunto, com cronograma das atividades técnicas, jurídicas e institucionais necessárias à: i. conclusão dos projetos (básico e executivo para todas as fases do empreendimento); ii. obtenção das licenças de instalação, CERTOH e outorga de direito de uso de recursos hídricos; e iii. negociação e formalização do instrumento vinculante com os compromissos definitivos de O&M, custeio e garantias.
- Estabelecimento de normas de governança e coordenação interfederativa para a fase subsequente.

93. Posteriormente, para que se passe do momento de análise de viabilidade do projeto para o de definições finais técnicas, jurídicas e institucionais, o qual se busca alcançar no momento atual do Canal do Xingó, é necessário que se conclua o projeto básico (ou anteprojeto, a depender do modelo de contratação) para todo o empreendimento, se obtenha a licença de instalação e finalmente a outorga do direito de uso de recursos hídricos acompanhada do CERTOH.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

94. Em paralelo, para esse próximo momento, é necessária a expedição dos seguintes atos legais:

- Decreto Federal designando a entidade federal responsável, estabelecendo a governança interna e confirmando a responsabilidade da União pelo CAPEX e pela O&M do canal principal;
- Decretos Estaduais designando as entidades estaduais da Bahia e Sergipe responsáveis pelas estruturas secundárias;
- Compromisso Interfederativo: Protocolo de Intenções Interfederativo com Força de Compromisso Mútuo para Implantação e Operação. Esse protocolo deverá ser assinado entre a União e os estados, apresentando o compromisso formal de execução do CAPEX pela União e como contrapartida, o de acordo pelas obrigações recíprocas dos estados para garantir a sustentabilidade da operação futura. A assinatura desse Protocolo de Intenções é condição mandatória para o início de obras. Esse protocolo deve prever, ainda: i. Ratificação das responsabilidades de O&M; ii. Compromissos orçamentários formais de cada ente em seus orçamentos com recursos para cobertura da O&M sob sua responsabilidade; iii. Garantia estadual de adimplência dos usuários: cláusula que impõe aos estados a obrigação de garantir a adimplência dos usuários sob sua jurisdição, assumindo a responsabilidade por eventuais déficits de arrecadação relacionados à O&M secundária; iv. Detalhamento dos mecanismos de garantia estadual; v. Matriz de alocação de responsabilidades e custeio: anexo contendo estimativas de custos de O&M, fontes de financiamento, responsáveis pela arrecadação, alocação de riscos financeiros e um plano específico para a cobertura de déficit operacional nos anos iniciais da operação; vi. Coordenação e interface operacional: regras para interface entre as instâncias operacionais e protocolos de entrega de vazões; vii. Condicionamento à implantação: cláusula que limita a licitação e contratação das obras à assinatura do Protocolo; e viii. Monitoramento e transparência: mecanismos para acompanhar as atividades seguintes.
- Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) e Convênios com Órgãos Técnicos de Apoio: de forma complementar, devem ser assinados documentos com entidades como SEAGRI (BA e SE), SEMAC (SE), SEMA (BA) e INEMA (BA), Emater e Embrapa, bem como outras entidades que forem identificadas como relevantes para o apoio técnico ao desenvolvimento dos projetos para os usuários de água.

95. De acordo com o Apêndice 1 ao RP06, a elaboração dos projetos executivos e o consequente início das obras será liberado com a assinatura dos documentos indicados acima, em paralelo à execução das desapropriações e reassentamentos necessários. São indicados ainda os procedimentos necessários à operação do empreendimento, após a emissão da licença de operação.

II. Informações trazidas pela Codevasf e pela Deso (peças 96 a 98)

96. As informações trazidas pela Codevasf são baseadas em duas notas técnicas (peças 97 e 98) – NT 26 e 29/2025 AD/GEP/UPH, datadas de 22/9/2025 e 6/10/2025, respectivamente. Ressalta-se que a segunda NT, elaborada em um prazo de duas semanas após a emissão da primeira nota técnica, tem o propósito de complementar as informações trazidas inicialmente, em decorrência da manifestação do Governo Estadual de Sergipe, por intermédio da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, com relação à importância estratégica do Canal do Xingó para a segurança hídrica e o desenvolvimento socioeconômico do Estado (peça 96).

97. Em sua primeira NT, a Codevasf conclui seu pronunciamento relativo à proposta de encaminhamento constante da peça 28 no sentido de que a estatal, ao reafirmar a importância do Canal do Xingó como projeto estruturante para a segurança hídrica e o desenvolvimento regional no estado de Sergipe e destacando que os estudos mais recentes constantes do RP05 visam ao equacionamento dos apontamentos realizados pelo TCU, reconhece que a plena

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

definição do empreendimento depende da cooperação institucional com o Governo de Sergipe e de sua companhia de saneamento (Deso), de modo a garantir que as demandas hídricas urbanas e produtivas sejam dimensionadas de forma realista e atualizada.

98. Dessa forma, a Companhia afirma nessa NT que permanece comprometida em não dar prosseguimento a etapas de licitação ou execução do empreendimento até que os produtos do Contrato 18/2022-MDR sejam aprovados e as recomendações do TCU sejam plenamente consideradas, colocando-se à disposição inclusive na construção de soluções que assegurem a viabilidade técnica, econômica, social e ambiental do Canal do Xingó.

99. Tendo em mãos a manifestação da Deso com relação ao Canal do Xingó e a proposta de encaminhamento apresentada ora em discussão (peça 96), a Codevasf emite seu pronunciamento complementar por meio da citada NT 29/2025 (peça 98). Em suma, a Companhia reafirma seu posicionamento emitido na nota anterior, destacando a citada manifestação da Deso em conjunto com a Seplan, em que reconhecem tanto o Canal do Xingó como projeto de interesse estratégico para a segurança hídrica e o desenvolvimento de Sergipe quanto a necessidade de articulação institucional entre os entes federativos para atualização das demandas hídricas e consolidação das análises de viabilidade.

100. Em derradeiro, a Codevasf reafirma seu compromisso com: i. o cumprimento integral das determinações do TCU; ii. os princípios do planejamento, da eficiência administrativa e da economicidade; e iii. com a adoção de medidas que assegurem a tomada de decisão fundamentada em parâmetros técnicos atualizados e validados. O órgão assegura ainda que as atividades (referentes à licitação de qualquer obra referente ao Canal do Xingó) permanecerão suspensas até que os resultados do Contrato 18/2022-MDR sejam oficialmente aprovados e as instâncias competentes deliberem sobre o prosseguimento do empreendimento.

101. No transcorrer da NT 29/2025, a Codevasf informa que em 9/7/2024 foi celebrado o 2° Termo Aditivo ao Contrato 0.169.00/2020, firmado com o Consórcio Techne-Engeconsult, formado pelas empresas Techne Engenheiros Consultores Ltda. e Engeconsult Consultores Técnicos Ltda., tendo como objeto a elaboração do Projeto Executivo do Lote I da Fase I do Canal do Xingó no valor de R$ 5,9 milhões e vigência de 440 dias a partir da emissão da ordem de serviço datada de 8/4/2021, passando seu vencimento para 31/08/2025.

102. Entretanto, o contrato foi interrompido em 21/5/2025, em atendimento Ofício 39039/2024-TCU/Seproc, que comunica a decisão contida no Acórdão 1.786/2024 – TCU – Plenário.

103. A Codevasf afirma ainda que a participação da Deso e de demais órgãos estaduais é condição essencial para consolidar os parâmetros de vazão, pontos de entrega e obras complementares, com vistas ao dimensionamento do Canal do Xingó em consonância com as reais necessidades da população a ser beneficiada.

104. Afirma também que, com base na manifestação do Estado de Sergipe, elaborada pela Seplan em articulação com a Deso e a Sedurbi, foram indicadas providências para atualização dos dados de consumo, vulnerabilidade dos sistemas e demanda projetada, entendendo assim que a aferição da relação custo-benefício do empreendimento dependerá da incorporação dessas informações atualizadas aos estudos já realizados, assegurando que as projeções reflitam as reais necessidades da população beneficiária e os parâmetros técnicos do estado.

105. A citada manifestação apresentada pela Seplan em articulação com a Deso e a Sedurbi (peça 96) aponta os investimentos necessários para obtenção da segurança hídrica no estado de Sergipe, em contraponto à escassez de informações municipais e necessidade de definir e implementar políticas públicas nessa temática.

106. Nesse sentido, a Seplan afirma que os investimentos previstos para que todas as sedes urbanas do estado estejam plenamente atendidas totalizam R$ 1,3 bilhão até 2035, sendo R$ 1,0 bilhão nos sistemas de produção (75%) e R$ 347,2 milhões nos sistemas de distribuição de água (25%).

107. Do montante destinado à produção de água, 31% correspondem a infraestruturas recomendadas, destinadas a 17 sedes urbanas, caracterizadas por intervenções aderentes ao problema identificado, com base técnica mais detalhada das ações propostas. Já as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

infraestruturas potenciais que requerem estudos complementares totalizam 48% do investimento em produção de água, representada majoritariamente pelo estudo de barragem no rio Vaza-Barris. Além das infraestruturas recomendadas e potenciais, são estimados cerca de R$ 217 milhões (22% do total) para 28 sedes urbanas que têm vulnerabilidade nos mananciais ou nos sistemas produtores de água e são desprovidas de propostas de solução. Esses casos ainda requerem estudos de alternativas para o incremento da segurança hídrica que confirmarão o investimento necessário.

108. No que se refere à distribuição de água, os investimentos de R$ 347,2 milhões para o pleno atendimento da população urbana correspondem à ampliação da reservação, instalação de 122.867 ligações e assentamento de 1.255 km de rede de distribuição.

109. A situação dos mananciais do estado de SE, conforme a manifestação da Seplan, é apresentada na Figura 3 apresentada adiante. Conforme seus dados, os mananciais de 68% das sedes urbanas possuem vulnerabilidade alta (31%), média (15%) ou baixa (16%), o que representa 41% da população do estado.

110. Complementarmente à implantação ou ampliação de sistemas, foram estimados os custos de reposição dos ativos de produção e de distribuição, que somam investimento adicional de R$ 1,4 bilhão até 2035, considerando uma taxa de reposição da infraestrutura da ordem de 2% ao ano. Quanto ao consumo, estima-se que a demanda de água para abastecimento da população urbana da Região Metropolitana de Aracaju seja de 2,6 m^3/s, sendo que as maiores demandas estão concentradas na capital (Aracaju – 1,8 m^3/s) e em Nossa Senhora do Socorro (0,5 m^3/s).

111. Entretanto, a manifestação da Seplan afirma que o diagnóstico estadual carece de aprofundamento municipal, tendo em vista que variabilidades locais (qualidade dos mananciais, características geográficas, perfil de demanda, regime de bombeamento, perdas específicas) exigem estudos complementares em nível municipal.

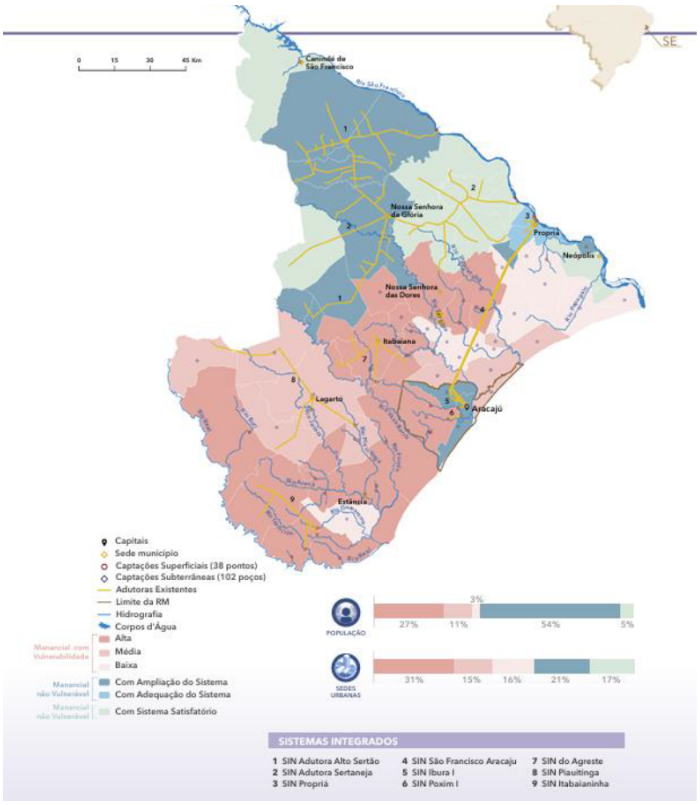
112. A Seplan afirma ainda que, para avançar na segurança hídrica do abastecimento urbano no estado, existem algumas diretrizes prioritárias, tal como o mapeamento e priorização de municípios críticos, o que pode ser realizado por meio do ISH-U para identificar sedes em nível mínimo ou baixo de segurança hídrica, priorizando assim intervenções nesses locais.

113. Sua manifestação aborda também as principais obras recomendadas pelo PNSH para o estado de Sergipe, como ampliação da adução (Reforço da capacidade dos sistemas adutores do São Francisco - R$ 160,34 mi, do Agreste - R$ 44,15 mi e do Alto Sertão - R$ 30,74 mi) para aumentar a capilaridade e a confiabilidade da distribuição de água; aumento da Reservação (construção da Barragem Rio Vaza-Barris (R$ 406 mi) para criar um novo e robusto manancial; e planejamento futuro para a Região Metropolitana de Aracaju, a fim de definir as melhores soluções para a área mais populosa do estado.

114. As obras das adutoras e da barragem já recomendadas têm o potencial de resolver o risco de desabastecimento para 34% da população vulnerável, enquanto os 66% restantes dependerão dos resultados dos estudos estratégicos e da viabilização das obras potenciais a longo prazo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

Figura 3: Sistemas integrados de abastecimento de água no estado de SE, com a indicação de vulnerabilidade dos mananciais utilizados.



Fonte: Manifestação da Seplan em conjunto da Deso e da Sedurbi (peça 96, p. 10) relativas à proposta de encaminhamento apresentada aos gestores do Canal do Xingó.

115. Com relação ao Canal do Xingó, devido ao seu alto custo e à complexidade do balanço hídrico do Rio São Francisco, o PNSH adota uma postura cautelosa, exigindo estudos mais aprofundados para garantir a sua sustentabilidade e efetividade antes de recomendar o início das obras, indicando ainda um estudo aprofundado para a Região Metropolitana (RM) de Aracaju, por ser uma área complexa e com alta densidade populacional, com vistas a avaliar a interdependência dos mananciais existentes (rios Poxim, Sergipe, etc.) e propor um conjunto de soluções integradas.

116. A Secretaria afirma ainda que a viabilidade e a legitimidade de um projeto da envergadura do Canal de Xingó dependem de seu alinhamento com os instrumentos de planejamento e gestão de recursos hídricos vigentes no estado. Nesse sentido, apresenta a necessidade da elaboração do Plano Sergipano de Segurança Hídrica (PSH), que oferece o arcabouço ideal para a correta inserção e justificação do projeto.

117. O Termo de Referência para a elaboração do PSH já reconhece a importância estratégica do Canal de Xingó. Tal documento lista tal empreendimento explicitamente como uma das novas intervenções estruturais a serem consideradas e avaliadas em seus estudos, em especial o Subproduto 2D - Inventário de Intervenções. A inclusão do projeto no PSH garante que sua análise seja feita de forma integrada. Finalmente, serão realizados o detalhamento, hierarquização e justificativa das ações prioritárias.

118. Finalmente, a Seplan, em conjunto da Deso e da Sedurbi, conclui sua manifestação afirmando que as soluções atuais e projetadas são insuficientes para o alcance da segurança hídrica em seu território, no horizonte temporal previsto. Embora existam importantes obras de infraestrutura em operação e outras recomendadas pelo Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH) — como a ampliação de adutoras e a construção da barragem no Rio Vaza-Barris, elas são medidas mitigatórias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

119. Essas ações são essenciais para atender demandas imediatas e reduzir riscos para uma parcela da população, mas não alteram o paradigma da escassez nem oferecem a segurança hídrica necessária para sustentar um novo ciclo de desenvolvimento econômico de longo prazo, como o vislumbrado no plano 'Sergipe 2050'.

120. Dessa forma, sua manifestação aponta o Canal de Xingó como vetor de transformação regional, configurando-se como a intervenção capaz de reconfigurar a matriz hídrica de Sergipe, com uma vazão projetada de 30,9 m³/s, representando um aumento na oferta de água gerenciável para as regiões mais críticas. Assim, sua implementação visa a destravar o desenvolvimento da agricultura irrigada, atrair agroindústrias, universalizar o acesso à água potável, incentivando uma transformação socioeconômica no estado.

III. Análises das manifestações e informações trazidas pelo MIDR, pela Codevasf e pela Deso

121. A análise das manifestações e informações trazidas pelo MIDR, pela Codevasf e pela Deso relativas à proposta de encaminhamento apresentada à peça 28, em especial quanto à abstenção da prática de qualquer ato administrativo referente à licitação das obras do Canal do Xingó, até que se reavaliem seus estudos, incluindo o de viabilidade técnica, econômica e ambiental referente ao empreendimento, trouxeram esclarecimentos relevantes sobre a natureza, o escopo e o estágio dos produtos elaborados no âmbito do Contrato 18/2022-MDR.

122. Em especial, o MIDR sustentou que o RP05 possui natureza de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício preliminar, voltada ao planejamento estratégico e à hierarquização de portfólio de empreendimentos hídricos, não se confundindo com EVTEA completo, ACB completa ou estudo definitivo de estruturação do projeto.

123. Essa ponderação, contudo, não é suficiente para afastar as conclusões apontadas na instrução de peça 28. Ao contrário, a própria natureza preliminar atribuída ao RP05 reforça a impossibilidade de se utilizar tal produto como fundamento técnico bastante para autorizar o avanço da licitação das obras do Canal do Xingó.

124. Se o estudo tem função de filtro estratégico, baseado em informações ainda paramétricas e estimativas aproximadas, sua conclusão deve orientar o aprofundamento das alternativas, a reformulação do projeto e a realização de estudos posteriores, e não respaldar a contratação de obra de grande vulto sem a consolidação prévia da viabilidade socioeconômica, técnica, ambiental, institucional e operacional.

125. Convém recordar que a instrução preliminar concluiu que os cenários então examinados não forneciam base técnica suficiente para o prosseguimento da licitação, pois a ACB considerada constante do RP05 apontava inviabilidade socioeconômica das alternativas analisadas, remanescendo a necessidade de reavaliação dos estudos de viabilidade pelo MIDR para equilibrar custos e benefícios socioeconômicos e assegurar a sustentabilidade financeira e operacional do empreendimento.

126. Nesse sentido, o argumento de que a ACB é preliminar não elimina os indícios de impropriedades, mas apenas confirma que o empreendimento ainda se encontra em estágio insuficiente de maturidade para a prática de atos licitatórios relacionados às obras. O próprio exame das manifestações registra que a ACB Preliminar não realiza estudo exaustivo de concepção de alternativas, que a reconcepção detalhada do projeto de engenharia pertence à fase posterior de estruturação e que se impõe aguardar os demais estudos, notadamente o RP07 e uma ACB Completa, antes de avaliação conclusiva das proposições definitivas relativas ao Canal do Xingó.

127. Ademais, permanecem sem superação os problemas centrais anteriormente identificados pelo Tribunal: utilização de estudos defasados, alteração substancial das premissas de demanda hídrica com centralidade crescente da Deso, desconsideração de investimentos já realizados nos sistemas de abastecimento de Sergipe, ausência de alternativas estratégicas suficientemente distintas, insuficiência na análise de arranjos institucionais e financeiros e necessidade de aderência plena às diretrizes atuais de análise socioeconômica de custo-benefício.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

128. A instrução preliminar registrou, inclusive, que as fragilidades de planejamento eram persistentes e que o Tribunal já havia identificado inversão da lógica de planejamento, com avanço de projetos e preparação de licitação em paralelo à elaboração dos estudos estratégicos contratados pelo MIDR.

129. Da mesma forma, os produtos adicionais apresentados, especialmente o RP06, não afastam os achados. Ao contrário, indicam ações ainda necessárias para elaboração do projeto executivo e para a futura licitação das obras, incluindo definição de governança interfederativa, atos legais, acordos de cooperação, responsabilidades pela implantação e operação das infraestruturas principal e secundárias, além de compromissos relacionados ao custeio e à sustentabilidade operacional. A própria análise da instrução registra que o RP06 reforça o encaminhamento da instrução preliminar.

130. Portanto, as manifestações dos gestores são úteis para delimitar o estágio atual dos estudos e para reconhecer que parte das lacunas deverá ser enfrentada em produtos posteriores, mas não demonstram a superação das impropriedades que motivaram a proposta preliminar. Ao contrário, confirmam que ainda não há base técnica suficiente para o avanço da licitação, especialmente diante da ausência de comprovação da viabilidade socioeconômica dos cenários analisados, da indefinição da componente Deso, da carência de alternativas estratégicas robustas e da necessidade de aprofundamento dos estudos em nível compatível com uma ACB completa.

131. Desse modo, entende-se que as manifestações apresentadas não afastam as irregularidades apontadas na instrução preliminar.

132. Mostra-se adequado, portanto, manter a essência da proposta anteriormente submetida aos gestores, com os ajustes redacionais decorrentes dos esclarecimentos prestados, preservando-se a vedação ao avanço de atos licitatórios relacionados às obras do Canal do Xingó enquanto não forem concluídos, aprovados e tecnicamente avaliados os estudos necessários à demonstração da viabilidade socioeconômica, financeira, operacional, ambiental e institucional do empreendimento.

133. Em outras palavras, as manifestações reforçaram que o Canal do Xingó carece de estudos e demais atos que forneçam os insumos necessários para a tomada de decisão com relação à sua execução, em que pese a importância socioeconômica que o empreendimento possui para as áreas beneficiadas dos estados da Bahia e de Sergipe, além da contribuição no alcance da segurança hídrica dessas localidades.

Análise da manifestação e informações trazidas pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDR

134. Iniciando a análise pela manifestação do MIDR, em especial a Nota Técnica 106/2025/CGPS/DPE/SNSH-MIDR (peça 57), verifica-se que o intuito das alegações trazidas reside na defesa do nível de profundidade do Produto 5 (RP05) - Relatório Parcial sobre Análise de Alternativas de Intervenções – Apêndice 1-Canal do Xingó (peça 14), o qual foi a principal peça analisada e discutida na instrução preliminar objeto da manifestação dos gestores (peça 28).

135. A manifestação por meio da citada NT do Ministério indica também a aderência do RP05 às orientações constantes do manual de Análise de Custo-Benefício, cujos preceitos técnicos foram considerados como norteadores para os estudos realizados no Contrato 18.

136. Nesse sentido, a análise ora aqui empreendida concorda com os apontamentos realizados pelo MIDR na adequação do grau de profundidade do RP05, para o momento em que se encontra tal produto, e de sua aderência ao manual de ACB.

137. De fato, a natureza preliminar do RP05 explica, em certa medida, a utilização de informações paramétricas, estimativas aproximadas e análises menos detalhadas do que aquelas exigidas em uma fase de estruturação definitiva do projeto.

138. Dessa forma, tal constatação não afasta o encaminhamento apontado na instrução preliminar. Ao contrário, reforça que o RP05 não possui densidade técnica suficiente para respaldar o avanço da licitação de obra de grande vulto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

139. Também não procede a tentativa de tratar as limitações apontadas pela equipe técnica como meras características naturais da ACB preliminar.

140. Ainda que determinados níveis de simplificação sejam metodologicamente admissíveis nessa fase, permanecem sem resposta adequada questões centrais: a atualização das demandas efetivas, a avaliação de alternativas estratégicas substancialmente distintas, a incorporação dos investimentos já realizados nos sistemas existentes, a definição do papel da Deso, a sustentabilidade econômico-financeira e a comprovação da funcionalidade do trecho a ser licitado.

141. Além disso, os resultados econômicos negativos não foram afastados pela manifestação ministerial. A instrução preliminar havia registrado que os cenários analisados no RP05 apresentaram indicadores socioeconômicos desfavoráveis, com Valor Social Presente Líquido negativo, Taxa Interna de Retorno Econômico inferior à taxa social de desconto e relação benefício-custo inferior a 1.

142. O MIDR não apresentou novo cenário tecnicamente consistente que revertesse esse quadro, limitando-se a sustentar que o estudo cumpriu seu papel preliminar.

143. A referência do MIDR a produtos posteriores, especialmente RP06 e RP07, também não afasta os encaminhamentos propostos. Ao contrário, confirma que diversos elementos essenciais ainda dependem de complementação, tais como modelagem institucional, faseamento, cronograma, fontes de financiamento, governança interfederativa e estratégias de implementação. Se tais aspectos ainda serão desenvolvidos ou consolidados em produtos subsequentes, não há como considerar superadas as fragilidades que justificaram a proposta preliminar de abstenção de atos licitatórios para execução das obras do empreendimento.

144. Portanto, quanto ao MIDR, conclui-se que a manifestação esclarece o escopo metodológico do RP05, mas não demonstra a superação das irregularidades apontadas. O argumento da natureza preliminar da ACB é compatível com a manutenção da cautela adotada pelo Tribunal, pois confirma que o empreendimento ainda carece de estudos mais robustos antes da prática de atos relacionados à licitação das obras.

145. Cabe ainda trazer um comentário relativo às análises realizadas ao RP05 na instrução preliminar. Para isso, é necessário rememorar o conteúdo da instrução que levou à promulgação do Acórdão 1.786/2024-TCU-Plenário, objeto deste monitoramento. À ocasião, a instrução anterior ao acórdão em monitoramento (peça 6) determinou à Codevasf que se abstivesse de qualquer ato relativo à licitação das obras do Canal do Xingó até que os produtos do Contrato 18 fossem concluídos e aprovados pelo contratante, trazendo insumos para a tomada de decisão relativa à continuidade dos atos que culminarão na execução do empreendimento.

146. Aprovado, à época, o RP05 pelo MIDR, tal documento fora então disponibilizado neste processo pelo órgão setorial (peça 14), acompanhado de nota técnica destinada à análise do documento (peça 15), dando a entender que as informações ali constantes seriam as necessárias e suficientes para a análise quanto ao grau de maturidade do projeto para a sua licitação. Dessa forma, a instrução preliminar, tendo à disposição o RP05 e somente ele, relativo aos produtos do Contrato 18, pautou-se em especial nos dados presentes nesse relatório parcial. Somente com o advento das manifestações trazidas pelos gestores sobre a instrução preliminar, é que os demais produtos foram disponibilizados, até o produto 6 – RP06 – Relatório Parcial sobre Avaliação Institucional da Gestão dos Recursos Hídricos e Infraestrutura Hídrica de Uso Múltiplo e seus apêndices, incluindo os produtos anteriores ao RP05. Ressalta-se que o RP07, referente à proposta de intervenções hídricas e estratégias de implementação, não fora juntado aos autos até o momento.

147. Ressalta-se que o RP05 possui a última data de sua edição em 21/10/2024, a instrução preliminar é de 18/7/2025, e o RP06 data de 30/6/2025, porém sua juntada ao processo é de 14/7/2025, posterior à instrução preliminar e conseguinte envio aos gestores com vistas a oportunizar suas manifestações.

148. Retoma-se assim a análise da manifestação aduzida pelo MIDR (peça 57) e demais informações trazidas pelo órgão setorial (peças 51 e 53, em especial).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

149. Diante desse quadro, conclui-se que ainda se impõe aguardar a conclusão e a disponibilização dos demais estudos do Contrato 18, notadamente o **RP07**, bem como a consolidação dos estudos de viabilidade em nível compatível com uma **ACB Completa**. À luz do Guia ACB, somente na fase de **estudos detalhados do projeto**, com adequada definição de demanda, custos, alternativas, riscos, cronograma e impactos socioambientais, haverá base técnica suficiente para uma avaliação mais segura e conclusiva das proposições definitivas relativas ao Canal do Xingó.

150. Conforme recomendação constante do Manual de Análise de Custo-Benefício Preliminar (peça 25, p. 135, item 7.2), o objetivo da ACB Preliminar, documento que norteou os documentos até então elaborados no âmbito do Contrato 18, não é o de traçar uma conclusão definitiva sobre o projeto, mas sim de reduzir o escopo de análise futura para as alternativas que merecem ser analisadas em mais detalhes. Alcança-se assim com a ACB Preliminar o encaminhamento das alternativas de projeto para os estágios posteriores de estudos, seja via ACB Completa ou estudos de viabilidade detalhados.

151. Convém recordar que a instrução preliminar concluiu que os cenários então examinados não forneciam base técnica suficiente para o prosseguimento da licitação, pois a ACB constante do RP05 apontava inviabilidade socioeconômica das alternativas analisadas, remanescendo a necessidade de reavaliação dos estudos de viabilidade pelo MIDR para equilibrar custos e benefícios socioeconômicos e assegurar a sustentabilidade financeira e operacional do empreendimento.

152. Nesse sentido, o argumento de que a ACB é preliminar não elimina o achado, mas apenas confirma que o empreendimento ainda se encontra em estágio insuficiente de maturidade para a prática de atos licitatórios relacionados às obras. O próprio exame das manifestações registra que a ACB Preliminar não realiza estudo exaustivo de concepção de alternativas, que a reconcepção detalhada do projeto de engenharia pertence à fase posterior de estruturação e que se impõe aguardar os demais estudos, notadamente o RP07 e uma ACB Completa, antes de avaliação conclusiva das proposições definitivas relativas ao Canal do Xingó.

Análise dos produtos apresentados decorrentes do Contrato 18/2022-MDR

153. Em acréscimo à manifestação de sua NT, o MIDR trouxe os produtos 4 e 6 do Contrato 18, cujas informações contribuem para o esclarecimento do nível de maturidade dos estudos relacionados ao Canal do Xingó.

154. Inicialmente, o RP04 traz uma hierarquização entre os dezoito empreendimentos que seguiram na sua análise comparativa, em que o Canal do Xingó ocupa a 5ª posição, com uma pontuação de 0,57, atrás cos canais do Sertão Pernambucano (0,73), do Sertão Baiano – Eixo Sul (0,63), do Sertão Alagoano – trechos V a VIII (0,61) e do Ramal do Entremontes (0,57).

155. É certo que esse tipo de ranqueamento não traduz, de forma automática, uma ordem vinculante de implantação dos empreendimentos analisados. Ainda assim, trata-se de elemento técnico relevante, pois oferece uma referência comparativa para a priorização de projetos, indicando, em princípio, quais iniciativas tenderiam a merecer precedência em relação a outras.

156. Dessa forma, ainda que os atos administrativos possam ter seus graus de discricionariedade, é necessário que os gestores apresentem suas justificativas para que empreendimentos com ranqueamentos inferiores sejam executados anteriormente àqueles com melhores pontuações, que trariam uma melhor relação custo-benefício à sociedade impactada.

157. Por sua vez, o RP06 é claro ao afirmar que o Canal do Xingó, apesar de sua importância para a promoção do desenvolvimento regional da região atendida pelo canal no estado de Sergipe, além da promoção da segurança hídrica, necessita concluir estudos, obter licenças e alcançar determinados graus de governança entre as instituições participantes, tendo em vista o seu desenvolvimento não só no estado de Sergipe, mas na Bahia também (peça 53, p. 68-69).

158. Apresenta também riscos que devem ser considerados em seus estudos, ainda não devidamente direcionados entre os diversos atores envolvidos. O seu sucesso depende, conforme discorrido ao longo do Anexo I do RP06 (peça 53), e devidamente resumido em sua página 61: i. da coordenação eficiente entre um operador federal e dois operadores estaduais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

distintos; ii. de pagamento, massivamente de usuários que ainda não existem ou não estão operando em plena capacidade, como os perímetros de irrigação ainda não implementados de Santa Brígida e Nossa Senhora da Glória; iii. da infraestrutura complementar, considerando que um dos maiores riscos de Capex está na infraestrutura complementar do maior usuário de saneamento, a Deso; e iv. de uma cesta de usuários heterogênea.

159. Nota-se também que o projeto básico, ou até mesmo o anteprojeto, só foram elaborados para a Fase I do empreendimento, o que representa somente 37% do empreendimento (113 km da Fase I / 305 km totais). O Projeto executivo, contratado para detalhamento dos estudos do Lote I da Fase I, encontra-se paralisado aguardando as definições que virão no decorrer dos demais estudos a serem elaborados.

160. A licença ambiental de instalação do empreendimento ainda não foi obtida, assim como a outorga de uso efetivo dos recursos hídricos e emissão do Certoh, etapas necessárias e obrigatórias para a execução das obras do Canal. Da mesma forma, encontra-se o decreto de utilidade pública para o lote 2 da fase 1 e demais fases (2 a 4).

161. Nesse sentido, restam atividades obrigatórias anteriores à licitação das obras do Canal, a serem empreendidas pelo seu órgão gestor, a princípio a Codevasf, conforme extraído do RP06 (peça 53, p. 69):

- Dar continuidade à elaboração dos projetos básicos (Fases 2 a 4) e/ou revisão no projeto já concluído a depender da escolha do cenário de atendimento com o Canal a ser adotado;
- Dar continuidade à elaboração dos projetos executivos (Fases 1 a 4);
- Realizar a desapropriação das áreas necessárias, tanto as já delimitadas no Decreto 11.007 quanto às demais referentes às Fases 1 – Lote II e fases 2 a 4. De posse de dados mais detalhados, como os provenientes do projeto básico, a CODEVASF deve solicitar as demarcações das áreas de interesse para o Canal como bem público a ser utilizado futuramente; e
- Obter as licenças de instalação e operação junto ao IBAMA. Uma vez concluídos os projetos básicos, pode-se dar entrada junto ao IBAMA para obtenção da licença de instalação, concomitantemente com a contratação e elaboração dos projetos executivos e os requisitos para desapropriações das áreas

162. Finalmente, o Apêndice 1 ao RP06 (peça 53, p. 72 a 75) prevê, para o andamento do empreendimento do Canal do Xingó, a necessidade de implantação de um Protocolo de Intenções Tripartite, envolvendo a União (MIDR e/ou Codevasf) e o governo dos estados da BA e de SE, o qual deve conter, ao menos:

- Documentação comprobatória da viabilidade do empreendimento, incluindo as licenças já obtidas e os projetos já realizados
- Manifestação formal dos governos dos estados quanto à continuidade do projeto, com base nas evidências técnicas;
- Adesão à diretriz de autossustentabilidade operacional: reconhecimento de que os custos de O&M (OPEX) devem ser integralmente cobertos pelos beneficiários (via tarifas e/ou orçamento estadual, conforme o modelo adotado), sem aportes regulares da União após o início da operação;
- Concordância quanto à necessidade de mecanismo de garantia para cobertura da O&M sob gestão estadual, a fim de mitigar o risco de inadimplência dos usuários. As partes se comprometem a aprofundar a definição do modelo mais adequado, considerando aspectos jurídicos, fiscais (LRF) e operacionais;
- Compromisso dos estados em iniciar estudos internos sobre a viabilidade de tais mecanismos e os impactos fiscais da futura assunção da O&M secundária;
- Elaboração de Plano de Trabalho Conjunto, com cronograma das atividades técnicas, jurídicas e institucionais necessárias à: i. conclusão dos projetos (básico e executivo para todas as fases do empreendimento); ii. obtenção das licenças de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

instalação, CERTOH e outorga de direito de uso de recursos hídricos; e iii. negociação e formalização do instrumento vinculante com os compromissos definitivos de O&M, custeio e garantias.

- Estabelecimento de normas de governança e coordenação interfederativa para a fase subsequente.

163. Em paralelo, o relatório aponta ainda a necessidade de expedição dos seguintes atos legais:

- Decreto Federal designando a entidade federal responsável, estabelecendo a governança interna e confirmando a responsabilidade da União pelo Capex e pela O&M do canal principal;
- Decretos Estaduais designando as entidades estaduais da Bahia e Sergipe responsáveis pelas estruturas secundárias;
- Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) e Convênios com Órgãos Técnicos de Apoio: de forma complementar, devem ser assinados documentos com entidades como Seagri (BA e SE), Semac (SE), Sema (BA) e Inema (BA), Emater e Embrapa, bem como outras entidades que forem identificadas como relevantes para o apoio técnico ao desenvolvimento dos projetos para os usuários de água.

164. Dessa forma, de acordo com o Apêndice 1 do RP06, a elaboração dos projetos executivos e o consequente início das obras somente será liberado com a assinatura dos documentos indicados acima, em paralelo à execução das desapropriações e reassentamentos necessários.

165. Logo, os produtos adicionais apresentados, especialmente o RP06, não são capazes de afastar as pospostas. Ao contrário, indicam ações ainda necessárias para elaboração do projeto executivo e para a futura licitação das obras, incluindo definição de governança interfederativa, atos legais, acordos de cooperação, responsabilidades pela implantação e operação das infraestruturas principal e secundárias, além de compromissos relacionados ao custeio e à sustentabilidade operacional. A própria análise da instrução registra que o RP06 reforça o encaminhamento da instrução preliminar.

166. Conclui-se que o RP06 traz as ações ainda necessárias para a elaboração do projeto executivo e licitação das obras do Canal do Xingó, o que reforça o encaminhamento constante da instrução preliminar submetida aos gestores (peça 28).

Análise das manifestações trazidas pela Codevasf

167. A manifestação da Codevasf igualmente não afasta as propostas sugeridas na instrução preliminar.

168. Embora reafirme a importância estratégica do Canal do Xingó e registre compromisso de não prosseguir com etapas de licitação ou execução antes da aprovação dos produtos do Contrato 18/2022-MDR e da consideração das recomendações do TCU, a estatal reconhece que a plena definição do empreendimento depende de cooperação institucional com o Governo de Sergipe e a Deso, a fim de dimensionar de forma realista e atualizada as demandas hídricas urbanas e produtivas.

169. A Companhia destacou que os estudos mais recentes buscam equacionar os apontamentos do TCU e reconheceu que a plena definição do empreendimento depende da cooperação institucional com o Governo de Sergipe, a Deso e demais órgãos estaduais

170. Conforme apresentado, a Codevasf se manifestou por meio de duas notas técnicas (peças 97 e 98) de mesmo teor, no sentido de indicar a importância do empreendimento para o estado de Sergipe, porém com a necessidade de estudos anteriores para a definição de condições de contorno, tal como população atendida, vazão empregada, pontos de retirada, política estadual de recursos hídricos, entre outros. A manifestação da companhia de saneamento estadual, a Deso, pautou o reforço apresentado pela segunda nota da Codevasf com vistas à necessidade desses estudos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

171. Em sua primeira NT, a Codevasf reconhece que a plena definição do empreendimento depende da cooperação institucional com o Governo de Sergipe e de sua companhia de saneamento (Deso), de modo a garantir que as demandas hídricas urbanas e produtivas sejam dimensionadas de forma realista e atualizada, permanecendo comprometida em não dar prosseguimento a etapas de licitação ou execução do empreendimento até que os produtos do Contrato 18/2022-MDR sejam aprovados e as recomendações do TCU sejam plenamente consideradas.

172. Em seu pronunciamento complementar (NT 29/2025, peça 98), a Companhia reafirma seu posicionamento emitido na nota anterior, destacando a citada manifestação da Deso em conjunto com a Seplan e a Sedurbi, em que reconhecem tanto o Canal do Xingó como projeto de interesse estratégico para a segurança hídrica e o desenvolvimento de Sergipe quanto a necessidade de articulação institucional entre os entes federativos para atualização das demandas hídricas e consolidação das análises de viabilidade.

173. Por conseguinte, a Codevasf reitera seu posicionamento no sentido de cumprir as determinações do TCU e de seguir os princípios do planejamento, da eficiência administrativa e da economicidade, adotando as medidas que assegurem a tomada de decisão fundamentada em parâmetros técnicos atualizados e validados.

174. Dessa forma, o órgão assegura que as atividades referentes à licitação de qualquer obra referente ao Canal do Xingó permanecerão suspensas, até que os resultados do Contrato 18/2022-MDR sejam oficialmente aprovados e as instâncias competentes deliberem sobre o prosseguimento do empreendimento.

175. Desse modo, entende-se que a Codevasf está de acordo com a proposta constante da instrução preliminar, detalhando os estudos necessários a serem realizados.

176. Ressalta-se que não foi apresentada pela Codevasf alternativa técnica capaz de superar os resultados negativos da ACB. A estatal reafirma a relevância do empreendimento e sua disposição de construir soluções, mas não demonstra, com base em estudos conclusivos, que os cenários avaliados se tornaram socioeconomicamente viáveis ou que a componente Deso foi tecnicamente reformulada para reduzir o impacto sobre a atratividade do projeto.

Análise das manifestações da Deso, Seplan e Sedurbi — elemento complementar à manifestação da Codevasf

177. Embora a Deso não figure como unidade jurisdicionada principal neste monitoramento, sua manifestação foi utilizada pela Codevasf como elemento de reforço argumentativo quanto à relevância estratégica do Canal do Xingó para o estado de Sergipe.

178. A manifestação apresentada pela Seplan em articulação com a Deso e a Sedurbi (peça 96) aponta os investimentos necessários para obtenção da segurança hídrica no estado de Sergipe, em acréscimo à escassez de informações municipais e necessidade de definir e implementar políticas públicas nessa temática.

179. Nesse sentido, a Seplan afirma que os investimentos previstos para que todas as sedes urbanas do estado estejam plenamente atendidas totalizam R$ 1,3 bilhão até 2035, sendo R$ 1,0 bilhão nos sistemas de produção (75%) e R$ 347,2 milhões nos sistemas de distribuição de água (25%).

180. Dos mananciais do estado, conforme a manifestação da Seplan, verifica-se que aqueles que abastecem 41% da população, correspondente a 62% dos municípios, apresentam vulnerabilidades que trazem insegurança hídrica aos sistemas (ver Figura 3).

181. Quanto ao consumo, estima-se que a demanda de água para abastecimento da população urbana da Região Metropolitana de Aracaju seja de 2,6 m³/s, sendo que as maiores demandas estão concentradas na capital (Aracaju – 1,8 m³/s) e em Nossa Senhora do Socorro (0,5 m³/s).

182. Essas informações são relevantes e devem ser consideradas. Elas demonstram que há, de fato, um problema hídrico estrutural no estado de Sergipe e que a ampliação da segurança hídrica possui importância estratégica para o desenvolvimento estadual. Nesse ponto, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

manifestação contribui para afastar eventual leitura de que inexistiria problema público a ser enfrentado.

183. Contudo, essa constatação não é suficiente para afastar as impropriedades apontadas na instrução preliminar referente ao resultado dos estudos para o empreendimento Canal do Xingó.

184. Há diferença metodológica essencial entre demonstrar a existência de um problema hídrico no estado de Sergipe e demonstrar que o Canal do Xingó, na configuração atualmente estudada, é a solução tecnicamente mais adequada, socioeconomicamente viável e institucionalmente madura para enfrentar esse problema.

185. A afirmação de que o Canal do Xingó é uma intervenção estruturante e transformadora não substitui a demonstração de que seus custos, benefícios, alternativas, riscos, arranjos de operação e impactos foram adequadamente comparados com outras soluções possíveis.

186. Aliás, a própria manifestação da Seplan afirma que o diagnóstico estadual carece de aprofundamento municipal, tendo em vista que variabilidades locais (qualidade dos mananciais, características geográficas, perfil de demanda, regime de bombeamento, perdas específicas) exigem estudos complementares em nível municipal.

187. Dessa forma, verifica-se que os dados tanto de vazão quanto de qualidade dos mananciais merecem ser revisitados pelos órgãos estaduais sergipanos, com vistas às suas definições com o necessário grau de precisão e detalhamento.

188. A Seplan afirma ainda que, para avançar na segurança hídrica do abastecimento urbano no estado, é necessário a realização do mapeamento para priorização de municípios críticos, priorizando as intervenções nesses locais.

189. Outro ponto relevante é a menção à necessidade de elaboração do Plano Sergipano de Segurança Hídrica. Segundo a própria manifestação analisada na instrução, a viabilidade e a legitimidade de um projeto da envergadura do Canal do Xingó dependem de seu alinhamento com os instrumentos de planejamento e gestão hídrica vigentes no estado, sendo o PSH o arcabouço adequado para a correta inserção e justificação do empreendimento.

190. Essa afirmação reforça a conclusão de que o Canal do Xingó ainda deve ser submetido a uma etapa de planejamento integrado no âmbito estadual. A inclusão do empreendimento no PSH pode ser positiva, mas justamente por isso deve anteceder decisões irreversíveis de implantação, permitindo avaliar sua prioridade, seu faseamento, sua articulação com os sistemas existentes e sua relação com outras intervenções hídricas previstas para Sergipe.

191. A manifestação não afasta a impropriedade relativa à insuficiência de definição da demanda efetiva. Ao contrário, reforça que os dados de vazão, qualidade dos mananciais, perdas, perfil de consumo e necessidades por município ainda devem ser revisitados e aprofundados pelos órgãos estaduais antes de se concluir pela solução mais adequada.

192. Logo, a manifestação estadual, ao mesmo tempo em que defende a importância estratégica do Canal, confirma a premissa que fundamentou a cautela do TCU: por ser uma intervenção orientada pela oferta e destinada a induzir desenvolvimento, o empreendimento exige validação robusta das demandas, comparação com alternativas e comprovação prévia de sustentabilidade e efetividade antes do início das obras.

193. Assim, permanecem hígidos os fundamentos da proposta de manutenção da vedação ao avanço de atos licitatórios até que sejam concluídos, aprovados e tecnicamente avaliados os estudos necessários à demonstração da viabilidade socioeconômica, financeira, ambiental, institucional e operacional do Canal do Xingó.

Compilação das informações trazidas pelo MIDR, pela Codevasf e pelos órgãos do estado de Sergipe (Seplan, Deso e Sedurbi)

194. Levando em conta as informações e manifestações apresentadas, verifica-se que o Canal do Xingó carece de estudos e demais atos administrativos para que os órgãos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

responsáveis possam avaliar sobre a continuidade do empreendimento e consequente licitação de suas obras.

195. Considerando a formatação da contratação pela lógica das obras públicas, compete à Codevasf, órgão apontado como responsável pela execução dos estudos e posterior execução e operação do empreendimento, ao menos:

- Dar continuidade à elaboração dos projetos básicos (Fases 2 a 4) e/ou revisão no projeto já concluído a depender da escolha do cenário de atendimento com o Canal a ser adotado;
- No caso de realização de contratação integrada, realizar previamente o anteprojeto para a totalidade do empreendimento;
- Dar continuidade à elaboração dos projetos executivos (Fases 1 a 4);
- Realizar a desapropriação das áreas necessárias, tanto as já delimitadas no Decreto 11.007 quanto às demais referentes às Fases 1 – Lote II e fases 2 a 4. De posse de dados mais detalhados, como os provenientes do projeto básico, a Codevasf deve solicitar as demarcações das áreas de interesse para o Canal como bem público a ser utilizado futuramente; e
- Obter as licenças de instalação e operação junto ao IBAMA.

196. Verifica-se ainda a necessidade de implantação de um Protocolo de Intenções Tripartite, envolvendo a União (MIDR e/ou Codevasf) e o governo dos estados da BA e de SE, o qual deve conter, ao menos:

- Documentação comprobatória da viabilidade do empreendimento, incluindo as licenças já obtidas e os projetos já realizados
- Manifestação formal dos governos dos estados quanto à continuidade do projeto, com base nas evidências técnicas;
- Adesão à diretriz de autossustentabilidade operacional: reconhecimento de que os custos de O&M (Opex) devem ser integralmente cobertos pelos beneficiários (via tarifas e/ou orçamento estadual, conforme o modelo adotado), sem aportes regulares da União após o início da operação;
- Concordância quanto à necessidade de mecanismo de garantia para cobertura da O&M sob gestão estadual, a fim de mitigar o risco de inadimplência dos usuários. As partes se comprometem a aprofundar a definição do modelo mais adequado, considerando aspectos jurídicos, fiscais (LRF) e operacionais;
- Compromisso dos estados em iniciar estudos internos sobre a viabilidade de tais mecanismos e os impactos fiscais da futura assunção da O&M secundária;
- Elaboração de Plano de Trabalho Conjunto, com cronograma das atividades técnicas, jurídicas e institucionais necessárias à: i. conclusão dos projetos (básico e executivo para todas as fases do empreendimento); ii. obtenção das licenças de instalação, CERTOH e outorga de direito de uso de recursos hídricos; e iii. negociação e formalização do instrumento vinculante com os compromissos definitivos de O&M, custeio e garantias.
- Estabelecimento de normas de governança e coordenação interfederativa para a fase subsequente.

197. Em paralelo, devem ser providenciados, não exaustivamente, os seguintes atos legais:

- Decreto Federal designando a entidade federal responsável, estabelecendo a governança interna e confirmando a responsabilidade da União pelo Capex e pela O&M do canal principal;
- Decretos Estaduais designando as entidades estaduais da Bahia e Sergipe responsáveis pelas estruturas secundárias;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

- Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) e Convênios com Órgãos Técnicos de Apoio: de forma complementar, devem ser assinados documentos com entidades como SEAGRI (BA e SE), SEMAC (SE), SEMA (BA) e INEMA (BA), Emater e Embrapa, bem como outras entidades que forem identificadas como relevantes para o apoio técnico ao desenvolvimento dos projetos para os usuários de água.

198. Complementarmente, o estado de Sergipe buscará a elaboração do Plano Sergipano de Segurança Hídrica (PSH), que oferece o arcabouço ideal para a correta inserção e justificação do projeto, o qual conterá, entre outros estudos, o Subproduto 2D - Inventário de Intervenções. Com esse estudo, será realizada a análise do Canal do Xingó, de forma integrada e hierarquizada dentre os demais empreendimentos sergipanos destinados à promoção do desenvolvimento regional por intermédio da segurança hídrica.

199. Vale também comentar a necessidade de conclusão do Produto RP07 do Contrato 18, acompanhada de elaboração de uma análise custo benefício completa, a cargo do MIDR.

200. As orientações acima devem ser observadas também no caso de a administração pública concluir pela vantajosidade da concessão do empreendimento à iniciativa privada, sob a ótica da Lei 8.987/1995, no que couber.

201. O cumprimento das atividades elencadas acima trará as condições necessárias para que a Codevasf, acompanhada do MIDR e dos órgãos estaduais envolvidos de Sergipe, a exemplo da Seplan, da Deso e da Sedurbi, delibere sobre a continuidade do Canal do Xingó, fundamentada em parâmetros técnicos atualizados e validados, considerando os princípios do planejamento, da eficiência administrativa e da economicidade.

CONCLUSÃO

202. O escopo da presente instrução consiste na análise das manifestações do MIDR, da Codevasf e de órgãos estaduais de Sergipe (Seplan, Deso e Sedurbi) com relação à proposta de encaminhamento constante da instrução preliminar (peça 28) que avaliou a possibilidade de licitação das obras do Canal do Xingó à luz dos estudos realizados até então.

203. As informações supervenientes trouxeram esclarecimentos relevantes acerca do escopo e da finalidade dos produtos elaborados no âmbito do Contrato 18/2022-MDR, em especial quanto à natureza preliminar do RP05 e à existência de produtos subsequentes ainda voltados ao amadurecimento do empreendimento.

204. Não obstante, tais elementos não afastam a conclusão central já externada na instrução preliminar, no sentido de que os estudos realizados até o momento não conferem suporte técnico suficiente para o prosseguimento seguro da licitação das obras do Canal do Xingó.

205. A instrução preliminar já havia registrado que o histórico do empreendimento revela fragilidades relevantes de planejamento, em especial a utilização de estudos defasados, a alteração substancial das premissas de demanda hídrica, a insuficiente consideração dos investimentos já realizados nos sistemas de abastecimento existentes, a ausência de análise satisfatória de alternativas estratégicas e a necessidade de reavaliação do projeto à luz das diretrizes do Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura.

206. As manifestações analisadas não contradizem esse diagnóstico. Ao contrário, reforçam a necessidade de aprofundamento técnico, institucional, econômico-financeiro, ambiental e operacional do empreendimento antes da prática de novos atos administrativos relacionados à licitação das obras.

207. As informações supervenientes, longe de infirmarem esse diagnóstico, reforçam a necessidade de aprofundamento e amadurecimento técnico do projeto.

208. Ainda que o MIDR tenha sustentado a natureza preliminar da Análise de Custo-Benefício constante do RP05 e esclarecido que produtos posteriores do Contrato 18/2022-MDR se destinam ao aprofundamento das proposições estratégicas, tal circunstância não autoriza, por si só, o avanço de atos licitatórios com base nos cenários atualmente estudados. Se o RP05 tem função de filtro e priorização de alternativas em etapa de planejamento, seus resultados devem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

servir à reavaliação, à reformulação e ao amadurecimento do empreendimento, e não à contratação de obra de grande vulto sem demonstração consolidada de viabilidade.

209. Da mesma forma, as manifestações da Codevasf e dos órgãos estaduais de Sergipe evidenciam a relevância estratégica da segurança hídrica para o estado e o interesse institucional na continuidade dos estudos do Canal do Xingó. Contudo, também confirmam que permanecem pendentes definições essenciais sobre demanda efetiva, vazões, pontos de entrega, integração com sistemas existentes, faseamento, cronograma, obras complementares, arranjos institucionais, fontes de financiamento, custeio da operação e manutenção e responsabilidades dos entes envolvidos.

210. Nesse contexto, conclui-se que a determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.786/2024-TCU-Plenário pode ser considerada em cumprimento, nos termos do item 32.5.4 da Portaria-Segecex 27/2009, na medida em que a Codevasf, até o momento, tem se abstido de praticar atos administrativos voltados à licitação das obras do Canal do Xingó antes da aprovação dos produtos do Contrato 18/2022-MDR.

211. Entretando, ainda não se verifica o atendimento integral da deliberação em sua dimensão material, uma vez que não se encontra demonstrada, em bases técnicas suficientemente consolidadas, a viabilidade socioeconômica, financeira, operacional, ambiental e institucional do empreendimento. Essa demonstração constitui condição necessária para qualquer deliberação segura acerca do prosseguimento da execução do Canal do Xingó.

212. A título exemplificativo, e não se limitando aos produtos e ações apontados, encontra-se o tópico anterior (parágrafos 197 a 203), o qual indica uma linha de ações necessárias para o alcance da maturidade dos estudos para a posterior licitação do Canal do Xingó, caso o MIDR e a Codevasf assim decidam, após análise das informações advindas desses atos.

213. Assim, mostra-se cabível a manutenção, em essência, da proposta constante da instrução preliminar, com os ajustes redacionais decorrentes dos esclarecimentos prestados pelos gestores, a fim de preservar a coerência com as conclusões já firmadas pelo Tribunal e evitar a inversão do ciclo de planejamento público.

214. Desse modo, propõe-se determinar à Codevasf que se abstenha de praticar qualquer ato administrativo relacionado à licitação das obras do Canal do Xingó com base nos cenários estudados até o momento, enquanto não forem concluídos, aprovados e tecnicamente avaliados os estudos necessários à comprovação da viabilidade do empreendimento. Em paralelo, será recomendado ao MIDR de que prossiga na reavaliação dos estudos de viabilidade do empreendimento por intermédio do Contrato 18 e de outros instrumentos que julgar conveniente, com vistas ao seu amadurecimento técnico, ao adequado equacionamento entre custos e benefícios socioeconômicos e à formação de base informacional idônea para futura deliberação acerca de sua contratação.

215. Impõe-se, por conseguinte, a continuidade do monitoramento da deliberação, a fim de assegurar que eventual retomada de atos voltados à licitação das obras somente ocorra após a consolidação de estudos atualizados, consistentes e aptos a demonstrar a economicidade, a eficiência, a sustentabilidade e a efetividade da solução proposta, em observância aos princípios do planejamento, da eficiência administrativa e da economicidade

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

216. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

216.1. considerar em cumprimento a determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.786/2024-TCU-Plenário, tendo em vista que, embora tenha havido observância formal quanto à abstenção de atos administrativos referentes à licitação das obras do Canal do Xingó, ainda não restou comprovada, em bases técnicas suficientes, a viabilidade socioeconômica do empreendimento;

216.2. determinar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

abstenha de praticar qualquer ato administrativo relacionado à licitação das obras do Canal do Xingó com base nos cenários estudados até o momento, até que sejam concluídos, avaliados e validados os estudos necessários à adequada demonstração da viabilidade do empreendimento;

216.3. recomendar ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que prossiga na reavaliação dos estudos de viabilidade do Canal do Xingó, com vistas ao amadurecimento técnico do empreendimento, ao adequado equacionamento entre custos e benefícios socioeconômicos e à formação de base informacional idônea para futura deliberação acerca de sua contratação;

216.4. Informar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional do Acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos".

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273960.

VOTO

Em exame, o monitoramento da determinação constante do item 9.1 do acórdão 1786/2024-Plenário, proferido em auditoria realizada no Canal do Xingó. O empreendimento está sob responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

2. O Canal do Xingó é um sistema de adução de água bruta com captação no rio São Francisco, com 305 km de extensão e vazão de 31 m³/s, concebido em quatro fases. Na versão de 2019 do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), o custo do empreendimento foi estimado em R$ 4,15 bilhões e o canal foi classificado como indutor de desenvolvimento regional (*supply driven*). Posteriormente, conforme registrado no acórdão monitorado, a classificação teria sido alterada para "projeto executivo concluído".

3. Por meio do mencionado item 9.1 do acórdão 1786/2024-Plenário, esta Corte determinou à Codevasf que se abstivesse de praticar atos referentes à licitação das obras antes da aprovação dos produtos de estudo contratado em 2022 pelo então Ministério do Desenvolvimento Regional[1]. O objeto do estudo é a avaliação estratégica integrada e o planejamento de intervenções hídricas. Hoje, ele é conduzido pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

4. Em instrução preliminar[2], a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) examinou a análise socioeconômica de custo-benefício do produto 5 do estudo (RP05). Os cenários estudados apresentaram valor presente líquido social negativo, taxa interna de retorno econômico inferior à taxa social de desconto e relação benefício-custo inferior à unidade. A unidade instrutiva concedeu aos gestores a oportunidade de apresentar comentários sobre as propostas de encaminhamento aventadas.

5. O MIDR[3] sustentou que o RP05 constitui análise preliminar destinada à hierarquização de portfólio. Afirmou que suas limitações são próprias da fase de planejamento e serão supridas por produtos subsequentes, entre eles o produto 6 do estudo (RP06), voltado à avaliação institucional, ao qual atribuiu a análise dos arranjos institucionais e financeiros. Acrescentou também que o financiamento e a alocação orçamentária são decisões de gestão.

6. A Codevasf[4] reafirmou a relevância estratégica do empreendimento e o compromisso de manter suspensos os atos licitatórios até a aprovação dos produtos. Vinculou, ainda, a definição do projeto à atualização das demandas pelo estado de Sergipe, com referência à manifestação do governo estadual. Nessa manifestação, o governo estadual apontou o canal como vetor de transformação de sua matriz hídrica; contudo, reconheceu que seu diagnóstico necessita de aprofundamento municipal e que o empreendimento deve ser avaliado no plano estadual de segurança hídrica a ser elaborado, cujo termo de referência já o inclui.

7. Na instrução final[5], a AudUrbana considerou a determinação em cumprimento, uma vez que a Codevasf tem se abstido de praticar atos voltados à licitação das obras. Registrou, porém, que a viabilidade do empreendimento não está demonstrada. Quanto ao RP06, registrou que dele constam providências ainda necessárias à futura licitação das obras, como licenciamento, outorga, desapropriações, governança interfederativa e compromissos de custeio da operação, o que reforça a proposta de vedação. A unidade propôs: a) determinar à Codevasf que se abstenha de praticar atos relacionados à licitação das obras com base nos cenários estudados, até que sejam concluídos,

[1] Contrato 18/2022-MDR.
[2] Peça 28.
[3] Peças 51-93, em especial a peça 57.
[4] Peças 95-98.
[5] Peça 104.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273961.

avaliados e validados os estudos necessários à demonstração da viabilidade; b) recomendar ao MIDR que prossiga na reavaliação desses estudos; c) dar ciência da deliberação aos jurisdicionados.

II

8. Acolho a análise da AudUrbana e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir. Divirjo, porém, da proposta de expedir nova determinação e recomendação, pelas razões expostas adiante.

9. O item 9.1 do acórdão 1786/2024-Plenário impôs obrigação de abstenção sujeita a termo, que se encerra com a aprovação dos produtos do estudo contratado. A Codevasf declara manter suspensos os atos voltados à licitação das obras e a unidade instrutiva não identificou ato em sentido contrário. A companhia informou, além disso, ter interrompido o contrato de elaboração do projeto executivo do lote I da fase 1 em 21/5/2025.

10. Esses elementos demonstram que a Codevasf vem observando a vedação imposta pelo item 9.1, que deve ser considerada cumprida. Esse juízo não extingue a vedação, que subsiste nos termos em que foi fixada: a abstenção perdura até a aprovação dos produtos do estudo, ainda não concluído, e tem por finalidade expressa a adequação do empreendimento às recomendações e orientações deles decorrentes.

11. Essa finalidade é essencial, pois a simples aprovação dos produtos não protege o interesse público: ela não garante que o empreendimento seja viável. O princípio do planejamento[6] exige que a decisão de contratar se apoie em estudos que atestem a viabilidade técnica e econômica do empreendimento. Também o exigem a eficiência[7] e a economicidade[8]. A jurisprudência desta Corte exige estudos de viabilidade técnica e econômica para obras de engenharia e reconhece que estudo deficiente não permite concluir sobre a viabilidade do empreendimento[9].

12. O MIDR aprovou o RP05, no qual se aponta a inviabilidade socioeconômica das alternativas analisadas. Nem o Ministério nem a Codevasf apresentaram cenário tecnicamente consistente que revertesse esse resultado. A aprovação formal dos produtos não equivale, portanto, à demonstração de viabilidade, nem à adequação do empreendimento às recomendações do estudo.

13. A adequação metodológica do RP05 à fase de planejamento, reconhecida pela AudUrbana, conduz a consequência oposta à pretendida pelo MIDR. O RP05 constitui análise preliminar destinada a selecionar projetos, baseada em estimativas aproximadas de custo e demanda. Seu resultado negativo orienta, portanto, a reformulação do projeto, não a contratação de obra de grande vulto. O próprio MIDR reconhece que a formulação de propostas concretas cabe ao produto 7 do estudo (RP07), relativo à proposta de intervenções e estratégias de implementação, ainda não concluído, e que a reconcepção detalhada do projeto pertence à fase de estruturação. Uma avaliação conclusiva depende, portanto, desse produto e da análise de custo-benefício completa, com adequada definição de demanda, custos, alternativas, riscos, cronograma e impactos socioambientais.

14. A existência do projeto básico da fase 1 não altera esse quadro. Nos termos do art. 42, VIII, da Lei 13.303/2016, cabe ao projeto básico assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento. Não lhe cabe, porém, atestar o mérito socioeconômico da solução nem a demanda que a justifica. Segundo o próprio RP06, a conclusão do projeto básico da fase 1 não basta, por si só, para consolidar a segurança jurídica, técnica e institucional indispensável à implantação do canal. Além disso, a fase 1 corresponde a cerca de 37% da extensão do canal. Continuam pendentes os projetos básicos das fases 2 a 4, a licença de instalação, a outorga de direito de uso de recursos hídricos, o certificado de avaliação da sustentabilidade da obra

[6] Art. 6º, I, do Decreto-Lei 200/1967.
[7] Art. 37, *caput*, da Constituição Federal.
[8] Art. 70, caput, da Constituição Federal e art. 31, caput, da Lei 13.303/2016.
[9] Acórdão 2411/2010-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273961.

hídrica e a declaração de utilidade pública das áreas do lote II da fase 1 e das fases 2 a 4. A AudUrbana registrou, ainda, que a funcionalidade do trecho a ser licitado não foi demonstrada. A execução de obra por etapas pressupõe que cada etapa tenha funcionalidade autônoma, conforme orientação consolidada desta Corte.

15. A imaturidade do empreendimento é também institucional. O canal é um sistema interestadual, cujo êxito depende da coordenação entre um operador federal e dois operadores estaduais. Sua sustentabilidade depende, além disso, de demanda que ainda não existe, como a de perímetros de irrigação ainda não implantados, e de investimentos superiores a R$ 3 bilhões da Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO) em infraestrutura complementar. Mesmo quando essa demanda se concretizar, o custeio da operação dependerá de usuários muito distintos: grandes perímetros irrigados, uma companhia de saneamento e agricultores familiares e assentados dispersos pelo território. Essa diversidade dificulta a implantação de um sistema de cobrança eficaz.

16. Segundo o RP06, a licitação e a contratação das obras estão condicionadas à assinatura de protocolo de intenções entre a União e os estados da Bahia e de Sergipe, com compromissos orçamentários de custeio da operação e manutenção e garantia estadual de adimplência dos usuários. O início das obras depende, ainda, da edição de decretos federal e estaduais que designem as entidades responsáveis. Essas providências seguem pendentes.

17. A natureza do empreendimento torna ainda mais necessária a demonstração de sua viabilidade. O canal não se destina a atender demandas preexistentes, mas a induzir o desenvolvimento regional, como reconhece o próprio governo estadual ao apresentá-lo como vetor de transformação de sua matriz hídrica. Como observou a AudUrbana, uma intervenção orientada pela oferta exige validação robusta das demandas, comparação com alternativas e comprovação prévia de sustentabilidade e efetividade antes do início das obras. Foi justamente para avaliar empreendimentos dessa natureza, entre eles o Canal do Xingó, que o MIDR contratou o RP07, cujo produto final ainda não foi concluído.

18. Além disso, a demanda hídrica que o canal deve atender continua em revisão. O estado de Sergipe declarou que seu diagnóstico requer aprofundamento municipal e a Codevasf condicionou a definição do projeto a essa atualização. Seguem sem resposta, ainda, a avaliação de alternativas estratégicas substancialmente distintas e a incorporação dos investimentos já realizados nos sistemas de abastecimento existentes. Demonstrar a existência de um problema hídrico no estado não equivale a demonstrar que o canal, na configuração estudada, é a solução adequada para enfrentá-lo. Pela mesma razão, a avaliação do empreendimento no plano estadual de segurança hídrica deve anteceder decisões irreversíveis de implantação.

19. Por essas razões, a adequação do empreendimento às recomendações do estudo passa necessariamente pela comprovação da demanda efetiva e pelo reexame do dimensionamento do sistema. Consta indicação nesse sentido no próprio RP05. Segundo o MIDR, a análise de sensibilidade do estudo mostrou que a infraestrutura complementar da DESO, destinada a interligar o canal aos sistemas de abastecimento da companhia, tem peso determinante no resultado: sem ela, a atratividade socioeconômica do projeto se altera substancialmente. Por isso, o estudo sugeriu rever o ponto em que o canal entregará água à companhia e executar as obras em etapas. Convém que o reexame abranja também a sustentabilidade dos custos de operação e manutenção atribuídos aos entes estaduais, risco igualmente apontado no RP06. São necessárias, ainda, a conclusão do RP07 e a elaboração de análise de custo-benefício completa, providências apontadas pela AudUrbana.

20. Ainda assim, não vejo necessidade de expedir nova determinação nem recomendação. O monitoramento destina-se a verificar o cumprimento da deliberação, que está demonstrado. As entidades atuaram de boa-fé: a Codevasf observou a vedação e o MIDR trouxe ao processo os estudos, que apontam a inviabilidade dos cenários examinados. A Codevasf assumiu, além disso, compromisso mais amplo que o próprio item 9.1: manter suspensas as atividades relativas à licitação até que os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273961.

resultados do estudo sejam aprovados e as instâncias competentes deliberem sobre o prosseguimento do empreendimento, com decisão fundamentada em parâmetros técnicos atualizados e validados[10]. Desde a deliberação monitorada, não há no processo indício de que as entidades pretendam prosseguir à margem desses estudos.

21. Não procede, contudo, a objeção do MIDR de que financiamento e alocação orçamentária seriam decisões de gestão alheias ao escopo da fiscalização. Este Tribunal não escolhe a prioridade do empreendimento nem seu modelo de financiamento, escolhas que permanecem com os gestores. O controle aqui exercido é outro: verifica se a licitação de obra de grande vulto, custeada com recursos da União, observa o planejamento e a economicidade, exame que integra a competência constitucional desta Corte.

22. A discricionariedade do gestor, que esta Corte já reconheceu no acórdão monitorado quanto à metodologia de classificação dos empreendimentos do PNSH, não dispensa, porém, motivação. No ranqueamento comparativo do produto 4 do estudo, que pontua os empreendimentos segundo os benefícios à população atendida, o Canal do Xingó ocupou a quinta posição entre dezoito, com a mesma pontuação do quarto colocado e atrás de três empreendimentos mais bem avaliados. Essa classificação não vincula a ordem de implantação, mas exige que eventual precedência do canal sobre esses empreendimentos seja tecnicamente justificada.

23. A preocupação da AudUrbana é legítima e fica endereçada sem novo comando às entidades. A vedação do item 9.1 subsiste até a aprovação dos produtos do estudo. Proponho, além disso, solicitar à Codevasf e ao MIDR que informem a esta Corte eventual decisão de retomar os atos relacionados à licitação das obras, acompanhada dos estudos que a fundamentem, e determinar à AudUrbana que considere o empreendimento no planejamento de futuras ações de controle.

24. Em síntese, acolho a análise da AudUrbana, com os ajustes indicados, e proponho: a) considerar cumprida a determinação constante do item 9.1 do acórdão 1786/2024-Plenário, sem prejuízo da observância da vedação nos termos em que foi fixada; b) solicitar à Codevasf e ao MIDR que informem a esta Corte eventual decisão de retomar os atos relacionados à licitação das obras, acompanhada dos estudos que a fundamentem; c) determinar à AudUrbana que considere o empreendimento no planejamento de futuras ações de controle; d) encerrar o processo e apensá-lo ao processo de origem.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

[10] Peça 98.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273961.

ACÓRDÃO Nº 2953/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.958/2024-2.
2. Grupo I – Classe: V – Assunto: Monitoramento.
3. Responsáveis: não há.
4. Unidades jurisdicionadas: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de monitoramento da determinação constante do item 9.1 do acórdão 1786/2024-Plenário, relativa à licitação das obras do Canal do Xingó, sob responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar cumprida a determinação constante do item 9.1 do acórdão 1786/2024-Plenário, sem prejuízo da observância da vedação nele prevista, nos termos em que foi fixada;

9.2. solicitar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que informem a este Tribunal eventual decisão de retomar os atos relacionados à licitação das obras do Canal do Xingó, acompanhada dos estudos que a fundamentem;

9.3. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica que considere o Canal do Xingó no planejamento de futuras ações de controle, inclusive à luz das informações eventualmente prestadas nos termos do item 9.2;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos;

9.5. encerrar o processo e apensá-lo definitivamente ao TC 009.552/2021-9.

10. Ata n° 43/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2953-43/26-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273962.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81273962.