

SR. DIRETOR-PRESIDENTE DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA)

PHOENIX ÁGUA E ENERGIA S.A. ("Phoenix"), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 55.346.267/0001-27, com sede na Avenida Brigadeiro Faria Lima, 1811, sala 1119, Município de São Paulo/SP, CEP n. 01452-001, na qualidade de legítima controladora da Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. ("**EMAE**" ou "**Concessionária**"), vem, por seus representantes legais (**Doc. 01**),¹ em consideração ao artigo 49-A,I, da Lei Federal n. 9.784/1999,² expor e requerer o quanto segue:

I. DO OBJETO DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO

1. A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo ("**Sabesp**"), agente do setor de água e saneamento básico, pretende assumir o controle societário da EMAE, concessionária de geração de energia elétrica vinculada ao [Contrato de Concessão n. 02/2004](#)³ ("**Contrato EMAE**") da Agência Nacional de Energia Elétrica ("**ANEEL**").
2. Trata-se de uma tentativa ilícita de aquisição de controle conduzida à revelia da legítima controladora e em afronta ao regime jurídico das concessões, às normas setoriais e às cláusulas contratuais que regem a prestação do serviço público, objeto do Contrato EMAE. O detalhamento das irregularidades ocorridas encontram-se expostas nos documentos ora anexados.⁴
3. Em resumo e como será melhor destrinchado ao longo desta peça, foram demonstrados os seguintes fatos e irregularidades a respeito da pretensão da Sabesp:

¹ **Doc. 01** – Documentos societários e procuração.

² "Art. 49-A. No âmbito da Administração Pública federal, as decisões administrativas que exijam a participação de 3 (três) ou mais setores, órgãos ou entidades poderão ser tomadas mediante decisão coordenada, sempre que: I - for justificável pela relevância da matéria;"

³ Com alterações realizadas pelos seguintes Termos Aditivos: [1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Geração n. 002/2004](#); [2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Geração n. 002/2004](#); [3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Geração n. 002/2004](#) e [4º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Geração n. 002/2004](#).

⁴ Tratam-se de manifestações jurídicas apresentadas pela Phoenix, à ANEEL, em que restam demonstradas as ilegalidades praticadas pela Vórtx Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários LTDA. ("Vórtx") e pela Sabesp no âmbito do processo de troca de controle societário da EMAE.

- A Phoenix é a legítima controladora da EMAE, uma vez que se sagrou vencedora do certame licitatório SPI n. 01/2024 da Secretaria de Parceria em Investimentos do Governo do Estado de São Paulo, para a privatização da EMAE, por meio da aquisição de suas ações ([Edital SPI n. 01/2024](#); [Fato Relevante - Classificação da Proposta Vencedora](#); e [Despacho de Homologação e Adjudicação](#));
- Por meio de um procedimento escuso, a Vórtx Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários LTDA. ("Vórtx") e Sabesp buscam invalidar o processo público legítimo de aquisição de controle da EMAE pela Phoenix. A Vórtx consolidou a propriedade fiduciária das ações da EMAE, praticou atos de controle na Concessionária, e alienou as ações à SABESP sem obter a prévia anuência da ANEEL para sua própria assunção de controle. Ressalta-se que nessa tomada de controle, a Vórtx teve acesso a informações sigilosas de cunho gerencial da EMAE, que nem ao menos teve conhecimento da operação até sua notificação *a posteriori*/divulgação midiática do caso;
- Na esfera da ANEEL, dentre outros, ficou comprovado que:
 - O Pedido de Anuência Prévia perante a ANEEL foi apresentado apenas pela Sabesp e Vórtx, partes ilegítimas. Isso porque os arts. 10 e 11 do Anexo III da Resolução Normativa da ANEEL n. 948/2021 ("**REN 948/2021**") exigem que o agente setorial (EMAE) que ingresse com tal pleito;⁵

⁵ Art. 10. O processo administrativo iniciar-se-á a pedido do agente setorial.

Art. 11. O requerimento inicial para prévia anuência da ANEEL à transferência de controle societário deverá ser protocolado e formulado por escrito pelo agente setorial, em vernáculo, e conter os seguintes dados, documentos e informações:

I - identificação do agente setorial;

II - identificação do representante, quando for o caso;

III - domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações e, facultativamente, os dados dispostos no §2º deste artigo;

IV - data e assinatura do próprio agente ou de seu representante;

V - formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos legais, contratuais e regulamentares, contendo:

a) exposição detalhada da operação pretendida, de forma a demonstrar sua motivação e finalidade, e o interesse da delegatária e de seus controladores na sua efetivação, principalmente os benefícios advindos desta, sejam eles de natureza empresarial, patrimonial, legal, financeira e tributária, bem como os eventuais fatores de risco envolvidos;

b) cronograma previsto de implementação da operação, prevendo o prazo indicativo mínimo de 60 (sessenta) dias para a ANEEL superar a fase de instrução, análise e deliberação da anuência prévia à transferência do controle societário; e

c) caracterização do controle societário atual do agente setorial, acompanhado do ato constitutivo vigente, ato de designação dos atuais administradores, diagrama societário do grupo econômico e, em sendo o caso, o acordo de sócios que influa em controle societário do agente setorial e a informação se a sociedade é regida supletivamente por normas de outro tipo societário;

VI - os documentos do pretense controlador, como se segue:

a) os dispostos nos itens 1 ao 17 do Anexo III-A deste Módulo III, quando o agente setorial tratar-se de concessionária, permissionária ou autorizada de serviço público de distribuição e de transmissão de energia elétrica ou tratar-se de operação de transferência de controle societário de concessionária ou autorizada de geração de energia regida pelo inciso IV do art. 5º, e caso a transferência de controle societário envolva reestruturação societária, adicionalmente os documentos dispostos nos itens 18 a 20 do Anexo III-A deste Módulo III;

- A eventual aquisição da EMAE pela Sabesp é potencialmente prejudicial aos serviços de saneamento que a Sabesp presta atualmente, colocando em risco a adequação, a segurança e a continuidade dos serviços de saneamento prestados, em violação ao art. 6º da Lei n. 8.987 (Lei de Concessões);⁶ e
- Tal eventual aquisição também compromete os serviços oferecidos pela própria EMAE, pois a Sabesp não demonstrou possuir capacidade técnica *suficiente* para manutenção e melhoria dos serviços de distribuição de energia elétrica a cargo da EMAE.

4. Além dos vícios insanáveis que eivam a tentativa da Sabesp de adquirir o controle da EMAE, tal pretensão, ainda, coloca em risco a adequação, segurança e continuidade dos serviços de saneamento prestados, atualmente, pela Sabesp, em cabal violação ao art. 6º da Lei n. 8.987 (Lei de Concessões)⁷.

5. Assim, considerando os múltiplos agentes reguladores que têm competência nos setores em questão (abastecimento de água, esgotamento e energia elétrica), no mínimo, *a Sabesp deveria ter envolvido as demais Agências competentes* (esta ANA e a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - "**ARSESP**") para análise e posicionamento sobre o tema.

6. A Lei Federal n. 9.784/1999 dispõe, em seu art. 49-A, I, que no âmbito da Administração Pública federal, *as decisões administrativas que exijam a participação de três ou mais setores, órgãos ou entidades poderão ser tomadas mediante decisão coordenada, sempre que for justificável pela relevância da matéria.*

7. Nessa toada, o Professor Maurício Zockun exarou Parecer Jurídico sobre o caso (**Doc. 08**), lecionando que a participação da ANA e da ARSESP são necessárias no feito:

b) os dispostos nos itens 1 a 16 do Anexo III-A deste Módulo III, quando o agente setorial tratar-se de concessionária de uso de bem público e de serviço público para geração de energia elétrica e de autorizada de geração de energia elétrica por aproveitamento de potencial hidráulico ou por fonte térmica com combustível nuclear, respeitada a instrução decorrente do inciso IV do art. 5º, e caso a transferência de controle societário envolva reestruturação societária, adicionalmente os documentos dispostos no item 18 do Anexo III-A deste Módulo III.

⁶ Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

⁷ Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

“Para que esse estudo seja conduzido de forma adequada, é imprescindível a conjugação de múltiplos saberes técnicos, o que inclui, conforme o caso, a realização de consulta ou audiência pública (art. 31 da Lei federal 9.784/1999), preparatório de uma decisão administrativa coordenada entre ANEEL, ANA e ARSESP, nos termos do art. 49-A da mesma norma”.

8. Desse modo, cabe que essa D. Agência – no exercício de sua competência de regulação e fiscalização dos setores hídricos – participe do processo decisório em questão, nos termos do art. 49-A da Lei federal 9.784/1999, considerando que a pretensão da Sabesp impacta na prestação dos serviços de saneamento e se insere em um ecossistema regulatório de alta complexidade, caracterizado pela convergência de competências de múltiplas agências e órgãos da Administração Pública.

II. DA COMPETÊNCIA DA ANA

9. A atuação da ANA, enquanto autoridade central de governança hídrica, é balizada pelos fundamentos e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, operando de forma integrada ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Nos termos do art. 4º, incisos I, II e XII, da Lei n. 9.984/2020:⁸

“Art. 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:

I – **supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;**

II – **disciplinar**, em caráter normativo, a implementação, a **operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos** da Política Nacional de Recursos Hídricos;

(...)

XII – **definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados**, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;” (grifos nossos)

10. No exercício de sua competência, cabe à Agência supervisionar e controlar as atividades das empresas prestadoras do serviço de água e saneamento básico, assegurando o cumprimento da legislação federal e disciplinando normativamente a operacionalização dos instrumentos de gestão. Essa competência fiscalizatória estende-se à definição e ao monitoramento das condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados.

⁸ Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

11. Tal medida visa assegurar o uso múltiplo das águas e a conformidade com os planos das bacias hidrográficas, garantindo que a exploração econômica do serviço de saneamento não comprometa a segurança hídrica e os direitos dos demais usuários. Neste sentido, o Regimento Interno da ANA:⁹

“Art. 99. À Superintendência de Fiscalização – SFI compete:

I - fiscalizar o uso de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União, mediante o acompanhamento, o controle, a apuração de irregularidades e infrações e a eventual determinação de retificação, pelos usuários, de atividades, obras e serviços;

II - fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, com vistas a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido em normas, instruções e outorgas vigentes;

III - fiscalizar o atendimento aos dispositivos legais relativos à segurança das barragens sob fiscalização da ANA, bem como exercer as obrigações da ANA como órgão fiscalizador de segurança das barragens previstas na Lei nº 12.334, de 2010;

IV - fiscalizar os padrões de eficiência da prestação de serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e de serviços de adução de água bruta quando envolverem corpos de água de domínio da União, em conformidade com diretrizes estabelecidas pela ANA;

V - supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades, voltadas ao cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos, à segurança de barragens e aos serviços de irrigação e de adução de água bruta;

VI - receber denúncias e proceder à fiscalização do que for relatado, quando couber;

VII - disciplinar a atividade fiscalizatória de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, incluindo eventual aplicação de penalidades;” (grifos nossos)

12. No caso em tela, a própria ANEEL já reconheceu a competência da ANA para atuar no caso. Veja-se:

“Ademais, além da atuação da ANEEL, salienta-se as competências dos órgãos de recursos hídricos, em especial a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a quem cabe, nos termos do art. 3º da Lei nº 9.984/2000, “*definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográfica*”.¹⁰

13. Os agentes regulados, por sua vez, possuem a obrigação de prestar o serviço de forma adequada, satisfazendo as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, dentre outros. Tais prestadores devem observar rigorosamente as normas de referência estabelecidas pela ANA.

14. É inequívoca, portanto, a competência desta r. Agência para instruir e deliberar sobre operação de tamanha relevância, dado o seu potencial impacto estrutural sobre o setor de saneamento básico, sendo sua manifestação imprescindível para a regularidade do certame.

⁹ Resolução ANA nº 242, de 24 de fevereiro de 2025.

¹⁰ Memorando n. 551/2025-SFT/ANEEL, de 12 de dezembro de 2025.

III. DA NECESSÁRIA PARTICIPAÇÃO DA ANA NO PROCESSO DECISÓRIO

15. A Sabesp é agente regulado pela ANA, considerando que seus CNAEs primários e secundários tratam de (i) Captação, tratamento e distribuição de água e (ii) Gestão de redes de esgoto, sem qualquer menção a energia.¹¹

16. Desse modo, a submissão da Sabesp às diretrizes da ANA não é meramente formal, mas de natureza finalística. Dado o caráter essencial do serviço de saneamento, a fiscalização da Agência deve incidir sobre qualquer ato de gestão que possa comprometer a prestação do serviço. Isso implica em um controle rigoroso sobre os contratos firmados pelo agente regulado, garantindo que a eficiência operacional da companhia se traduza em benefício direto ao usuário final, sob pena de desvio da função social da prestação pública.

17. A eventual aquisição da EMAE impõe à Sabesp responsabilidades que transcendem o saneamento básico. Ao assumir o Contrato EMAE, a companhia deverá gerir a exploração de energia elétrica e sistemas hídricos complexos, o que pode desviar recursos e atenção de sua atividade-fim.^{12 13}

18. Isso porque o Contrato EMAE prevê que **é obrigação da controladora a garantia de continuidade no cumprimento dos deveres da Concessionária, o que inclui, indubitavelmente, a geração de energia elétrica nas Usinas Hidrelétricas como função de utilidade pública prioritária**. Esta previsão está em consonância com a legislação vigente¹⁴, a REN 948/2021¹⁵, e as manifestações recentes da ANEEL sobre o caso¹⁶, todas prevendo a necessidade da *continuidade dos serviços essenciais prestados pela agente setorial (EMAE)*.

¹¹ Vide Cartão CNPJ da Sabesp: CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL: 36.00-6-01 - Captação, tratamento e distribuição de água e CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS: 37.01-1-00 - Gestão de redes de esgoto.

¹² Cláusula Primeira do Contrato de Concessão da EMAE.

¹³ SABESP. Apresentação - Aquisição EMAE (06/10/2025), pág. 07. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/b99f8dc6-2ea5-b57a-9880-578d924db61f?origin=2>. Acesso em 26/12/2025.

¹⁴ Código de Defesa do Consumidor: Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

I - que o pretenso controlador:

b) compromete-se a cumprir os termos da delegação, conforme o contrato ou autorização em vigor;

II - que a transferência de controle societário tenha como consequência a manutenção adequada da capacidade técnica da delegatária, bem como sua melhoria quando necessária;

III - que o agente setorial detém regularidade setorial; e

IV - que a operação pretendida não tenha como consequência prejuízos de qualquer natureza à delegação.

¹⁶ NOTA TÉCNICA n. 347/2025-SFF/ANEEL (12/12/2025): "Finalmente, em relação à possível complementação da declaração e demais manifestações do pretenso controlador, a Procuradoria da ANEEL opinou que é possível à ANEEL condicionar a anuência prévia à transferência de controle societário à apresentação de documentos adicionais, no entanto, conforme destacado **a disposição legal já estabelece salvaguardas para impedir que o acionista controlador atue**

19. Torna-se questionável, desse modo, como a Sabesp conciliará a geração de valor para o setor de saneamento com a execução de um contrato voltado à energia elétrica, ambos de expressiva complexidade e relevância para os consumidores. Diante de uma regulação que limita a discricionariedade sobre o uso de recursos hídricos, a acumulação de funções distintas cria um impasse operacional e jurídico evidente.

20. Esse imbróglio criado com a pretensa aquisição de controle da EMAE merece atenção das Agências responsáveis pela regulação dos setores.

21. A própria Sabesp, ao projetar uma "operação unificada" com a compra da EMAE, sinalizou a intenção de centralizar o controle sobre mananciais críticos para *aumentar a segurança no abastecimento de água e resiliência contra potenciais cenários de estresse hídrico*.¹⁷ No entanto, ao se posicionar como operadora exclusiva de recursos hídricos essenciais, a companhia parece ignorar as finalidades públicas originárias da EMAE, reduzindo ativos de interesse coletivo a ferramentas de otimização de interesses corporativos privados.

22. Ainda que a Sabesp venha defender que prestará os serviços de energia nos termos exigidos pelo Contrato de Concessão EMAE e pela ANEEL, a despeito de sua incompetência operacional, há de se avaliar os impactos que esta mudança ocasionará ao próprio setor de saneamento, uma vez que o esforço para conciliar a execução de duas atividades simultâneas pode comprometer a qualidade de ambas, resultando em serviços essenciais realizados de maneira insatisfatória e prejudicando os consumidores de ambas as redes.

23. Uma vez que é conhecido o conflito de interesses entre os setores de abastecimentos de água e geração de energia, a concentração de sua gestão/manutenção em uma única operadora resultará, de maneira infalível e irremediável, no prejuízo da prestação de um ou de outro serviço.

24. Adicionalmente, é necessário se considerar o risco que a operação acarreta para a competitividade no setor de saneamento, princípio basilar da Administração Pública,¹⁸ pela possível criação de um *verdadeiro monopólio na gestão dos serviços públicos estaduais*.

em desacordo com os interesses legítimos da sociedade controlada, mitigando o risco de conflito de interesses".
(grifos nossos)

¹⁷ SABESP. Apresentação - Aquisição EMAE (06/10/2025). Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/b99f8dc6-2ea5-b57a-9880-578d924db61f?origin=2>. Acesso em 07/01/2026.

¹⁸ Lei n. 14.133/2021: Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

25. Ao assumir o controle da EMAE, a SABESP passaria a gerir os reservatórios Billings e Guarapiranga que, somados ao Sistema Cantareira sob sua gestão, totalizam o controle de aproximadamente 76% da água consumida na Região Metropolitana de São Paulo.^{19 20}

26. Essa concentração tem o condão de conferir à Sabesp o poder discricionário de ditar as condições de acesso ao insumo básico do qual seus próprios concorrentes dependem para viabilizar novas propostas de concessão, bem como concederá a ela o acesso a dados estratégicos exclusivos sobre a disponibilidade hídrica estadual durante toda a vigência dos contratos de concessão celebrados.

27. Esse posicionamento como "operadora única", aquirido sob o pretexto de otimização operacional, arrisca perpetuar um monopólio inorgânico e eterno, eliminando a pressão competitiva de novos entrantes no setor em futuras licitações e privando o poder público de selecionar propostas mais eficientes.

28. Diante desses fatos, a decisão coordenada entre as Agências competentes é o instrumento apto a garantir a segurança jurídica e a harmonia institucional necessárias ao caso. A interação dialógica entre as autoridades competentes reduz conflitos de atribuição e evita decisões contraditórias, consolidando um posicionamento administrativo unificado que resguarda os direitos dos administrados e a integridade do interesse público.

29. A possibilidade de contribuição de outros órgãos relevantes na análise de operações de interesse público se encontra resguardada pela previsão do art. 49-A da Lei Federal n. 9.784/1999. Sobre o tema, Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel assim explica:

"Assim, a adoção de ações de articulação na atuação estatal envolve uma mudança do método de tomada de decisões, a fim de que se envolvam os diversos núcleos ou agentes competentes para uma determinada ação pública específica. Com isso, pretende-se obter uma decisão mais democrática, pois há uma ampliação dos atores envolvidos no processo, bem como um resultado mais eficiente, já que essa conjugação de esforços tem o potencial de contribuir para a racionalidade e qualidade da decisão tomada. Desse modo, o ideal de articulação está em consonância com o paradigma da administração pública gerencial, que é orientado para os resultados, para as necessidades dos cidadãos, na perspectiva política, e dos consumidores, na visão econômica".²¹

¹⁹ SABESP. Apresentação - Aquisição EMAE (06/10/2025), pág. 07. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9e47ee51-f833-4a23-af98-2bac9e54e0b3/b99f8dc6-2ea5-b57a-9880-578d924db61f?origin=2>. Acesso em 07/01/2026.

²⁰ EMAE. Reservatórios. Disponível em: <https://www.emae.com.br/reservatorios/>. Acesso em 07/01/2026.

²¹ MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. Articulação administrativa: por uma reforma cultural da administração pública. Rev. Direito Adm. Rio de Janeiro, v. 280, n. 2. FGV, 2021. Disponível em: periodicos.fgv.br/rda/article/view/84495/80109. Acesso em 07/01/2026.

30. Enquanto Agência Reguladora, deve a ANA assegurar que a prestação de serviços essenciais²² não seja prejudicada, incluindo (i) prejuízo ao setor de saneamento por operações que envolvam empresas com atuação em setores distintos e sem a devida compatibilidade regulatória, (ii) prejuízo ao setor energético pela ausência de capacidade técnica da Sabesp para condução da EMAE, e (iii) prejuízo a competitividade do setor e a entrada de novos players no mercado em futuras licitações, pelo monopólio a ser formado pela Sabesp.

31. Neste contexto, é imprescindível que a ANA se manifeste de forma clara e contundente, posicionando-se contrariamente à proposta de aquisição da EMAE pela Sabesp, pois tal operação pode comprometer a qualidade e a continuidade dos serviços de saneamento prestados à população.

IV. DA CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA RELEVANTE

32. Como dito, a Phoenix adquiriu a EMAE por meio do certame licitatório SPI n. 01/2024 para a sua desestatização, promovido pelo Estado de São Paulo em abril de 2024. Em 19/08/2024, a ANEEL autorizou formalmente a transferência do controle societário da EMAE para a Phoenix, reconhecendo sua plena idoneidade técnica e financeira para gerir a concessão.²³

33. De forma a viabilizar a operação, a Phoenix celebrou um instrumento particular de Escritura da Primeira Emissão de Debêntures Simples, no qual a corretora XP Investimentos subscreveu todos os títulos emitidos, com intermédio ainda do fundo Macadâmia Fundo de Investimento Multimercado Crédito Privado Investimento no Exterior do qual é gestora e possui atuação da Vórtx como agente fiduciário.

34. No curso de tratativas amigáveis para a reestruturação de dívida vinculada a debêntures cujas ações da EMAE foram dadas em garantia, a Vórtx e a XP Investimentos notificaram a Phoenix, em 30/09/2025, sobre o vencimento antecipado da dívida, ignorando todas as discussões realizadas até então pela repactuação da dívida.

35. Ato contínuo, antes mesmo do decurso do prazo de cura, a Vórtx notificou a administração da EMAE para que esta desconsiderasse as instruções de voto da Phoenix, exercendo ingerência direta na gestão da concessionária sem a prévia e indispensável anuência da ANEEL. Em 03/10/2025, a Vórtx consolidou a propriedade das ações, configurando assunção de controle irregular perante o regime setorial.

²² Lei n. 7.783/1989: Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

²³ Por meio do Despacho n. 2.379/2024.

36. Em 05/10/2025, a Sabesp divulgou Fato Relevante informando a celebração de contratos para a aquisição do controle da EMAE junto à Vórtx. Diante da notícia veiculada pela mídia, a ANEEL expediu Ofícios indagando as partes sobre a operação e sobre a *necessidade de sua anuência prévia para regularidade da operação*. Em resposta, em 07/10/2025, a Sabesp e a Vórtx protocolaram o Pedido de Anuência Prévia²⁴ para solicitação da transferência de controle.

37. A Phoenix, surpresa com as abruptas e inesperadas movimentações da Vórtx e Sabesp, bem como na qualidade de legítima controladora afetada, protocolou, em 20/10/2025, sua Manifestação de Oposição à Anuência Prévia (**Doc. 02**), arguindo a nulidade da operação por ilegitimidade, vício de finalidade, burla ao princípio da licitação e abuso de direito.

38. De forma a demonstrar as diversas irregularidades na operação, a Phoenix, em síntese (i) em 04/11/2025, juntou Nota Técnica da Ecoa Consultoria Econômica ("**Ecoa**"), demonstrando os riscos de conflito de interesses na gestão de recursos pela Sabesp (**Doc. 03**); (ii) em 14/11/2025, comprovou que a Vórtx e a Sabesp já exerciam atos de controle e acesso a informações sensíveis da EMAE antes de qualquer autorização regulatória, em desacordo com a regulação e com a boa-fé (**Doc. 04**); e (iii) em 05/12/2025, protocolizou Petição reforçando a ilegitimidade ativa da Sabesp e Vórtx, uma vez que a Resolução Normativa da ANEEL n. 948/2021 exige que o pedido seja formulado exclusivamente pelo agente setorial (EMAE), o que não ocorreu (**Doc. 05**).

39. Em dezembro de 2025, a Procuradoria Federal junto à ANEEL e secretarias competentes da Agência entenderam pela atipicidade do tema e emitiram seus entendimentos iniciais. Em 15/12/2025, o processo foi incluído em pauta para julgamento em 18/12/2025, sem que antes tivessem sido disponibilizados os documentos dos autos à Phoenix.

40. Considerando que a Phoenix sofreu grave cerceamento de defesa no curso do processo, denunciou o feito e solicitou o adiamento da reunião (**Doc. 06, 07 e 08**), inclusive apresentando parecer jurídico do Professor Zockun sobre o tema, não tendo seu pedido sido apreciado.

41. Na sessão de 18/12/2025, o julgamento foi suspenso após pedido de vista do Diretor Gentil Nogueira de Sá Júnior que, de forma a mitigar a violação ao contraditório da Phoenix, em 22/12/2025, expediu o Ofício n. 5/2025-DIR - GNSJ/ANEEL requerendo esclarecimentos adicionais da Phoenix. Estes foram devidamente respondidos em 05/01/2026 (**Doc. 09**). Atualmente, o processo se encontra pendente de decisão final no Colegiado da Agência.

²⁴ Processo Administrativo n. 48500.030861/2025-74 perante a ANEEL.

42. Como demonstrado, o presente processo tem alto cunho de interesse público e afeta diretamente não apenas o setor de energia, como também o de *águas e saneamento básico*. Necessária, dessa forma, a *manifestação desta R. Agência de maneira coordenada*, de forma a garantir que a decisão a ser proferida seja devidamente fundamentada e em concordância com o art. 49-A da Lei n. 9.784/1999.

43. De igual modo, caso assim entenda essa d. Agência, que seja utilizado o rito do chamamento público previsto no art. 31 da Lei n. 9.784/1999 para que seja oportunizada a apresentação de contribuições por terceiros interessados sobre o tema.

V. PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se a instauração de expediente administrativo específico na esfera da ANA, para fins de decisão coordenada com as demais agências reguladoras envolvidas no caso (ANEEL e ARSESP), nos termos do art. 49-A da Lei Federal n. 9.784/1999. Adicionalmente, requer-se a abertura de consulta pública para manifestação de terceiros interessados antes da decisão de mérito nos termos do art. 31 da Lei Federal n. 9.784/1999.

Por fim, a Phoenix vem informar que a presente manifestação foi igualmente submetida à apreciação da ARSESP, com o intuito de assegurar uma análise técnica exauriente e integrada, dada a magnitude da operação em tela.

Termos em que, pede deferimento.
São Paulo/SP, 13 de janeiro de 2026.

Felipe Faiwichow Estefam
OAB/SP 288.955

Carolina James Zini Ghidoni
OAB/SP 386.231

Maria Julia Fujiwara Tobase
OAB/SP 470.026

ANEXO – ROL DE DOCUMENTOS/PROCESSOS NA ANEEL

Documento	Objeto/Descrição
01	Estatuto Social e Instrumentos de Representação
02	Manifestação da Phoenix em oposição à anuência prévia para transferência de controle da EMAE à Sabesp (Processo n. 48500.032291/2025-57)
03	Manifestação em que a Phoenix anexa a Nota Técnica da Ecoa, demonstrando os riscos de conflito de interesses e prejuízos à gestão de recursos hídricos e energéticos pela Sabesp (Processo n. 48500.033961/2025-52)
04	Manifestação da Phoenix, através da qual comprovou que a Vórtx e a Sabesp já exerciam atos de controle e acesso prematuro à informações sensíveis da EMAE antes de qualquer autorização regulatória (Processo n. 48500.035090/2025-10)
05	Manifestação da Phoenix reforçando a ilegitimidade ativa da Sabesp e Vórtx, uma vez que a REN 948/2021 exige que o pedido seja formulado exclusivamente pelo agente setorial (EMAE) (Processo n. 48500.037044/2025-47)
06	Pedido realizado por Phoenix para retirada do processo da pauta de julgamento da 2ª Reunião Pública Extraordinária da Diretoria de 2025, considerando o cerceamento de sua defesa e contraditório (Processo ANEEL n. 48500.037901/2025-17)
07	Petição da Phoenix arguindo sobre os prejuízos a seu direito de contraditório e ampla defesa, requerendo prazo suplementar para apresentação de manifestação no processo, bem como a prorrogação do julgamento pautado (Processo ANEEL n. 48500.038034/2025-29)
08	Manifestação da Phoenix requerendo a juntada de parecer jurídico do Professor Maurício Zockun, reiterando o cerceamento de defesa relacionado à demora na disponibilização da cópia integral e atualizada do processo pela Agência e reforçando a necessidade de prazo suplementar (Processo ANEEL n. 48500.038165/2025-14). Parecer do Professor Maurício Zockun
09	Manifestação da Phoenix em resposta ao Ofício n. 5/2025-DIR - GNSJ/ANEEL do Diretor Gentil, com esclarecimentos necessários sobre o processo e sobre a indispensável improcedência do pedido de anuência (Processos ANEEL n. 48500.000070/2026-09 e 48500.000105/2026-00)
10	Cópia integral do Processo n. 48500.030861/2025-74 (e processos a ele anexados). Nesse processo, valem destacar os seguintes documentos: (i) Ofícios nº 417, 418 e 419/2025-SFF/ANEEL da ANEEL à EMAE, Vórtx e Sabesp, em que consta ter sido informada pela mídia a respeito da aquisição das ações da EMAE pela Sabesp e indaga sobre o necessário pedido de anuência prévia da Agência (fls. 01 a 13); (ii) Pedido de Anuência Prévia realizado pela Sabesp, junto à Vórtx, após provocação da ANEEL (fls. 14 a 269);

- (iii) Memorando nº 364/2025 expedido pela Superintendência de Fiscalização Econômica, Financeira e de Mercado (SFF) à Procuradoria Federal junto à ANEEL, contextualizando o pleito da Sabesp e pedindo parecer jurídico sobre o tema (fls. 358 a 364);
- (iv) Memorando nº 380/2025 da SFF à Superintendência de Concessões, Permissões e Autorizações dos Serviços de Energia Elétrica (SCE), solicitando informações sobre eventual impedimento em relação à operação (fls. 365 a 368);
- (v) Memorando nº 381/2025 da SFF à Superintendência de Fiscalização Técnica dos Serviços de Energia Elétrica (SFT), solicitando informações sobre eventual impedimento em relação à operação (fls. 369 a 372);
- (vi) Ofício Conjunto nº 11/2025 da SFF, SCE e SFT à Sabesp, solicitando que a empresa apresente suas considerações ante as manifestações de Phoenix (fls. 418 a 419);
- (vii) Manifestação de resposta da Sabesp às provocações realizadas pelas Superintendências em ofício conjunto (fls. 521 a 566);
- (viii) Memorando nº 352/2025 da SCE em resposta à SFF, na qual indicou não encontrar impedimentos técnicos ou legais em relação à operação em questão (fls. 567 a 572);
- (ix) Parecer nº 00282/2025 da Procuradoria Federal junto à ANEEL, com conclusões relacionadas ao tema (fls. 573 a 589);
- (x) Nota Técnica nº 347/2025 da SFF concluindo pela possibilidade de anuência e encaminhamento à decisão por Diretoria Colegiada (fls. 616 a 629);
- (xi) Memorando nº 551/2025 da SFT à SFF pela não identificação de impedimentos em relação à transferência de controle societário (fls. 630 a 631);
- (xii) Requerimento da Diretora relatora para inclusão do processo na Pauta da 2ª Reunião Pública Extraordinária da Diretoria de 2025 (fls. 677);
- (xiii) Memorando nº 99/2025-DIR – AMAC/ANEEL do Gabinete da Diretora relatora à SFF, requerendo esclarecimentos da Superintendência quanto às alegações apresentadas pela Phoenix sobre o acesso conferido aos documentos processuais (fls. 642 a 643);
- (xiv) Memorando nº 425/2025-SFF/ANEEL da SFF em resposta ao assessor da Diretora relatora, esclarecendo sobre o atendimento às solicitações de Phoenix quanto ao acesso aos novos documentos, bem como sobre a conversão dos autos para acesso público (fls. 644 a 645);
- (xv) Relatório e voto da Diretora na Reunião Extraordinária de julgamento do processo (fls. 678 a 690);
- (xvi) Extrato da decisão da Diretoria, com pedido de vista do processo formulado pelo Diretor Gentil durante a Reunião Extraordinária de julgamento do caso (fls. 691 a 692);
- (xvii) Ofício nº 4/2025-DIR – GNSJ/ANEEL à EMAE que, em respeito aos Princípios Constitucionais da Ampla Defesa e do Contraditório, concedeu oportunidade de manifestação quanto a manutenção

	<p>adequada da capacidade técnica e continuidade dos serviços prestados pela concessionária (fls. 693 a 695);</p> <p>(xviii) Ofício nº 5/2025-DIR – GNSJ/ANEEL à Phoenix sustentando que concedeu manifestação antes de haver deliberação pela Diretoria Colegiada (fls. 696 a 697); e</p> <p>(xix) Resposta da EMAE ao Ofício do Diretor Gentil, prestando as informações requisitadas acerca dos serviços prestados (fls. 711 a 729)</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------