

VOTO-VISTA

1ª Reunião Pública Ordinária.

PROCESSO: 48500.030861/2025-74.

INTERESSADA: Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. (EMAE).

RELATORA: Diretora Agnes Maria de Aragão da Costa.

RELATOR VOTO-VISTA: Diretor Gentil Nogueira de Sá Júnior.

RESPONSÁVEL: Superintendência de Fiscalização Econômica, Financeira e de Mercado (SFF).

ASSUNTO: Requerimento Administrativo protocolado pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp e pela Vórtx Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda. – Vórtx com vistas à anuência prévia de transferência, para a Sabesp, do Controle Societário Direto da Empresa Metropolitana de Água e Energia S.A. - EMAE e do Controle Societário Indireto da Pirapora Energia S.A., atualmente detidos pela Phoenix Água e Energia S.A. – Phoenix.

I – RELATÓRIO

1. Em observância aos princípios que norteiam os atos administrativos¹, e diante de relatório fático abrangente produzido pela Diretora-Relatora, Agnes Maria de Aragão da Costa, adoto como Relatório aquele constante em seu Voto e permito-me referir apenas ao objeto da discussão e às questões percebidas ao longo da instrução processual.
2. Na sessão plenária de 18 de dezembro de 2025, quando realizada a 2ª Reunião Pública Extraordinária a Diretora Relatora votou no sentido anuir previamente à transferência de controle societário direto da EMAE e do Controle Societário Indireto da Pirapora Energia S.A., atualmente detidos pela Phoenix, para a Sabesp.
3. Após o voto da Diretora-Relatora, para melhor apreciação do mérito e do encaminhamento acolhido, solicitei vistas do processo.
4. Ante a celeridade imposta à questão reuni-me em 19 de dezembro de 2025 com representantes da EMAE, [SEI 0265318](#), demandando em seguida explicações mediante Ofício nº 4 – DIR – GNSJ/ANEEL ([SEI 0262086](#)).
5. Ato contínuo, também intimei, por meio do Ofício nº 5 – DIR – GNSJ/ANEEL ([SEI 0262641](#)) a Phoenix a manifestar-se acerca da operação societária em curso.

¹ Vide o art. 2º, da Lei nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo Federal)

6. Em 29 de dezembro de 2025 a EMAE apresentou seu posicionamento a partir da correspondência CT/2795/2025 ([SEI 0266302](#)).
7. Por sua vez, em 5 de janeiro de 2025, via carta s/n ([SEI 0268050](#)), a Phoenix protocolou sua manifestação ([SEI 0268190](#)).
8. No dia 13 de janeiro de 2026, recebi, acompanhado de minha assessoria, os representantes da EMAE ([SEI 0273419](#)) e da Phoenix ([SEI 0273429](#)) para tratar deste processo.
9. É o que se tem a relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

10. Trata-se da análise do Requerimento Administrativo protocolado pela Sabesp e pela Vórtx com vistas à anuência prévia de transferência, para a Sabesp, do Controle Societário Direto da EMAE e do Controle Societário Indireto da Pirapora Energia S.A., atualmente detidos pela Phoenix.
11. Na sessão plenária da 2ª Reunião Pública Extraordinária de 2025, ocorrida em 18 de agosto de 2025, foi apresentado o voto da Diretora-Relatora Agnes da Costa, no sentido de:
“anuir previamente à transferência de controle societário direto da Empresa Metropolitana de Água e Energia S.A. (CNPJ nº 02.302.101/0001-42) e do Controle Societário Indireto da Pirapora Energia S.A. (CNPJ nº 13.187.847/0001-79), atualmente detidos pela Phoenix Água e Energia S.A. (CNPJ nº 55.346.267/0001-27), para a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp (CNPJ nº 43.776.517/0001-80)”.
12. Na oportunidade, ouvindo a manifestação oral trazida pelo representante da Phoenix Água e Energia S.A., entendi pertinente solicitar vistas do processo para avaliar duas questões: (i) inadequação da oportunidade do contraditório e ampla defesa no processo^{2,3}; e (ii) análise quanto ao eventual risco à continuidade do serviço concedido, em razão das nuances do processo, revestido de litígio.
13. Pelas razões apresentadas, diligenciei junto a EMAE e Phoenix, por meio dos Ofícios nº 4 e 5 – DIR – GNSJ/ANEEL, respectivamente.
14. Com relação ao argumento de que no presente caso, em tese, não teria sido observado

² Conforme registra a Phoenix Água e Energia S.A. em sua manifestação: “Em 15/12/25, surpreendentemente, a Phoenix tomou conhecimento, pelas vias oficiais, da inclusão do processo na pauta de julgamento da sessão a ser realizada no dia 18/12/25, o que ocorreu sem antes ter-lhe sido disponibilizado o acesso aos autos, bem como facultado o direito de apresentar as suas alegações finais e/ou juntada de documentos completos, consoante abordado pela Phoenix em 17/12/25. (SEI 0268190, p.4).

³ 2ª Reunião Pública Extraordinária ANEEL – 18/12/2025, [1: 40:50]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8DYJpmqe0_Y&list=PL83dxI5zonT4QkOjUUTSWcY1us40cSrls&index=1

o contraditório e ampla defesa em favor da Phoenix, esclareço o que se segue.

15. O contraditório e a ampla defesa compõem o núcleo essencial e condição *sine qua non* para o devido processo legal (art. 5º, inciso LV, da Constituição da República), exigindo-se, sempre que a atuação administrativa possa afetar interesses juridicamente protegidos, a garantia de prévia manifestação dos interessados, sob pena de nulidade. O entendimento é reiterado na jurisprudência do Poder Judiciário no âmbito do Tribunal de Contas da União - TCU, inclusive em casos envolvendo a interação entre agências reguladoras e o controle externo.

16. No âmbito do Poder Judiciário, decisões envolvendo a atuação conjunta de agências reguladoras e do TCU — como nos casos relativos à ANTT⁴ e ANTAQ⁵, cuja decisão desse último transcrevo a seguir — demonstram que a falta de oitiva das partes diretamente afetadas tem sido objeto de controle judicial, com reconhecimento de nulidade ou necessidade de reabertura da fase instrutória:

“Nesse sentido o controle a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União, no caso específico das Agências Federais, vincula-se à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, devendo a Corte de Contas examinar, na lição do Prof. Ives Gandra Martins: “a legalidade, legitimidade e economicidade, são, os parâmetros da execução orçamentária, cabendo rígida fiscalização de tais pressupostos, na operacionalidade das proposições aprovadas pelo Congresso” (Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, 1989, vol. 4, pg. 6).

Demais disso, acresça-se um fato inusitado: os terminais portuários não foram chamados a participar do processo do TCU, que gerou o Acórdão 1.448/2022, sendo-lhes obstado exercerem o contraditório e a ampla defesa. Sequer uma intimação foi realizada para ciência do processo decorrente de uma “denúncia”.

Mas, a mesma situação seria inadmissível se este Tribunal, sem possibilitar a ampla defesa, o contraditório com os recursos inerentes a tais mecanismos, simplesmente, trouxesse a conhecimento público o Acórdão, sem que às partes fosse dado conhecimento do feito em julgamento, e exercerem com efetividade o direito que constitucionalmente lhes é reservado, quer em processos judiciais, quer em processos administrativos.

Nesse sentido, sendo a ANTAQ uma Agência com importante grau de especialização, regulando setor específico da economia brasileira, dispõe ela de competência específica para o desenvolvimento da sua área de atuação, razão pela qual dotou-a o legislador de tríplex autonomia: administrativa, técnica e financeira, que não deve ser desprezada e tampouco amesquinhada, por qualquer dos atores sociais.

⁴ Tribunal de Contas da União - TC 008.508/2020-8 - ACOMPANHAMENTO. DESESTATIZAÇÃO. PROGRAMA DE CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS.

⁵ Tribunal Regional Federal da 3ª Região 4ª Turma. AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) nº 5027620-08.2022.4.03.0000 - QUESTÃO DE ORDEM. INGRESSO NO PRESENTE FEITO. TERCEIRO INTERESSADO. JULGAMENTO DE MÉRITO PREJUDICADO. NECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PARA MANIFESTAÇÃO. ART. 119 E 121 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. Discute-se no presente agravo de instrumento a decisão expedida pela ANTAQ que determinou aos terminais portuários a suspensão da cobrança de valores pela prestação do chamado Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres - SSE.

O caso merece uma reflexão mais apurada, longe das paixões dos interessados nessa guerra entre terminais secos e terminais molhados.

Aqui o Judiciário julga os fatos como são na realidade, e a eles aplica o melhor direito, sem qualquer injunção política de quem quer que seja e mais, de forma absolutamente independente e transparente.

Quanto ao CADE, é certo que a área técnica (Departamento de Estudos do CADE) defendeu que cobrar o SSDE/THC2 é “lícito” e “justificável”, em longuíssimo parecer de 188 páginas, chegando a afirmar que essa postura do CADE, de proibir a cobrança, “pode desincentivar importantes investimentos no setor”.

(g.n.)

17. Assim, mostra-se inequívoco que a oitiva adequada de todas as partes interessadas em processos administrativos de natureza regulatória — especialmente aqueles que envolvem transferência societária ou de controle — constitui não apenas garantia constitucional, mas incontestável respeito ao Estado Democrático de Direito. A abertura de prazo para manifestação permite corrigir eventuais vícios procedimentais, evitar decisões unilaterais baseadas em instrução incompleta e assegurar que a decisão final seja fruto de cognição plena e equilibrada de todas as partes envolvidos.

18. Portanto, entendo que a partir da oportunidade fundada no Ofício nº 5 – DIR – GNSJ/ANEEL e com a manifestação trazida pela Phoenix em 6 de janeiro de 2026, os autos estão saneados, de modo que foi possível oportunizar a todos os interessados no caso, a possibilidade de conhecer e se manifestar sobre toda instrução processual e em prazo razoável, assegurando o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

19. Já com relação à continuidade do serviço concedido, o art. 17 do Módulo III da REN nº 948/2021 elenca quais requisitos devem ser analisados pela ANEEL visando assegurar a manutenção da prestação do serviço adequado de fornecimento de energia elétrica, quais sejam:

Art. 17. A motivação do ato administrativo visa assegurar, dentre outros, os seguintes requisitos:

(...)

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.

20. Em sua manifestação ao Ofício nº 4 – DIR – GNSJ/ANEEL, a EMAE, na condição de objeto do litígio, restringe-se a reiterar, assim como o fez em documentos anteriores, a

importância da concessão que detém, seus índices de qualidade de prestação do serviço e a robustez econômico-financeira da companhia, além de destacar os avanços operacionais decorrentes de ações de modernização de ativos e processos ao longo dos últimos anos. Resume o agente:

No ano de 2025, obtivemos o menor índice de indisponibilidade forçada dos últimos 5 anos, atingindo o valor de 4,48% (no período de 60 meses). (p.4)

Em 2025, a área de Engenharia realizou investimentos relevantes, com foco na modernização dos ativos, no aumento da eficiência operacional e no reforço da confiabilidade e da segurança das instalações. (p.11)

Os investimentos realizados trouxeram benefícios significativos, como o aumento da eficiência da geração e das operações de controle de cheias, a extensão da vida útil de equipamentos, que possuem de 60 a 100 anos de operação, e a redução de aproximadamente 5% nas intervenções de manutenção. Também houve avanços importantes em automação e operação remota, além da redução do risco de falhas e de paradas não programadas, resultando em otimização de OPEX e maior confiabilidade dos ativos. (p.14)

Denota-se, pois, que do ponto de vista operacional, o conjunto de resultados alcançados em 2025 demonstra a maturidade operacional, a robustez técnica e a efetividade da gestão da empresa. Com indicadores em franca evolução, investimentos consistentes e avanços estruturantes em segurança e confiabilidade, a EMAE fortalece sua capacidade de operação contínua, contribuindo ativamente para a segurança energética do país. (p.17)

21. Especificamente quanto às operações da PCH Pirapora, destaca a EMAE:

A geração média da PCH Pirapora em 2025 atingiu 15,93 MW, minimizando o risco de revisão da Gfapurada, para fins de MRE. (p.6)

Encontra-se em execução o fornecimento e a instalação de um novo sistema de regulação de velocidade e tensão para as Ugs 1 e 2 da PCH Pirapora. O projeto de retrofit contempla a substituição integral desses hardwares por equipamentos com especificações técnicas adequadas a aplicações críticas. Essas ações visam assegurar maior confiabilidade e disponibilidade dos sistemas de supervisão, comando e controle da PCH Pirapora. O investimento, no valor de R\$ 2,8 milhões, teve início em novembro de 2025 e possui prazo contratual de 12 meses. (p.13)

22. Registro que entendo indispensável a manifestação do corpo diretivo da EMAE neste processo litigioso, pois, os seus diretores que possuem obrigação estatutária na gestão dos ativos que compõe a concessão e que, independentemente das disputas societárias, devem zelar pela continuidade da prestação do serviço concedido pelo Estado.

23. Na manifestação recebida, não identifico qualquer óbice do corpo diretivo da Companhia no prosseguimento do processo de alienação pretendido.

24. Por sua vez em resposta ao Ofício nº 5 – DIR – GNSJ/ANEEL, a Phoenix Água e Energia S.A., em extensa manifestação, requer que:

- (i) *Seja o Pedido de Anuência julgado totalmente improcedente com o imediato arquivamento do processo, tendo em vista a ausência de legitimidade e demais ilegalidades, bem como a ausência de cumprimento dos requisitos da REN 948 pelas Requerentes; ou*
- (ii) *Caso não seja esse o entendimento a ser adotado, a anulação do voto da Relatora, determinando-se o retorno do processo à fase de instrução para que se promova a reavaliação técnica pela SFF e pela Procuradoria, apreciando-se os documentos e as informações relevantes apresentadas pela Phoenix, em homenagem ao princípio do devido processo legal material. (p.36)*

25. À luz dos seguintes argumentos:

- i. Cerceamento de defesa da Phoenix pela violação ao devido processo legal;
- ii. Não disponibilização tempestiva dos autos do processo;
- iii. Necessidade de aguardar o trânsito em julgado da ação judicial;
- iv. Apontamentos não verdadeiros apresentados pela SABESP e replicados pela Procuradoria da ANEEL;
- v. Pedido de anuência realizado por partes ilegítimas; e
- vi. Consequente descumprimento de dispositivos da REN nº 948/2021.

26. Com relação às alegações de (i) cerceamento de defesa em suposta violação ao devido processo legal (§ 53, p.18) e de (ii) não disponibilização tempestiva dos autos do processo, entendo que essas questões foram devidamente sanadas, conforme previamente exposto neste voto, mediante oportunização, via Ofício, de prazo razoável para manifestação e eventuais requerimentos pela Phoenix.

27. Não obstante a longa peça apresentada em defesa, a Phoenix concentra esforço em perseverar tais pontos, em detrimento da análise das demais questões meritórias. Cumpre esclarecer que na documentação juntada ao processo, identifica-se volume representativo de manifestações por parte da empresa⁶. Assim, consideram-se tais alegações superadas, garantindo a regularidade do procedimento com a plena garantia do exercício do contraditório e da ampla defesa.

⁶ Processos / Documentos SEI: 48500.031102/2025-29 (9/10/2025); 48500.032291/2025-57 (20/10/2025); 48500.033961/2025-52; (4/11/2025); 48500.035090/2025-10 (14/11/2025); 0255711 (5/12/2025); 48500.037901/2025-17 15/12/2025)

28. No que diz respeito à necessidade de (iii) aguardo do trânsito em julgado da ação judicial, sob a justificativa de que *“ao suspender o processo, a ANEEL evitará tomar decisão que possa ser conflitante com o juízo do Judiciário ou que venha a ser total ou parcialmente anulada posteriormente pelo próprio Poder Judiciário (p.22)”*, esclareço que a ANEEL, com fundamento na Lei nº 13.848, de 2019^{7,8}, possui autonomia decisória no âmbito de sua competência, não estando adstrita a futura e hipotética decisão do Poder Judiciário que eventualmente reveja o mérito administrativo desta deliberação.

29. Caso tal autonomia não existisse, não haveria razão de ser para a atuação da Agência na esfera administrativa. Ademais, não há, no momento, ato jurídico ou medida cautelar que impeça a deliberação do processo. Ressalte-se, ainda, que essa alegação conflita em determinados momentos do texto de manifestação do agente, nos quais se evoca expressamente a competência (ou autonomia) decisória da ANEEL⁹ como fundamento para a condução do processo regulatório.

30. Assim, prossegue-se com a análise do mérito do processo, assegurando a observância dos princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica e da autonomia decisória da ANEEL, evitando atrasos indevidos e garantindo a adequada prestação da função regulatória.

31. Sobre os (iv) supostos apontamentos não verdadeiros apresentados pela SABESP e replicados pela Procuradoria da ANEEL; e a ponderação de que (v) o pedido de anuência tenha sido realizado por partes ilegítimas, adoto como razão de decidir os fundamentos centrais consignados na instrução jurídica e técnica deste feito.

32. A anuência prévia tem por foco a verificação dos requisitos legais do art. 27 da Lei nº 8.987/1995 (capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade jurídica e fiscal e compromisso com o contrato vigente). Portanto, a análise não convalida, nem invalida, negócios jurídicos travados entre particulares, circunscrevendo-se à elegibilidade do pretendente ao controle.

33. Também me alinho com a argumentação trazida pela Relatora de que a legitimidade

⁷ Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras), art. 3º, que assegura a autonomia decisória das agências reguladoras no exercício de suas competências, garantindo-lhes independência técnica e administrativa.

⁸ Princípio da continuidade do serviço público, implícito no art. 37 da Constituição Federal, que reforça a necessidade de evitar paralisações injustificadas nos processos regulatórios; CF, art. 175, parágrafo único, IV.

⁹ *“A competência da ANEEL não pode ser afastada no presente caso. A Agência é competente para analisar o mérito da troca de controle de agentes regulados do setor de energia elétrica e deve considerar, holisticamente, os negócios jurídicos envolvidos no Pedido de Anuência”* (§ 27, p.9).

para requerer a anuência decorre do regime da alienação fiduciária e da condição de interessados¹⁰.

34. Como bem delineado pela PF/ANEEL (Despacho nº 00857/2025), a Vórtx, na qualidade de agente fiduciário a quem se consolidou, em caráter transitório, a propriedade das ações dadas em garantia, e a Sabesp, como adquirente condicionada, são partes legitimadas ao requerimento, à luz do art. 9º da Lei nº 9.784/1999, sem que se exija a cooperação do devedor ou da controlada (Phoenix/EMAE) para o exercício do direito de execução da garantia (Código Civil, arts. 1.361 e 1.364).

35. Entendo, portanto, que de fato não se configura tomada hostil de controle societário (REN nº 948/2021, Módulo III, art. 33). A transferência decorre de ato voluntário do acionista controlador que instituiu a alienação fiduciária e, ademais, encontra-se subordinada a condição suspensiva¹¹ – inexistindo impossibilidade de análise prévia pela Aneel. Logo, não se atrai o regime excepcional do art. 33.

36. No que diz respeito ao (vi) descumprimento de dispositivos da REN nº 948/2021, à luz do conjunto probatório, a SFF atestou o atendimento aos requisitos de qualificação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica pela Sabesp (NT nº 347/2025-SFF/ANEEL, [SEI 0257707](#)), corroborado por SCE e SFT, que não identificaram óbices materiais à operação (Mem. 352/2025-SCE/ANEEL – [SEI 0255661](#); Mem. 551/2025-SFT/ANEEL [SEI 0257797](#)).

37. Quanto a potenciais conflitos de interesse entre a gestão dos usos da água e a exploração do potencial hidráulico, o ordenamento já provê salvaguardas: a outorga de direitos de uso¹² e a operação dos reservatórios sob diretrizes da ANA, em articulação com o ONS¹³, asseguram o princípio do uso múltiplo e a otimização dos recursos eletroenergéticos do SIN.

38. Conjugando-se os fundamentos jurídicos e técnicos já consolidados nos autos com a prudência procedimental aqui proposta, concluo que, preservado o contraditório específico adicional, o mérito pende favoravelmente à anuência prévia, porquanto atendidos os requisitos legais e regulamentares e ausentes impedimentos técnicos e concorrenciais.

39. Diante disso, considero improcedentes os pedidos formulados pela Phoenix, alusivos ao arquivamento do processo em virtude de suposta ausência de legitimidade, e eventual

¹⁰ Lei nº 9.784/1999, art. 9º; Norma Organizacional nº 1 ANEEL – REN nº 1.133/2025

¹¹ Código Civil, art. 125

¹² Lei nº 9.433/1997

¹³ Lei nº 9.984/2000, art. 4º, XII e §3º; Lei nº 10.848/2004, §4º

anulação de voto proferido pela Diretora Relatora por inobservância de devido processo legal.

40. Assim, em linha com o voto vista da Diretora Relatora Agnes Maria de Aragão da Costa e do parecer da PFANEEL, encaminho voto no sentido de anuir previamente a transferência de controle societário direto da Empresa Metropolitana de Água e Energia S.A. (CNPJ nº 02.302.101/0001-42) e do Controle Societário Indireto da Pirapora Energia S.A. (CNPJ nº 13.187.847/0001-79), atualmente detidos pela Phoenix Água e Energia S.A. (CNPJ nº 55.346.267/0001-27), para a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp (CNPJ nº 43.776.517/0001-80).

III – DIREITO

41. O presente voto encontra respaldo nos seguintes diplomas legais e normativos: (i) Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; (ii) Lei nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997; (iii) Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, (iv) Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998; (v) Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000; (vi) Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); (vii) Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004); (viii) Resolução Normativa nº 948, de 16 de novembro de 2021; e (ix) Norma Organizacional nº 1 da ANEEL, aprovada por meio da Resolução Normativa nº 1.133, de 25 de agosto de 2025.

IV – DISPOSITIVO

42. Diante do exposto e no que consta nos autos do Processo nº 48500.030861/2025-74, voto por anuir previamente à transferência de controle societário direto da Empresa Metropolitana de Água e Energia S.A. (CNPJ nº 02.302.101/0001-42) e do Controle Societário Indireto da Pirapora Energia S.A. (CNPJ nº 13.187.847/0001-79), atualmente detidos pela Phoenix Água e Energia S.A. (CNPJ nº 55.346.267/0001-27), para a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp (CNPJ nº 43.776.517/0001-80).

Brasília, 20 de janeiro de 2026.

(Assinado digitalmente)

GENTIL NOGUEIRA DE SÁ JÚNIOR

Diretor