Felipe Jordão Rodrigues Fonseca

A JUDICIALIZAÇÃO DA PRIVATIZAÇÃO DA SABESP

Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, sob orientação de André Peron Pereira Curiati.

SÃO PAULO
2025

Resumo: A monografia analisa o Controle Judicial da desestatização da Sabesp. Foram ajuizadas diversas ações, abordando diferentes temas na tentativa de impugnar o processo de privatização da Sabesp. Apesar da intensa judicialização, a privatização se concluiu em pouco mais de um ano. A partir disso, o objetivo do trabalho é compreender como o Poder Judiciário se comportou diante dessas ações, se em algum momento ele representou um obstáculo ao processo de desestatização e quais foram os principais argumentos utilizados nas decisões.

Foi possível concluir que o Poder Judiciário não impediu nem atrasou a privatização. Considerando a diferença na duração dos processos judiciais e do processo de privatização, verificou-se que boa parte do controle exercido pelo Judiciário ocorreu através de decisões liminares, uma vez que foi comum que as sentenças e acórdãos, na maior parte das ações, foram proferidas apenas após a conclusão do processo.

Os principais argumentos utilizados, tanto nas liminares quanto nas sentenças e acórdãos foram (i) a necessidade de uma postura de autocontenção diante das escolhas dos Poderes Executivo e do Poder Legislativo, e (ii) ausência de comprovação dos danos alegados pelos autores. Nesse contexto, foi comum a menção de que tais danos seriam "meramente hipotéticos", "conjecturas". Além disso, identificou-se a recorrência de óbices processuais que impediram a análise do mérito em parte relevante das ações.

Palavras chave: Sabesp; desestatização; controle judicial; decisão liminar.

Sumário

1. Introdução e metodologia 5
1.1. Apresentação do tema 5
1.2. Justificativa 9
1.3. Pergunta, objetivo e hipótese 12
1.4. Processo de Coleta de dados 13
1.5. Outros resultados encontrados 18
2. A História da Privatização a partir dos atos judicializados 21
2.1. O Plano de demissão voluntária 21
2.2. Os Estudos para a desestatização 22
2.3. A pretensão de criação de um Fundo Público para subsidiar a tarifa 23
2.4. O Decreto Estadual nº 67.880/2023, que regulamenta as URAEs 24
2.5. As adesões municipais à URAE 26
2.6. A tramitação do Projeto de Lei nº 1.501/2023 28
2.7. A Lei Estadual nº 17.853/2023, que autoriza a desestatização da Sabesp 29
2.8. As audiências públicas 30
2.9. As leis municipais autorizativas 30
2.10. O preço da venda das ações e o conflito de interesses 31
3. Perfil dos litigantes 34
3.1. Os políticos foram os principais autores através das ações populares 34
3.2. A litigância de massa envolvendo a Desestatização 46
4. O Ministério Público não foi óbice à privatização 49
5. A importância do fator tempo no controle judicial de privatizações 54
6. As decisões liminares 57
6.1. O insucesso dos autores nas liminares 57
6.2. A análise dos requisitos necessários para a concessão da tutela de urgência nas decisões 58
6.2.1. O perigo da demora 58
6.2.2. A probabilidade do direito 63
6.2.3. O Perigo de dano reverso 68
6.3. A decisões liminares foram enxutas 71
6.4. As poucas liminares concedidas não atrapalharam a desestatização 73
6.5. Um comparativo com as privatizações dos anos 90 77
7. As sentenças e acórdãos 81

7.1. Os diversos óbices processuais 82
7.2. A dificuldade na comprovação dos danos alegados 88
7.3. A postura de deferência do Judiciário ao Executivo e ao Legislativo 90
7.4. Desfechos em espécie 92
7.4.1. O Plano de Demissão Voluntária 93
7.4.2. A criação do Fundo de subsídio à tarifa 95
7.4.3. O Decreto Estadual nº 67.880/2023 96
7.4.4. As adesões municipais à URAE 100
7.4.5. A Lei Estadual autorizativa nº 17.853/2023 103
7.4.6. O preço da venda das ações e o conflito de interesses 108
8. Conclusão 114
9. Referências Bibliográficas 117
9.1. Livros e trabalhos acadêmicos 117
9.2. Notícias e materiais jornalísticos 118
9.3. Documentos Institucionais 119
9.3. Legislação 119
9.4. Processos Judiciais 120

1. Introdução e metodologia

1.1. Apresentação do tema

Com a promulgação do Novo Marco do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), o Congresso Nacional redesenhou a política de saneamento do país.

A principal mudança introduzida pelo Novo Marco (NMSB) foi a opção pelo aumento da participação do setor privado na prestação dos serviços de tratamento de esgoto e distribuição de água em detrimento das Companhias Estaduais de Saneamento, que historicamente foram responsáveis por esses serviços. É possível notar na lei diversos dispositivos que fomentam a desestatização.

Em primeiro lugar, o NMSB **(i)** vedou a celebração de novos contratos de programa pelas empresas estaduais, que tiveram de ser substituídos pelos contratos de concessão[1].

Os contratos de programa eram o principal instrumento utilizado pelas Companhias para a prestação dos serviços, vez que dispensavam qualquer procedimento licitatório, exigindo apenas o ajuste direto entre o Município e a Companhia Estadual. Dessa forma, sua vedação abre espaço para o setor privado, que poderá competir em condições de igualdade com as estatais.

Ainda, o NMSB **(ii)** dispõe que o Decreto regulamentador do apoio técnico e financeiro da União deverá condicionar a sua ajuda financeira à *licitação para*

[1] Art. 10, caput. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal , **vedada a sua disciplina mediante contrato de programa**, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (grifos nossos)

concessão dos serviços ou ***para alienação do controle acionário da estatal prestadora****, com a substituição de todos os contratos vigentes*[2]*.*

Ao mesmo tempo, o NMSB também contém dispositivos que buscam valorizar a Companhia Estadual de Saneamento enquanto ativo a ser leiloado.

A Lei nº 14.026/2020 também **(iii)** revogou o art. 13,§6º da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), que dispunha que, em caso de desestatização da empresa prestadora de serviços contratada mediante contrato de programa, o ajuste seria automaticamente extinto[3].

Ao revés da antiga disposição, o NMSB prevê agora que em caso de alienação do controle da empresa estatal prestadora dos serviços, os contratos de programa poderão ser simplesmente convertidos em contrato de concessão, sem que seja necessária sua extinção[4].

Nesse sentido, inclusive, o §2º do art. 14 do NMSB prevê que **(iv)** a conversão do contrato de programa em contrato de concessão poderá vir acompanhada da prorrogação de seu prazo[5].

Em conjunto, essas duas previsões asseguram que a privatização não causará a rescisão dos contratos em vigor, mantendo a base de ativos da Companhia Estadual intacta, diferentemente do que estipulava o art. 13, §6º da Lei dos Consórcios Públicos. Ainda, a possibilidade de extensão do prazo dos

---

[2] Art. 13. Decreto disporá sobre o apoio técnico e financeiro da União à adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições desta Lei, observadas as seguintes etapas: (...) VI - licitação para concessão dos serviços ou para alienação do controle acionário da estatal prestadora, com a substituição de todos os contratos vigentes.
Segundo o conteúdo do art. 7º do Decreto Federal nº 11.599/2023, que regulamenta a matéria, deve-se considerar como apoio técnico da União não apenas a alocação de recursos públicos federais exercidos diretamente pela União, como também financiamentos com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, tal como o BNDES.

[3] Art. 13. § 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5º deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

[4] Art. 14, caput. Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização.

[5] Art. 14, § 2º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista proponha alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato de que trata este artigo antes de sua alienação, deverá ser apresentada proposta de substituição dos contratos existentes aos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

contratos vigentes viabiliza a valorização da Companhia Estadual antes da venda, tornando-a ainda mais atrativa.

É nesse contexto de fomento à participação do setor privado e de desestatização das companhias estaduais no setor do saneamento básico que se insere a privatização da Sabesp[6]. Não por acaso, o Governo do Estado de São Paulo decidiu se valer dos mecanismos narrados acima durante a desestatização da Sabesp.

Assim, a Sabesp **converteu** praticamente todos os seus contratos de programas e concessão celebrados com cada município de maneira individualizada em um contrato de concessão unificado, abrangendo 371 dos 375 municípios[7] que atendia. E, nessa conversão, **prorrogou** o prazo do ajuste até 2060.

A título exemplificativo, o contrato então vigente com o Município de São Paulo tinha como prazo o ano de 2040, de modo que a prorrogação levou a um acréscimo de 20 anos no ajuste. Considerando que o Município corresponde a 51,8% da receita bruta da empresa[8], é inconteste que a prorrogação de prazo levou à valorização da Companhia aos olhos dos acionistas.

A desestatização se consumou em 23 de julho de 2024, quando o Governo do Estado de São Paulo vendeu 32,3% de suas ações, reduzindo a sua

---

[6] Vale mencionar que, após a promulgação do NMSB, a Sabesp não foi a única iniciativa de desestatização no setor. No Rio Grande do Sul, a CORSAN também foi privatizada. Em breve, esse poderá ser o rumo da COPASA (Minas Gerais). Além disso, em outros estados, como o Rio de Janeiro, parte dos serviços anteriormente prestados pela companhia estadual (CEDAE) foram delegados à iniciativa privada, com consequente redução do objeto social da estatal.

[7] Segundo o Formulário de Referência de 2025 da Companhia, apenas os municípios de Miguelópolis, Quintana, Nova Guataporanga e Olímpia são regidos por contratos individuais. Os três primeiros não aderiram à URAE-1-Sudeste. Em Olímpia, a Sabesp passou a operar apenas em outubro de 2023, após a estruturação do modelo de governança da URAE. No entanto, os contratos com esses municípios representam apenas 0,01% da receita bruta da Companhia.
SABESP. Formulário de Referência. Relações com Investidores. p.7. Disponível em: https://ri.sabesp.com.br/informacoes-financeiras/documentos-cvm/. Acesso em: 15 nov. 2025.

[8] SABESP. Formulário de Referência. Relações com Investidores. p.7. Disponível em: https://ri.sabesp.com.br/informacoes-financeiras/documentos-cvm/. Acesso em: 15 nov. 2025.

participação no capital social de 50,3% para 18%, com uma arrecadação de R$ 14,77 bilhões.[9]

Embora o Estado de São Paulo continue sendo o principal acionista individual da empresa, o controle da companhia passou a ser exercido conjuntamente com a Equatorial (acionista privado), intitulada como "acionista referência"[10], que adquiriu 15% das ações da empresa.

O acordo de acionistas firmado entre o Estado de São Paulo e a Equatorial prevê que cada parte indicará 3 membros para o Conselho de Administração, composto por nove vagas. As três cadeiras remanescentes são ocupadas pelos por "conselheiros independentes". Contudo, cabe à Equatorial a indicação do Presidente do Conselho de Administração e do CEO da companhia.

Embora a privatização tenha sido efetivada, a Sabesp era reconhecida como uma referência na prestação de serviços de saneamento básico antes da privatização, quando já era altamente lucrativa e figurava como uma das cinco maiores empresas de saneamento do mundo[11].

Além disso, os críticos à privatização apontaram também uma suposta tendência mundial de reestatização dos serviços, tal como em Berlim e Paris[12], assim como sustentaram a incongruência da prestação de serviços

---

[9] RIGAMONTI, Stéfanie. Privatização da Sabesp é concluída; Governo de SP levanta R$ 14,7 bi. Folha de S. Paulo, 23 jul. 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/07/privatizacao-da-sabesp-e-concluida-governo-de-sp-levanta-r-147-bi.shtml. Acesso em: 15 nov. 2025.

[10] O termo "acionista referência" não está definido na Lei de Sociedades Anônimas. No entanto, tem sido utilizado com alguma frequência pelas companhias abertas brasileiras, e costuma ser utilizado para "designar acionistas que não detém participação majoritária na companhia, mas que exercem certa influência devido a fatores históricos, técnicos ou institucionais, relacionados ao interesse em garantir um investimento de longo prazo." PASCHOAL, Henrique Sena Rebouças. Acionista de Referência: Uma Análise Empírica. Tese (Iniciação Científica em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025 p.69.

[11] Segundo dados do roadshow divulgado pelo Governo do Estado, antes da privatização a Sabesp figurava como a segunda maior empresa de saneamento do mundo em receita líquida do mundo, alcançando R$ 26,4 bi entre 2023 e 2024. Também ocupava, dentre as empresas do setor, a quarta posição em valor de mercado do mundo, estimado em R$ 10.5 US$ bi. Disponível em: https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/sabesp/. Acesso em: 18 nov. 2025.

[12] RAMOS, Reginaldo. Privatização da Sabesp está na contramão da tendência global. Rádio USP, USP Jornal, 03 jun. 2024. Disponível em: https://jornal.usp.br/radio-usp/privatizacao-da-sabesp-esta-na-contramao-da-tendencia-global/ . Acesso em: 18 nov. 2025.

tão essenciais como distribuição de água e tratamento de esgoto sob uma lógica de mercado[13].

O Governo do Estado de São Paulo, porém, entendia a iniciativa como necessária para a antecipação da universalização do saneamento no Estado de 2033 para 2029[14]. Na apresentação institucional do projeto realizada pelo Governo do Estado ainda se mencionam outras vantagens da desestatização, tal como a (i) redução tarifária; (ii) ampliação do atendimento de áreas não atendidas, como rurais e núcleos urbanos informais consolidados; e (iii) ampliação dos investimentos.

Nesse ambiente de interesses e entendimentos antagônicos, o processo de privatização acabou por sofrer uma onda de judicializações, ajuizadas sobretudo por partidos políticos, parlamentares e entidades sindicais, que buscaram impedir a operação.

Foram impugnados diversos atos, que não se restringiram apenas aos atos administrativos praticados pelo Governo do Estado de São Paulo, alcançando também leis estaduais e municipais, atos administrativos de Municípios e atos internos da própria Sabesp.

Desse modo, acredito que seja importante entender como o Judiciário se comportou diante das inúmeras ações que buscaram impugnar a iniciativa de desestatização promovida pelo Governo do Estado de São Paulo, e se ele representou um obstáculo no processo de privatização.

Assim, este trabalho tem como **objeto de pesquisa o controle judicial do processo de privatização da Sabesp.**

1.2. Justificativa

[13] Privatização da Sabesp: Amauri Pollachi, diretor da APU, participa do podcast 2 em1 do canal Nova TV Alto Tietê. Disponível em: https://www.apu.com.br/amauri-pollachi-diretor-da-apu-participa-do-podcast-2-em-1-do-canal-nova-tv-alto-tiete/. Acesso em: 23 nov. 2025.

[14] 'Objetivo é universalizar saneamento', diz Tarcísio após críticas a valor de privatização da Sabesp. Folha de S. Paulo, 24 jul. 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/07/objetivo-e-universalizar-saneamento-diz-tarcisio-apos-criticas-a-valor-de-privatizacao-da-sabesp.shtml. Acesso em: 15 nov. 2025.

Escolhi este objeto de pesquisa pelo interesse pessoal no tema de controle judicial sobre a administração pública, assim como nos processos de desestatização.

No caso Sabesp, a pesquisa torna-se ainda mais instigante em razão do forte contexto político que envolvia os atos administrativos praticados, o que a diferencia em relação às pesquisas que buscam, por exemplo, entender o controle judicial de atos das agências reguladoras, onde o aspecto técnico se sobrepõe ao político.

O contexto político se evidencia na medida em que a privatização de serviços públicos essenciais tem polarizado bastante o debate público há décadas. Ainda, no caso Sabesp, a alienação do controle acionário da empresa teve de ser autorizada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP)[15].

Em municípios como São Paulo, Guarulhos, São Bernardo do Campo e Botucatu também foi necessária a aprovação de leis municipais para viabilizar as alterações contratuais decorrentes da privatização.

Nesses casos, para além do controle sobre a administração pública, os autores pugnaram pelo controle judicial sobre o devido processo legislativo, assim como ao convencional controle de constitucionalidade, tanto a nível estadual quanto federal.

Assim, acredito que seja útil um estudo descritivo e analítico sobre o comportamento do Poder Judiciário diante dos atos administrativos e legislativos controversos, marcados por intensa conotação política, e que implicaram na privatização da maior empresa de saneamento do país e quinta maior do mundo, presentes em 375 de 645 municípios paulistas.

[15] No âmbito federal, a necessidade de aprovação de lei estadual decorre do Art. 37, XX da Constituição Federal:
'Art. 37, XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;'
Já no âmbito estadual, a necessidade decorre do Art. 2º, §1º da Lei Estadual nº 9.361/1996: "Art. 2º, § 1.º - A inclusão no PED de sociedades não relacionadas no Capítulo IV e no Anexo I desta lei dependerá de prévia autorização legislativa."

Ainda, acredito que a pesquisa seja útil tendo em vista que o processo de privatização se concluiu há pouco mais de um ano, de modo que o tema ainda não foi muito explorado em estudos acadêmicos.

A reconstrução dos pedidos e dos desfechos das ações judiciais permitirá a construção de uma memória sobre o processo e desestatização da Sabesp. Acredito também que a pesquisa poderá ser útil diante das possíveis futuras privatizações e respectivas judicializações no setor de saneamento, tal como a Copasa em Minas Gerais.

Além disso, os estudos sobre o comportamento do Poder Judiciário diante das privatizações ainda são escassos, e se concentraram principalmente nas privatizações ocorridas na década de 1990, durante o período de reforma do Estado. Naquela ocasião, a venda de empresas como Vale e Telebrás foi amplamente questionada no judiciário por meio de ações distribuídas por todo o Brasil.[16]

Segundo a literatura existente, os principais litigantes foram partidos políticos de esquerda e sindicatos, que, embora tenham obtido êxito em pedidos liminares capazes de adiar, por algumas vezes, a realização dos leilões, não lograram atingir seu objetivo final: impedir a efetiva venda das empresas estatais, já que o Poder Judiciário não barrou nenhuma das alienações realizadas à época.[17]

Desse modo, a pesquisa contribuirá para atualizar a agenda de estudos sobre o comportamento do Poder Judiciário diante dos processos de privatização, assim como produzirá material para que se compare semelhanças e diferenças em seu comportamento transcorridos praticamente 30 anos[18].

---

[16] OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e Privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 3, p. 559-587, jul./set. 2005, p. 573-574. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/VnhKvwCmX6fBkmknzjdyYFr/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 18 nov. 2025.

[17] OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e Privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?, p. 580.

[18] Contudo, cabe destacar que, enquanto as ações propostas contra as privatizações dos anos 1990 concentravam-se na Justiça Federal, foro competente por se tratar de empresas pertencentes à União, no caso Sabesp, a ampla maioria das ações tramitou no TJ-SP, havendo apenas três ações ajuizadas diretamente no Supremo Tribunal Federal (STF).

Ainda, acredito que a pesquisa seja relevante vez que discorrerá sobre o comportamento do Ministério Público estadual enquanto "fiscal da lei", tema não estudado nas pesquisas anteriores.

1.3. Pergunta, objetivo e hipótese

A partir da pergunta central da pesquisa: *"Como o Judiciário se comportou diante das ações que buscaram impugnar a privatização da Sabesp?"*, pretendo, em um primeiro momento, reconstruir todo o processo e descrever brevemente o conteúdo das ações.

A partir dessa reconstrução, será possível elaborar, em um segundo momento, uma descrição quantitativa discorrendo, por exemplo, sobre: **(i)** quem são os litigantes; **(ii)** qual foi o posicionamento do Ministério Público através de seus pareceres; **(iii)** a importância do fator tempo no controle judicial da desestatização; **(iv)** qual foi o desfecho e principais argumentos utilizados nas decisões liminares; **(vi)** qual foi o desfecho e principais argumentos utilizados nas sentenças e acórdãos.

Com base nessa descrição quantitativa, trarei minhas impressões sobre todo o processo. Ainda, nos capítulos relativos às decisões liminares e ao desfecho das ações, farei, quando cabível, um exame crítico dos argumentos utilizados

Tenho como hipótese de pesquisa que a rápida conclusão do processo de privatização indica que o Judiciário não foi um entrave para a privatização da Sabesp, principalmente por uma postura de deferência às escolhas do Governo. Nesse sentido, entre a contratação dos serviços de consultoria da Inte*rnational Finance Corporation* (IFC) para a realização de estudos sobre a desestatização da companhia em 10 de abril 2023, até o leilão em 23 de julho de 2024, transcorreu pouco mais de 1 ano e três meses[19].

Ainda, considerando que o fator tempo pode ser um inimigo dos atores para impugnar a privatização, vez que a duração do processo judicial até a

[19] Da mesma forma, desde o ajuizamento da primeira ação, em 20 de setembro de 2023, passou-se pouco menos de um ano. Já, desde a promulgação da lei estadual autorizativa da privatização da empresa, em 8 de dezembro de 2023, pouco mais de 8 meses, demonstrando a celeridade do processo.

prolação da sentença costuma ser mais lento e não acompanha o ritmo do processo de privatização interno à administração, imagino que o julgamento das liminares foi até mais essencial que as decisões finais de mérito, diante da probabilidade de perda superveniente do objeto.

E, considerando que nas decisões liminares os julgadores têm de se justificar menos para indeferir um pedido, seja por não disporem de todos os elementos probatórios ou pela possibilidade, em tese, de reversão futura de sua decisão, adoto como hipótese de pesquisa que o Judiciário sequer teve um grande ônus argumentativo em muitas de suas decisões.

1.4. Processo de Coleta de dados

Tendo em vista que o objeto de pesquisa consiste na análise de processos e decisões judiciais, utilizei o mecanismo de busca jurisprudencial disponível nos sites institucionais do TJ-SP, TRF-3, STJ e STF para encontrar as decisões relacionadas à desestatização da Sabesp.

A partir delas, foi possível identificar o número do processo a que se referiam. Obtido o número, acessei os autos completos de todos os processos para acessar a integralidade do meu material de pesquisa, que não se restringe às decisões liminares, sentenças e acórdãos[20]. Nesse sentido, também são de interesse da pesquisa as petições iniciais, os pareceres do Ministério Público do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral da República e Advocacia Geral da União.

Para auxiliar na identificação dos processos úteis para essa pesquisa, utilizei um filtro temporal, considerando apenas as decisões resultantes das buscas que foram proferidas a partir de 2023, ano em que se iniciou o processo de privatização da Sabesp.

Feitos esses esclarecimentos iniciais, apresento, abaixo, o passo a passo utilizado para a coleta dos dados desta pesquisa, em cada um dos quatro tribunais mencionais acima.

[20] Inseri o número dos processos na página de "consulta processual" do TJ-SP para acessar os autos. No caso do STF, acessei os autos clicando no botão de navegação "peças", disponível na página inicial das ações do tribunal.

No caso do STF, inseri na aba de pesquisa livre do tribunal[21] os **termos ‘ “privatização” E “Sabesp” ’,** assim como **‘ “desestatização” E “Sabesp”**. A pesquisa não me retornou nenhum acórdão, apenas três decisões monocráticas relativas à ADPF 1180, ADPF 1182 e ADI 7470. Todas essas ações foram incluídas por terem pertinência com o objeto de pesquisa.

No STF, também pesquisei pelos termos **‘ “adesão” E “urae”[22] E “sabesp” ’**, contudo também não obtive nenhum acórdão, apenas a decisão monocrática da ADI 7470, já mencionada.

Assim, a busca no STF resultou em três processos úteis. Elas foram realizadas no dia 25/07/2025.

No mecanismo de busca do STJ[23], também inseri os termos **‘ “privatização” E “sabesp” ’**, obtendo sete decisões, todas elas decisões monocráticas. No entanto, seis dessas decisões possuem data de publicação anterior a 2023 e, assim, foram desconsideradas.

A única decisão encontrada que passou pelo filtro temporal foi o AREsp nº 2636587, que se trata de uma ação civil pública que busca a demolição de construções edificadas sobre o terreno da marinha, não sendo, portanto, útil à presente pesquisa.

A busca pelos termos **‘ “desestatização” E “sabesp” ’** não retornou resultados, tampouco **‘ “adesão” E “urae” E “sabesp” ’**.

Dessa forma, na pesquisa no STJ, não foram encontrados novos processos úteis. Todas as buscas no site do tribunal foram realizadas em 25/07/2025.

Por fim, no site do TJ-SP, mantive as combinações de **“sabesp”** com os vocábulos **“desestatização” E “privatização”,** apenas ajustando a

---

[21] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Jurisprudência – página de buscas. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search. Acesso em: 15 nov. 2025.

[22] Como será explicado adiante, “URAE” é a sigla de “Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário”. Trata-se da instância que viabiliza a prestação regionalizada dos serviços, centralizando a execução do contrato e atuando como “Poder Concedente”. A URAE-1-Sudeste é composta por 371 municípios atendidos pela Sabesp, que aderiram voluntariamente. A inserção do termo nas buscas se justifica pela grande quantidade de ações encontradas impugnando a adesão de diversos municípios à URAE quando utilizei termos menos específicos.

[23] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SCON – Sistema de Consulta de Jurisprudência. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/. Acesso em: 15 nov. 2025.

combinação **‘ “adesão” E “urae” E “sabesp” ’**, retirando o vocábulo **“sabesp”**[24].

Inseri as combinações na página de “consulta completa” de jurisprudência do TJ-SP[25], selecionando as opções ‘2º grau’ e ‘Colégios Recursais’ na origem, e os tipos de decisão ‘Acórdãos’, ‘Homologações de Acordo’ e ‘Decisões monocráticas’. Ainda, ordenei os resultados pela sua data de publicação. Também inseri as mesmas combinações na página de “Consulta de Julgados de 1º Grau”[26], onde os resultados foram ordenados por “data decrescente”[27].

No site do TJ-SP, as buscas ocorreram entre os dias 21/07/2025 e 23/07/2025.

No 2º grau do TJ-SP, a busca por **‘ “privatização” E “sabesp” ’** gerou 193 resultados, sendo 187 acórdãos e 6 decisões monocráticas. Contudo, apenas 48 acórdãos e decisões monocráticas passaram pelo filtro temporal, dos quais apenas 17 se inseriam do objeto de pesquisa. Assim, essa pesquisa retornou 17 decisões úteis.

Por sua vez, a busca por **‘ “desestatização” E “Sabesp” ’** no 2º Grau retornou um total de 46 resultados: 42 acórdãos e 6 decisões monocráticas. Destes, 40 passaram pelo filtro temporal, mas 20 deles já haviam sido encontrados na busca anterior. Das 20 decisões remanescentes, apenas 8 se inseriam no escopo da pesquisa. Dessa forma, foram encontradas 8 novas decisões úteis.

A busca por **‘ “Adesão” E “urae” ’** retornou um total de 23 resultados (22 acórdãos e 1 decisão monocrática). 22 passaram pelo filtro temporal, sendo que 6 decisões já haviam sido encontradas nas buscas anteriores. Outras 4

[24]Retirei o vocábulo ‘sabesp’ porque, no contexto do Estado de São Paulo, a adesão à urae dificilmente se desvincula do processo de privatização.
[25] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Consulta Completa – CJSG. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1. Acesso em: 16 nov. 205.
[26]TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Sistema de Pesquisa de Jurisprudência. - CJPG . Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjpg/ . Acesso em: 16 nov. 2025.
[27]A ordenação por data decrescente permitiu um primeiro filtro: os resultados anteriores a 2023 dispensaram análise mais aprofundada, por antecederem o processo de privatização e, portanto, não serem úteis à pesquisa.

não se inseriam no objeto da pesquisa. Assim, ao final, foram encontradas 12 decisões úteis.

Portanto, a soma das pesquisas no 2º grau gerou 37 decisões úteis, que levaram a 32 processos úteis. Isso porque, em cinco situações, o resultado se referia a decisões proferidas em sede de embargos de declaração de processos já anteriormente identificados.

Na consulta de julgados do 1º grau, a busca por **‘ “privatização” E “sabesp” ’** retornou 62 resultados, dos quais 22 passaram pelo recorte temporal. Destes, 6 resultados se referiam a decisões cujo processo já havia sido encontrado com as buscas no 2º grau, e outras 8 não se relacionavam com o escopo da pesquisa. Ao final, foram encontrados 8 decisões úteis.

Com **‘ “desestatização” E “Sabesp” ’,** obtive 30 resultados, dos quais 27 passaram pelo recorte temporal. No entanto, 9 decisões se referiam a processos já encontrados em buscas anteriores, e outras 13 não se inseriam no objeto da pesquisa. Assim, foram encontradas 5 decisões úteis.

Finalmente, a pesquisa com **‘ “Adesão” E “urae” ’** apresentou 22 resultados: 21 passaram pelo filtro temporal, 12 já haviam sido encontrados anteriormente, sendo descobertos 8 decisões úteis.

Dessa forma, a busca no 1º grau revelou 21 decisões úteis que levaram a 21 novos processos úteis.

Todas as buscas no TRF-3 não retornaram nenhum resultado útil. Tal como nos outros tribunais, realizaram-se as seguintes buscas: **‘ “privatização” E “sabesp” ’**, **‘ “desestatização” E “Sabesp” ’** e ‘ **“adesão” E “urae” E “sabesp” ’**

Assim, ao final, somando as buscas em STF, STJ, TJ-SP E TRF-3 foram identificados 56 processos distintos. Ainda, através da menção a outros processos naqueles já encontrados, consegui encontrar mais 3 novos processos[28].

[28] Tratam-se dos processos nº 1001146-29.2024.8.26.0322, nº 1004690-15.2024.8.26.0196 e nº 1025515-21.2024.8.26.0053. Todos impugnavam a realização da consulta e audiências públicas. O primeiro foi extinto por continência, enquanto os dois últimos ainda não contavam

Ainda, outros 3 processos só foram encontrados a partir de notícias de veículos de imprensa. Trata-se dos processos nº 104775504.2024.8.26.0053 [29] ; nº 5033885-25.2023.4.03.6100 [30] e nº 5036009-78.2023.4.03.6100[31].

Assim, ao final, foram encontrados 62 processos úteis. Embora a ampla maioria das ações (57 ou 91% delas) tenha sido ajuizada no Tribunal de Justiça de São Paulo[32], há 3 ações de competência originária do STF, e outras duas propostas no Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

As 2 ações ajuizadas perante o TRF-3[33] justificam-se pela presença, no seu polo passivo, da International Finance Corporation (IFC). Os autores buscaram a Justiça Federal com fundamento no art. 109, II da Constituição Federal[34]. Não obstante, o TRF-3 declinou de sua competência em favor da Justiça Estadual em uma das ações, enquanto, na outra, os autores desistiram da ação antes mesmo do exame da liminar.

---

com sentença até a data de fechamento da pesquisa, razão pela qual possivelmente não foi possível encontrá-los nas buscas realizadas.

[29] ARREGUY, Juliana. Sabesp privatizada: TJSP nega ação que acusava conflito de interesse. Metrópoles, 25 jul. 2024. Disponível em: https://www.metropoles.com/sao-paulo/sabesp-privatizada-tjsp-nega-acao-que-acusava-conflito-de-interesse . Acesso em: 18 nov. 2025.

[30] ESTADÃO CONTEÚDO. Oposição ajuíza ação popular para anular contrato do governo Tarcísio com a IFC sobre Sabesp. IstoÉ Dinheiro, 16 nov. 2023. Disponível em: https://istoedinheiro.com.br/oposicao-ajuiza-acao-popular-para-anular-contrato-do-governo-tarcisio-com-a-ifc-sobre-sabesp . Acesso em: 18 nov. 2025.

[31] GHIROTTO, Eduardo. Petistas tentam anular contrato entre SP e empresa que estuda Sabesp. Metrópoles, 6 dez. 2023. Disponível em: https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/petistas-tentam-anular-contrato-entre-sp-e-empresa-que-estuda-sabesp . Acesso em: 18 nov. 2025.

[32] Mesmo as ações ajuizadas no Tribunal de Justiça de São Paulo estiveram submetidas a diferentes órgãos e juízes em razão das regras de competência.

As Varas da Fazenda Pública da Capital foram as que receberam a maior quantidade de processos, tendo em vista a localização da sede do Governo do Estado, da Prefeitura Municipal e da Sabesp. Elas foram competentes em 26 ações, sendo 7 delas recebidas após o declínio de competência das varas do interior ou do TRF-3.

As ações de Inconstitucionalidade Estadual e os mandados de segurança impetrados contra atos do Governador ou do Presidente da Alesp são de competência originária do Órgão Especial do Tribunal, que foi o juízo competente de 12 ações.

Já as Comarcas dos municípios da Grande São Paulo foram competentes em 5 ações distintas, enquanto as comarcas do interior foram competentes em outras 15.

[33] Que não foram encontradas nas buscas jurisprudenciais realizadas, apenas através das publicações jornalísticas dos veículos de imprensa.

[34] Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: (...)

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

A memória de pesquisa completa pode ser encontrada no anexo 1 deste documento.

Cabe destacar que os processos apresentam quantidades distintas de decisões proferidas. Em alguns casos, embora houvesse pedido, não foi proferida decisão liminar, em outros, ainda não havia sentença até o encerramento da pesquisa. Ainda, em muitas ações não houve a interposição de recurso, levando ao trânsito em julgado após o julgamento em primeiro grau, etc.

Assim, ao todo, é possível apontar que foram prolatadas 116 decisões[35] nos 62 processos analisados, até a data de 23/09/2025. Essa ressalva se justifica porque alguns processos ainda estão em andamento. Desse modo, andamentos processuais ocorridos após essa data não serão abordadas nesta pesquisa.

1.5. Outros resultados encontrados

A maior parte dos resultados encontrados que não se enquadram no objeto da pesquisa refere-se às demandas envolvendo a decisão da nova gestão da Sabesp de rescindir unilateralmente os "contratos de demanda firme".

Tais contratos eram celebrados com os grandes consumidores como indústrias, grandes condomínios, shoppings, hospitais[36], etc. e previam a concessão grandes descontos na conta de água e esgoto impondo em contrapartida a limitação de uso de fontes alternativas de água.

Tais rescisões geraram uma grande onda de judicialização por parte dos grandes consumidores, que tiveram de arcar com aumentos expressivos nas tarifas. Nos autos do processo nº 1002083-55.2025.8.26.0564, a Mercedez-

[35] Abrangem 44 decisões liminares em primeiro e segundo grau, 54 sentenças e acórdãos de competência originária e outros 18 acórdãos em nível recursal.

[36] A Rede D´OR São Luiz S.A., que gerencia o Hospital e Maternidade Anália Franco, o Hospital e Maternidade São Luiz e o Hospital Cidade Jardim, narra um aumento da tarifa na casa de R$ 240.353,58 após a rescisão dos contratos de demanda firme. BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo, Proc. nº2097319-60.2025.8.26.0000. Documento anexo 3 (Petição inicial – Rede D'or São Luiz S.A. – Hospital e Maternidade Anália Franco S.A.), p. 108. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 23 nov. 2025.

Benz relatou que a tarifa subirá cerca de 204,07% ao mês, provocando uma queda de faturamento de R$ 1.241.043,48. Por sua vez, a Acciona Construcción S.A., responsável pela execução das obras da Linha 6, narra que sua tarifa passou de R$ 763.088,48 para R$ 1.654.897,42.[37] Segundo o Condomínio 'Continental Square Faria Lima', a rescisão contratual provocará um aumento de mais de R$ 137.000,00[38]. Já o Shopping West Plaza narra um aumento de 160%, resultando em uma queda de faturamento de R$ 237.000,00.[39]

Por sua vez, a Sabesp se defende alegando, dentre outras coisas, a injustiça da manutenção da política pública até então realizada de privilegiar descontos a grandes consumidores que têm lucros milionários em detrimento do resto da população[40].

Ainda, foram encontrados muitos outros resultados que não são úteis para a presente pesquisa, vez que discorrem, por exemplo, sobre ações de cobrança ajuizadas pela Sabesp, ações de indenização por danos morais ajuizadas

---

[37] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1021187-77.2024.8.26.0011. Petição Inicial (Acciona Construcción S.A.), p.4. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 19 nov. 2025.

[38] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2043124-28.2025.8.26.0000. Petição de interposição de Agravo de Instrumento (Condomínio Continental Square Faria Lima), p. 10. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 19 nov. 2025.

[39] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2019017-17.2025.8.26.000. Documento anexo à Petição de interposição de Agravo de Instrumento (Condomínio West Plaza Shopping Center I), p.70. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 19 nov. 2025.

[40] "31. Seria justo manter descontos tarifários em favor de grandes empresas que faturam bilhões por ano, em detrimento de uma Política Pública que busca (i) a universalização do acesso à água e coleta de esgoto, e (ii) redução tarifárias para a população mais vulnerável e necessitada?
32. Não há qualquer justificativa para sustentar a lógica perversa e às avessas que está contida na pretensão da autora, no sentido de manter o privilégio dos descontos tarifários para empresas em detrimento de tarifas cheias, sem descontos, à imensa maioria da população atendida pela Concessionária Ré."
BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1002083-55.2025.8.26.0564. Contestação (Sabesp), p. 472. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 19 nov. 2025.

contra a companhia, corte indevido do fornecimento de água, etc. O objeto das ações encontradas que não são se mostraram úteis para a pesquisa pode ser encontrado no anexo 1.

2. **A História da Privatização a partir dos atos judicializados**

2.1. O Plano de demissão voluntária

A judicialização do processo de privatização da Sabesp teve início em 09/08/2023, quando foi ajuizada a primeira ação que impugnando algum ato relativo ao processo de desestatização. A ação foi apresentada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (Sintaema) e pela Federação Nacional dos Trabalhadores em Energia, Água e Meio Ambiente (Fenatema), contra o Plano de Demissão Voluntária (PDV) apresentado pela direção da ainda estatal Sabesp, etapa prévia que buscava reduzir os gastos da companhia.

O PDV, lançado em maio de 2023, foi aberto a todos os empregados do quadro permanente da empresa, e teve a adesão de 1.859 funcionários, correspondendo a 15% do então quadro laboral da Sabesp[41].

Apesar disso, a Sabesp não apresentou nenhum plano de reposição dos quadros, motivando o ajuizamento da ação pelas entidades trabalhistas para obrigar a Companhia, ainda estatal, a realizar concursos públicos. Para os autores, a falta de funcionários e a sobrecarga dos remanescentes causaria a violação ao princípio da eficiência administrativa, e colocava em risco a continuidade do serviço público.

O PDV reflete a tendência de corte de pessoal e terceirização dos serviços característicos de processos de privatização: quando o Plano foi lançado, a empresa contava com 12.221 empregados, ao passo que ao final do terceiro trimestre de 2025 – pouco mais de um ano após a desestatização - possuía

[41] Informação apresentada pela próprio Sabesp na sua contestação do processo nº 1050904-42.2023.8.26.0053.
BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc nº 1050904-42.2023.8.26.0053. Contestação (Sabesp), p. 152. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 19 nov. 2025.

9.306 colaboradores, segundo o "Release de Resultados" apresentado aos Investidores relativo ao terceiro trimestre de 2025 divulgado pela Companhia[42]. **Apenas uma ação** foi ajuizada sobre o tema.

2.2. Os Estudos para a desestatização

Para além do PDV, a etapa preparatória da privatização também envolveu a contratação de estudos voltados à análise da vantajosidade e estruturação da desestatização.

A contratação destes estudos, em 10/04/2023, ensejou o ajuizamento de novas ações. Deputados Estaduais de partidos de oposição ao governo apresentaram uma série de supostos vícios no ajuste celebrado entre o Governo do Estado de São Paulo e a IFC[43], mediante dispensa de licitação diante da notória especialização da contratada.

Apontou-se a existência de um suposto conflito de interesses. Isso porque o estudo era fracionado em três fases, cabendo à consultoria opinar pela vantajosidade ou não da desestatização na primeira fase.

Caso opinasse[44] pela "desvantajosidade" e o projeto fosse arquivado, a IFC receberia a remuneração correspondente apenas a primeira fase, no montante de R$ 8,6 milhões. No entanto, caso concluísse pela vantajosidade e prosseguisse com as demais fases[45], sua remuneração poderia alcançar, ao final, R$ 45,6 milhões[46].

---

[42] Sabesp. Release de Resultados, p.5. Disponível em: https://ri.sabesp.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/ . Acesso em: 16 nov. 2025.

[43] Instituição associada ao Banco Mundial, que presta serviços de Consultoria para a estruturação de PPPs, concessões e operações societárias ao redor do mundo.

[44] Não cabia à Instituição a tomada de decisão. Após a entrega dos resultados da primeira etapa, cabia ao Conselho Diretor do Programa de Desestatização (CDPED) analisá-los, e decidir se seguiria ou se arquivavaria o projeto de desestatização. O CDPED não se encontrava vinculado às conclusões do estudo.

[45] Segundo a Proposta Comercial apresentada pela IFC ao Governo do Estado de São Paulo, a segunda fase envolveria a "Estruturação da Transação", quando a IFC executaria atividades como (i) a definição do valor da ação; (ii) apoio à negociação com os municípios e (iii) minutas de edital, contrato de compra e venda de ações etc. Já a última fase, "Implementação da Transação", consistiria no (i) apoio na consulta e audiências públicas;(ii) finalização dos documentos jurídicos e (iii) atividades de apoio durante a licitação.
BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Proc. nº 5033885-25.2023.4.03.6100. Documento anexo à Petição Inicial – 75. Relatório WB-SABESP. (Ana Perugini e outros), p. 307-310.

[46] PETROCILO, Carlos. SP pagará até R$ 45 milhões por estudo sobre venda da Sabesp. Painel, Folha de S. Paulo, 6 abr. 2023. Disponível em:

Ainda, questionou-se a "notória especialização" da IFC. Isso porque o processo administrativo que culminou na sua contratação não teria sequer mencionado outras consultorias que prestam serviços equivalentes a fim de demonstrar a especialização. Por fim, ainda se questionou a subcontratação de outras consultorias pela IFC, o que desvirtuaria o instituto da "notória especialização", diante de seu caráter personalíssimo.

Foram ajuizadas **duas ações** perante o TRF-3 questionando a contratação dos serviços de consultoria da IFC. Contudo, em uma delas, os autores desistiram antes mesmo do julgamento do pedido liminar.

A despeito de ter concluído pela vantajosidade da privatização, a primeira fase dos estudos apontou a dificuldade de conciliar a universalização do saneamento, que demanda um investimento maciço, com a manutenção de uma tarifa baixa.

Nesse sentido, uma das soluções sugeridas pela consultoria foi a utilização dos recursos obtidos pelo Estado com a alienação de suas ações e com os dividendos para subsidiar a tarifa, de modo a conciliar a modicidade da tarifa com a amortização dos investimentos privados.[47]

2.3. A pretensão de criação de um Fundo Público para subsidiar a tarifa

Antes mesmo da existir previsão em lei sobre essa alocação de recursos, quando ainda se tratava de mera sugestão do IFC, o Deputado Federal Orlando Silva ajuizou ação popular questionando a possível destinação dos recursos obtidos no leilão para subsidiar a tarifa.

---

https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2023/04/sp-pagara-ate-r-45-milhoes-por-estudo-sobre-venda-da-sabesp.shtml . Acesso em: 19 nov. 2025.

[47] No item "Plano de Investimento Ampliado e a Desestatização" da Fase 0 dos estudos desenvolvidos pela IFC é possível encontrar: "Por mais que a gestão privada seja eficiente com os investimentos e custos operacionais a serem realizados, isso somente não garantiria uma redução das atuais tarifas da Sabesp, em especial dado o robusto plano de investimentos para os próximos anos. **Deste modo, com intuito de baixar a tarifa de imediato, o GESP poderia usar parte dos recursos recebidos na transação pela venda de parte de suas ações para reduzir tarifas de imediato."** (grifos nossos) International Finance Corporation. Relatório Fase 0. Disponível em: https://www.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/2023/12/Relatorio-Fase-0_-IFC_jul-23.pdf. Acesso em: 16 nov. 2025.

Para o Deputado, a utilização dos recursos provenientes do leilão da privatização (receitas de capital) para custear despesas correntes (subsídio à tarifa) violaria o art. 44 da LRF, ao dispor que:

> É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Tal violação à Lei de Responsabilidade Fiscal colocaria em risco a capacidade de investimento futuro do Estado. **Apenas uma ação** foi ajuizada sobre o tema.

2.4. O Decreto Estadual nº 67.880/2023, que regulamenta as URAEs

Concomitantemente aos estudos conduzidos pela IFC, o Governo do Estado de São Paulo precisava operacionalizar a prestação regionalizada dos serviços, indispensável para a conclusão da privatização.

A prestação regionalizada se materializaria através da URAE – Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário. A sua instituição atende a um dos princípios do NMSB: a prestação regionalizada dos serviços, que gera ganhos de escala, viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços[48].

Dessa forma, o próprio NMSB prevê que os Estados deverão criar unidades regionalizadas através de lei ordinária.[49] Contudo, considerando que a titularidade dos serviços de saneamento pertence aos municípios, a adesão a essas Unidades é voluntária.

---

[48] Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: (...) XIV - prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços;

[49] Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...) VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em: (...) b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

No caso concreto, a URAE-1-Sudeste é composta por 371 dos 375 os municípios atendidos pela Sabesp[50], de modo a unificar o contrato e as decisões relativas à concessão, no Conselho Deliberativo da URAE, Poder Concedente, ao invés da coexistência de mais de 370 poderes concedentes municipais. Para além dos municípios, o Estado de São Paulo e Organizações da Sociedade Civil também participam do Conselho Deliberativo da Unidade, com poder de voto.

A URAE-1-Sudeste já havia sido criada pela Lei Estadual 17.383/2021, que havia previsto o prazo de 180 dias para a adesão de todos os municípios servidos pela Sabesp. No entanto, nem todos os municípios aderiram dentro do prazo estipulado, destacando-se o município de São Paulo[51].

À época, a URAE era regulamentada pelo Decreto n. 66.289 e tinha a sua atuação voltada ao planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, sem, contudo, atribuição legal para a celebração de contratos de concessão em nome dos municípios que haviam aderido à Unidade.

No entanto, em 15 de agosto de 2023, o Governo editou o Decreto regulamentador da URAE nº 67.880/2023, alterando o Decreto nº 66.289. O normativo (i) reabriu o prazo para a adesão voluntária à URAE por mais 180 dias, (ii) atribuiu competência ao Conselho da URAE para deliberar sobre a celebração de contratos, "inclusive alterações de prazo, de objeto ou de demais cláusulas dos contratos e instrumentos atualmente vigentes, e do seu agrupamento em novo(s) contrato(s) de concessão", e, por fim, (iii) alterou os critérios que definem o peso do voto de cada município e do Estado no âmbito do Conselho Deliberativo.

[50] Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo. Anexo I – Municípios atendidos: Relação de Municípios integrantes da URAE-1. Disponível em: https://semil.sp.gov.br/urae1/urae-1/#1724690206577-073319e4-f117 . Acesso em: 19 nov. 2025.

[51] Para além do Município de São Paulo, Águas de São Pedro, Bofete, Dourado e Socorro também aderiram à URAE apenas após a edição do Decreto nº 67.880/2023, que reabriu o prazo para adesão à URAE por mais 180 dias. Por sua vez, o Município de Campo Limpo Paulista aderiu apenas em maio de 2024, quando o prazo do Decreto nº 67.880/2023 também já havia expirado. As informações foram obtidas através do Pedido de Informação à SEMIL, cujo número de protocolo é 2286942-17.2023.8.26.0000.

O Decreto não passou impune a judicializações, sendo objeto de **duas novas ações**, inclusive da ADI N. 7470, uma das três ações de competência originária do STF durante todo o processo de privatização.

A principal questão levantada foi a violação à autonomia municipal tendo em vista a nova competência atribuída ao Conselho da URAE de celebração de contratos, e a alteração do peso decisório dos entes do Conselho. Tal alteração teria concentrado indevidamente o poder decisório no Estado (37% dos votos) e no Município de São Paulo (19%), que juntos possuem 57% dos votos no Conselho, superando os outros 369 municípios que compõem a URAE.

Por fim, os autores ainda defenderam que o Decreto extrapolou seus limites meramente regulamentares, ao reabrir o prazo para a adesão voluntária dos municípios que ainda não integravam a URAE. Nesse sentido, a Lei Estadual 17.383/2021 havia previsto que adesão deveria ocorrer invariavelmente dentro de 180 dias contados de sua promulgação. Assim, para os autores, eventual reabertura do prazo dependeria de lei, e não de decreto.

2.5. As adesões municipais à URAE

Tão questionado quanto o próprio Decreto que regulamentou a URAE, foi a adesão do Município de São Paulo à Unidade Regionalizada, que ocorreu em 16/08/2023, logo no dia seguinte à edição do Decreto, em 15/08/2023. **Três ações** foram ajuizadas questionando a adesão da Capital à URAE.

Para os autores, a adesão violaria o princípio do devido processo legal (administrativo), tendo em vista a ausência de processo administrativo prévio que motivasse o ato de adesão do Município de São Paulo, que ocorreu logo no dia seguinte à edição do Decreto Estadual. Também alegaram suposta violação à Lei Orgânica Municipal, que prevê a necessidade de autorização legislativa prévia à celebração de novos contratos. Assim, a adesão à URAE, que possui competências para a celebração de novos contratos, teria violado a própria Lei Municipal.

O Município de São Paulo não foi o único que teve a sua adesão à URAE questionada. Na verdade, os termos municipais de adesão à URAE foram os

atos mais questionados de todo o processo de privatização: ao todo, foram ajuizadas **dezenove ações** em outros municípios contra as adesões[52].

É possível dizer que essas ações descentralizaram o controle judicial sobre a privatização para todo o estado. Até então, a maioria das ações tramitavam na comarca da Capital, seja pelos casos de competência originária do Órgão Especial (mandados de segurança envolvendo o Governador, a Alesp, ações diretas de inconstitucionalidade), seja pela competência das Varas da Fazenda Pública tendo em vista a sede do Governo do Estado e da Sabesp.

Apesar da grande quantidade de ações, elas não representavam isoladamente uma ameaça à desestatização. Caso os autores fossem bem-sucedidos em seus pedidos, eles conseguiriam, no máximo, impedir que determinado município aderisse à URAE. A Sabesp inclusive continuaria prestando os serviços naquele município, nos termos do contrato de concessão ou convênio então vigentes. O Município apenas não integraria a prestação regionalizada.

Por outro lado, caso bem-sucedidos em larga escala, principalmente em municípios populosos, colocaria em xeque o modelo de governança desenhado no projeto de desestatização.

Embora o art. 8, §4º do NMSB dispense a necessidade de autorização legislativa para adesão à URAE[53], os autores alegavam que a adesão dos municípios sem a aprovação legislativa violaria a separação dos poderes. Em muitos casos, os autores também sustentavam violação às leis orgânicas municipais, que dispunham sobre a necessidade de a Câmara Municipal autorizar a concessão de serviços públicos. Os prefeitos estariam burlando esse comando ao aderir à URAE, diante da atribuição de competência ao Conselho Deliberativo da URAE para a celebração de contratos.

[52] Incluindo municípios bem pequenos, cujas populações, segundo o censo do IBGE de 2022, não ultrapassam 10.000 habitantes, como Rubiácea (2.700 pessoas) – Proc. nº 1000372-20.2024.8.26.0218; Nova Campina (8.497 pessoas) – Proc. nº 1000718-09.2024.8.26.0270; e Palmares Paulista (9.650 pessoas) – Proc. nº 1000361-22.2024.8.26.0531.

[53] Art. 8º (...) § 4º Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade de autorização legal.

2.6. A tramitação do Projeto de Lei nº 1.501/2023

Com a regulamentação da URAE e a adesão dos municípios, o primeiro desafio para a privatização da SABESP havia sido superado: a construção de uma estrutura de prestação regionalizada que englobasse a ampla maioria dos municípios servidos pela Sabesp.

Contudo, outro desafio estava por vir: a aprovação da Lei Estadual autorizativa da desestatização da Sabesp, nos termos do art. 2º, § 1º da Lei Estadual nº 9.361/1996[54] e do art. 37, XIX da Constituição Federal[55].

Antes mesmo de sua aprovação, ainda quando se tratava do Projeto de lei nº 1.503/2023, a judicialização foi intensa. Isso porque o Governador Tarcísio de Freitas, que apresentou o Projeto à Câmara, solicitou a sua tramitação mediante o regime de urgência[56], o que foi prontamente atendido pelo então presidente da Alesp, Deputado André do Prado.

Aqui, os autores das ações foram preponderantemente deputados estaduais de oposição, que alegaram que a ausência de motivação para a tramitação no regime de urgência violaria a necessidade de motivação dos atos administrativos previsto na Constituição Estadual[57], ainda que discricionários. Eles entendiam que não apenas cabia ao Governador ter motivado o seu pedido de tramitação em regime de urgência, como também cabia ao presidente da Alesp ter fundamentado sua aceitação.

Ainda, as ações questionaram a ausência de distribuição do Projeto à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Casa Legislativa, e sua tramitação antes mesmo da conclusão dos estudos contratados pelo Governo do Estado de São Paulo com a IFC.

---

[54] Art. 2º - Ficam incluídas no PED: (...) § 1.º - A inclusão no PED de sociedades não relacionadas no Capítulo IV e no Anexo I desta lei dependerá de prévia autorização legislativa.
[55] Art. 37, XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;
[56] Nos termos do art.26 da Constituição Estadual:
Art. 26 - O Governador poderá solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência. Parágrafo único - Se a Assembléia Legislativa não deliberar em até quarenta e cinco dias, o projeto será incluído na ordem do dia até que se ultime sua votação. (NR)
[57] Art.111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (NR)

Por fim, após a aprovação do Projeto na Assembleia, a bancada estadual do PSOL impetrou mandado de segurança buscando impedir a sanção do PL pelo governador. Para a bancada, diante do ambiente de calamidade em que a votação ocorreu, em que a Polícia teve de despejar bombas de gás lacrimogêneo contra manifestantes, o ambiente estaria inóspito para alguns deputados estaduais, principalmente as gestantes, deficientes e idosos, restringindo o seu direito subjetivo de voto.

Foram ajuizadas **sete ações** impugnando a tramitação do Projeto de Lei nº 1.501/2023.

2.7. A Lei Estadual nº 17.853/2023, que autoriza a desestatização da Sabesp

Sem que houvesse êxito nas judicializações, o Projeto de Lei nº 1.501/2023 foi sancionado pelo Governador Tarcísio de Freitas, transformando-se na Lei Estadual 17.853/2023. Como não poderia deixar de ser, essa Lei se tornou o novo objeto de ações judiciais.

A Lei foi objeto de **quatro novas ações**, incluindo 3 ações diretas de inconstitucionalidade estadual, tendo em vista a suposta violação ao art. 216, §2º da Constituição Estadual, que dispõe que:

> O Estado assegurará condições para a correta operação, necessária ampliação e eficiente administração dos serviços de saneamento básico **prestados por concessionária sob seu controle acionário.**

Assim, os autores defendiam que a privatização da Sabesp, para além da lei autorizativa, demandaria também uma emenda à Constituição Estadual. Essa emenda constitucional não dispensaria a necessidade da Lei autorizativa, que continuaria sendo necessária em razão do art. 2º, § 1º da Lei Estadual nº 9.361/1996[58].

É possível imaginar que o principal motivo para o Governo do Estado ter optado por não propor uma emenda à Constituição Estadual tenha sido a

[58] Art. 2º - Ficam incluídas no PED: (...) § 1.º - A inclusão no PED de sociedades não relacionadas no Capítulo IV e no Anexo I desta lei dependerá de prévia autorização legislativa.

buscar pela celeridade do processo. Isso porque, é vedada a sua tramitação em regime de urgência, nos termos do Regimento interno da Alesp[59].

Nesse sentido, o número de votos necessários para a aprovação de emenda constitucional não parecia representar um obstáculo relevante para o Governo do Estado. A emenda exige a aprovação de três quintos dos membros da Casa, o que corresponde a pelo menos 57 dos 94 deputados estaduais, quórum que provavelmente seria atingido pelo Governo do Estado, vez que a lei autorizativa da desestatização contou com o apoio de 63 parlamentares.

2.8. As audiências públicas

Dando prosseguimento à desestatização, o Governo do Estado de São Paulo convocou oito audiências públicas, sendo sete presenciais em sete municípios distintos e uma virtual, assim como abriu o período de consulta pública. As audiências tinham o objetivo de discutir as minutas do contrato de concessão entre a URAE-1-Sudeste e Sabesp, e do Regimento interno da URAE-1

Este foi o segundo ato mais questionado pelos litigantes, contando ao todo com **catorze ações**. Os autores sustentavam a violação ao princípio da publicidade e transparência administrativa, vez que apesar da desestatização envolver 370 municípios, apenas 7 localidades receberiam audiências públicas. Também se questionava o seu regulamento, que não fomentaria a participação popular, tendo em vista o prazo de 3 minutos por participante, assim como o excesso de documentação (foram disponibilizadas mais de 18 mil páginas) a ser analisado em pouco tempo pelos interessados em participar.

2.9. As leis municipais autorizativas

Já em data próxima ao desfecho da desestatização, é possível identificar a penúltima onda de judicialização. Trata-se de ações ajuizadas contra leis

[59] Art. 229 - Não caberá urgência nos casos de reforma da Constituição ou do Regimento Interno.

municipais que autorizaram a celebração de novos contratos de concessão de saneamento, inclusive de modo regionalizado pela URAE.

A necessidade de autorizações municipais decorre da exigência imposta na Lei Orgânica de alguns municípios acerca da necessidade do aval legislativo para a celebração de contratos de concessão de serviço público. Nesse sentido, somente após a promulgação dessas leis municipais, finalmente foi celebrado o contrato de concessão entre a URAE-1-Sudeste, poder concedente que representa 370 municípios paulistas e a Sabesp em 24/05/2024. A eficácia do contrato, no entanto, estava condicionada à conclusão do projeto de privatização.

Assim, municípios como São Paulo, Guarulhos, São Bernardo do Campo e Botucatu, que promulgaram suas leis autorizativas, tiveram seus dispositivos impugnados. Por outro lado, é possível notar que em municípios menores, que também dispunham de tal exigência em suas Leis Orgânicas, não houve a preocupação com a aprovação de leis municipais. Foram ajuizadas, ao todo, **seis ações** contra as leis municipais, sendo 2 ações populares, e outras 4 de controle concentrado de constitucionalidade.

2.10. O preço da venda das ações e o conflito de interesses

Por fim, poucos dias antes à conclusão do leilão, foram ajuizadas **as três últimas ações** contrárias à desestatização, inclusive uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal. Para entendê-las, é necessário discorrer brevemente sobre o procedimento adotado no leilão da Sabesp.

O leilão foi dividido em duas fases, a primeira fase buscava coletar as propostas dos candidatos a "acionistas referências", que adquiririam 15% das ações da Sabesp, e se responsabilizariam pelo aporte de investimentos, assim como pela indicação do Conselho de Administração e de Diretores da Companhia. Por sua vez, na segunda etapa, o percentual de 17,3% do capital social da Companhia que o Governo do Estado de São Paulo estava alienando seria pulverizado a todo o mercado, ou seja, qualquer pessoa poderia manifestar o seu interesse em adquirir ações da Companhia.

Para assegurar a isonomia do processo, o Governo do Estado definiu que os investidores convencionais, da segunda etapa, escolheriam o "acionista referência". Funcionaria assim: caso existisse mais de um interessado na posição de acionista referência, os acionistas convencionais indicariam a qual acionista referência desejariam se associar. Ao final, a carteira com maior valor seria escolhida.

No entanto, a Equatorial foi a única interessada na posição de acionista referência da Companhia, após ofertar R$ 67,00 por ação, totalizando R$ 6,9 bilhões pela sua participação acionária de 15% em 28/06/2024. O preço das ações, aliado à ausência de outros interessados, motivou o ajuizamento de novas ações. Nessas demandas, sustentou-se que a alienação teria ocorrido por valor inferior ao de mercado da Sabesp, que na mesma data, tinha suas ações comercializadas a R$ 74,00. Para os autores, o prejuízo ao erário seria ainda mais grave, pois defendiam que o valor real do papel da companhia alcançaria aproximadamente R$ 85,00.

A ausência de interessados na posição de acionista referência também foi apontada como um indicativo de violação ao princípio da moralidade administrativa. Segundo os autores, a inclusão de algumas cláusulas contratuais no estatuto social da Sabesp e no acordo de acionista a ser celebrado entre o Governo do Estado e o acionista referência revelaria possível direcionamento do certame. Na ADPF 1180, ajuizada pelo PT, o partido associou a inclusão dessas cláusulas que supostamente buscariam direcionar o certame à participação da então presidente do Conselho de Administração da Sabesp durante o processo de desestatização.

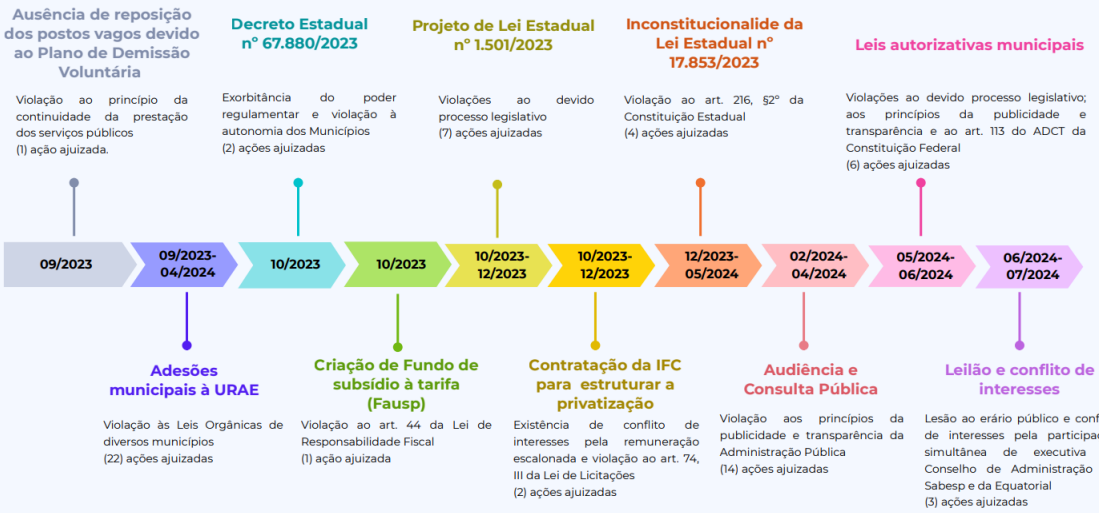
Isso porque ela ocupou simultaneamente a presidência do Conselho de Administração da Sabesp, quando a empresa ainda estatal, e uma cadeira no Conselho de Administração da Equatorial, cargo que deixou em 29/12/2023. Na condição de Presidente do Conselho de Administração da Sabesp, ela participava de reuniões internas da própria Companhia e das reuniões do Conselho Diretor de Programa Estadual de Desestatização, onde se deliberava os rumos da desestatização. Nessas reuniões, teria direcionado o certame para a Equatorial, única interessada. Dessa forma, tanto a ADPF quanto a

ação popular ajuizada por deputados de oposição alegavam violação à moralidade administrativa, em razão do conflito de interesses, ensejando dano ao erário público.

No entanto, nenhuma das 62 ações apresentadas conseguiu impedir a desestatização da Sabesp. A alienação se concluiu em 23/07/2024 após pouco mais de um ano e três meses do início do processo, que se deu com a contratação da IFC para a realização dos estudos sobre a vantajosidade da privatização. Durante todo o processo, foram poucas as vezes em que o Judiciário atrasou ou obstruiu a privatização através de suas decisões, e quando ocorreu, foi sempre em caráter liminar.

A linha do tempo abaixo resume as principais informações trazidas neste capítulo:

Figura 1 - Linha do tempo - Judicialização da desestatização



3. **Perfil dos litigantes**

3.1. Os políticos foram os principais autores através das ações populares

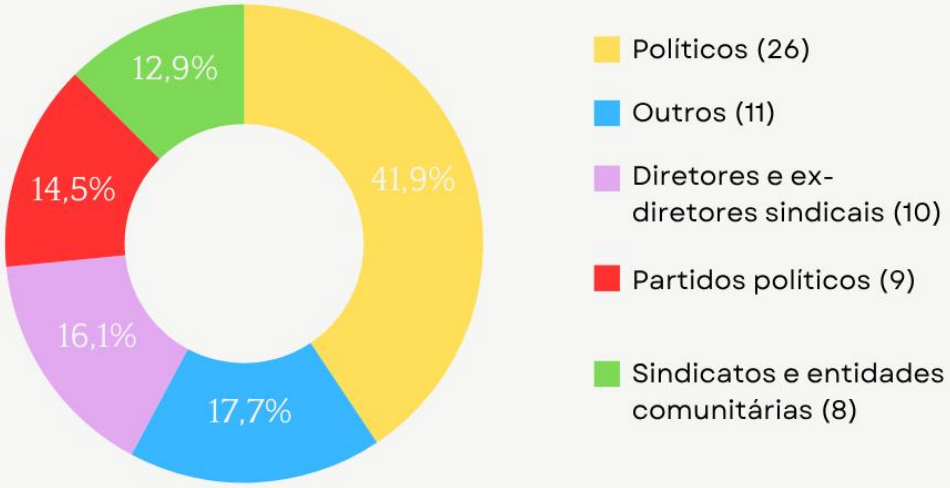
É possível avaliar os atores processuais sob diferentes perspectivas. Neste capítulo examinarei no primeiro subitem (i) quem ocupa o polo ativo; (ii) qual a classe processual utilizada; (iii) quem ocupa o polo passivo; mais adiante, examinarei (iv) quem os representa; e (v) qual o interesse dos autores no curso do processo.

Estudar os litigantes, principalmente os autores, permite compreender com mais clareza são quais os interesses em jogo na privatização. Ainda, a predominância na utilização de determinadas classes processuais pode revelar algo sobre a estratégia dos autores.

A começar pela análise dos ocupantes do polo ativo, foi possível identificar que em 51 das 62 ações ajuizadas, os autores foram políticos[60], Diretores Sindicais, Partidos Políticos, Sindicatos ou entidades comunitárias. Veja-se:

[60] Classifico como "Políticos" aqueles que ocupavam os cargos de deputado federal, deputado estadual ou vereador na época do ajuizamento da ação, ou que concorreram a vereador ou prefeito nas eleições municipais de 2024. Obtive tais informações a partir de pesquisas rápidas em veículos de imprensa confiáveis no google, como UOL e CNN.

FIGURA 2 - PERFIL DOS AUTORES

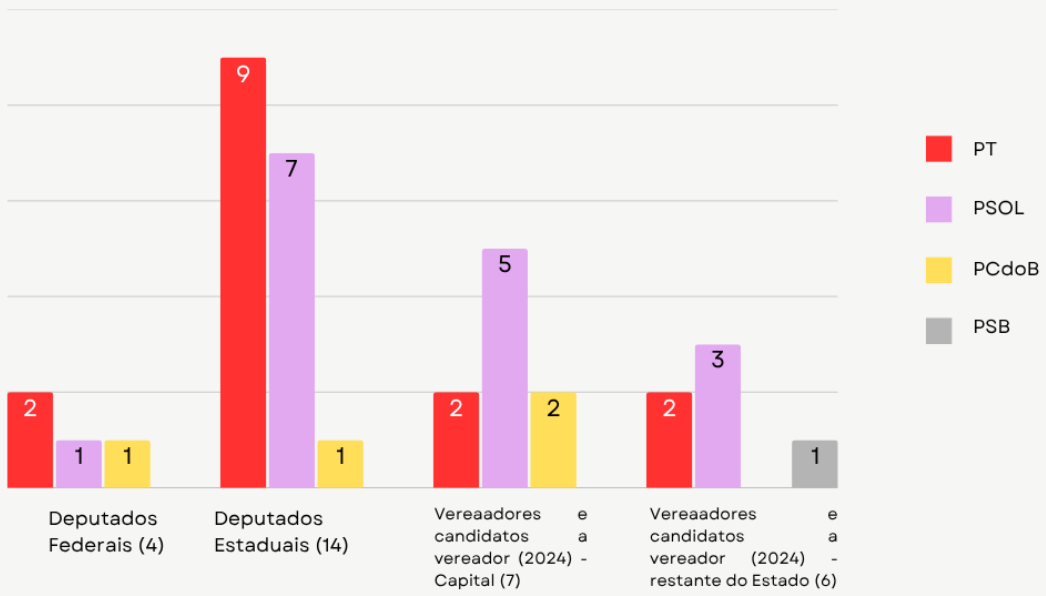


A soma das ações em que cada categoria figura no polo ativo no gráfico leva ao total de 64 ocorrências, número superior ao de ações efetivamente ajuizadas (62). Essa diferença decorre do litisconsórcio ativo formado entre Políticos e Diretores sindicais nas ações nº 5033885-25.2023.4.03.6100 e nº 1001317-11.2023.8.26.0228.

Passando à análise da categoria "Políticos", observa-se que os deputados estaduais foram os mais atuantes, figurando no polo ativo de 14 ações. Esses políticos eram filiados a partidos de oposição ao Governo do Estado, principalmente ao Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Comunista do Brasil (PcdoB).

Na tabela abaixo, é possível visualizar o cargo ocupado ou almejado, assim como o partido de todos os autores da categoria "Políticos":

FIGURA 3 - PERFIL DOS AUTORES - POLÍTICOS

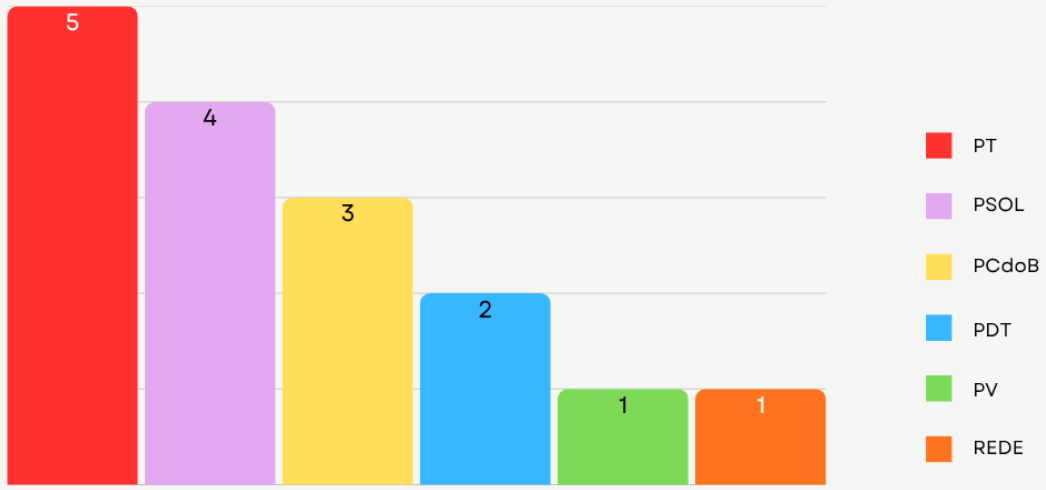


Novamente este número (31) supera o total de ações ajuizadas pelos "Políticos" (26), em razão da ocorrência de litisconsórcios ativos[61], o que também se repete nos gráficos abaixo.

Quanto às ações ajuizadas pelos próprios partidos políticos, todas elas tinham por objeto o controle concentrado de constitucionalidade, em âmbito estadual ou federal. Novamente, PT e PSOL se destacam como protagonistas. Veja-se:

[61] A existência de litisconsórcios entre políticos de diferentes partidos também explica por que a soma das colunas "Deputados Estaduais" totaliza 17, apesar desses parlamentares figurarem no polo ativo de apenas 14 ações. A mesma situação ocorre na coluna "Vereadores e candidatos a vereador (2024) – Capital".

FIGURA 4 - PERFIL DOS AUTORES - PARTIDOS POLÍTICOS

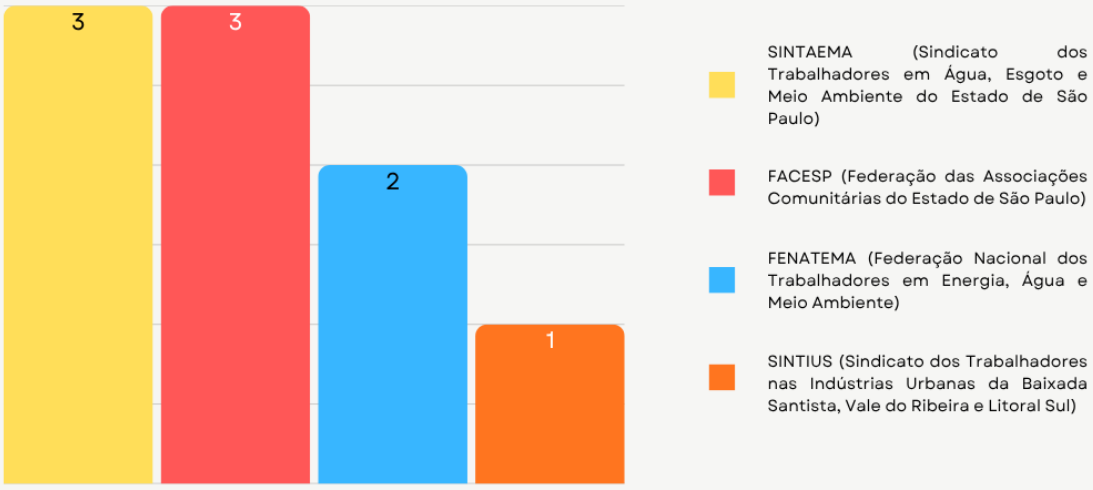


Mais uma vez, a soma das colunas supera o total de ações propostas pelos partidos políticos (9), em razão dos litisconsórcios ativos.

Por sua vez, tanto nas ações propostas por sindicatos e entidades comunitárias quanto naquelas ajuizadas por seus diretores e ex-diretores, o Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (Sintaema) se destaca. O Sindicato ajuizou 3 ações civis públicas, enquanto os seus diretores e ex-diretores moveram outras 7 ações populares[62].

[62] O envolvimento do Sintaema pode ser ainda maior. Como já mencionado, das 11 ações classificadas na categoria "Outros", em 10 não foi possível obter maiores informações sobre os autores. Apesar disso, há indícios de vínculo com o Sintaema: todas foram patrocinadas pelo mesmo escritório que representa o sindicato e seus diretores, além de reproduzirem o mesmo modelo de petição inicial, alterando-se apenas a comarca de ajuizamento.

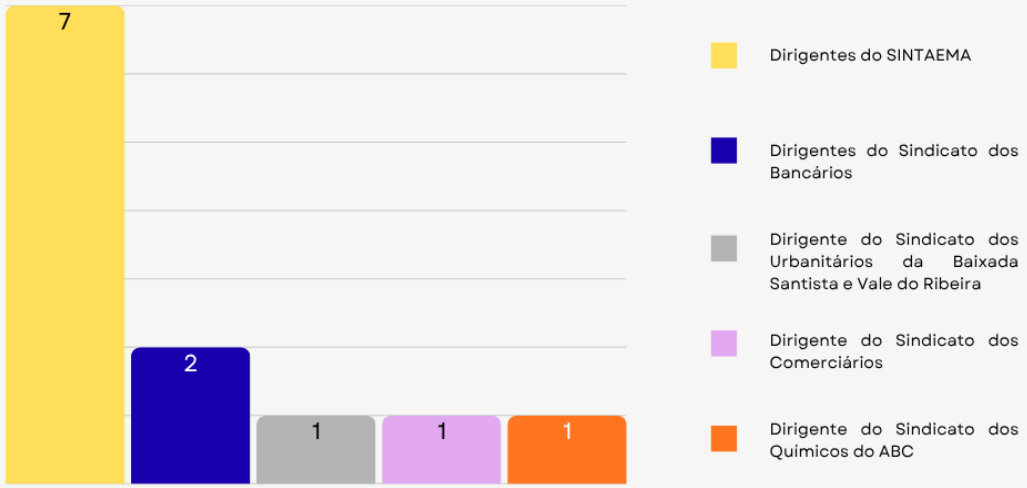
FIGURA 5 - PERFIL DOS AUTORES - ENTIDADES SINDICAIS E COMUNITÁRIAS



O número supera o total de ações ajuizadas por essa categoria (8) diante do litisconsórcio ativo entre a Federação Nacional dos Trabalhadores em Energia, Água e Meio Ambiente (Fenatema) e Sintaema na ação 1050904-42.2023.8.26.0053.

Passando às ações ajuizadas por Diretores e ex-Diretores sindicais:

FIGURA 6 - PERFIL DOS AUTORES - DIRETORES E EX-DIRETORES SINDICAIS



Novamente, este número supera o número total de ações ajuizadas pelos representantes sindicais (10) diante do litisconsórcio ativo na ação 5033885-25.2023.4.03.6100, ajuizada no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3).

As informações sobre o histórico sindical desses autores foram extraídas do próprio site institucional do Sintaema, que disponibiliza a relação dos atuais diretores da entidade. Quanto aos ex-diretores, as informações também foram obtidas por meio do site do sindicato. Notícias publicadas no portal mencionam a atuação pregressa desses antigos diretores.

No caso dos demais sindicatos, as informações foram facilmente obtidas através de pesquisa rápida no Google, em seus sites institucionais[63] ou no site da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

[63] Para consultar o histórico sindical de Neiva Maria Ribeiro dos Santos; Tanivaldo Monteiro Dantas; Luciano Pereira Leite; Raimundo Souza Suzart Lima e Ivone Maria da Silva, acessei respectivamente as seguintes páginas: https://spbancarios.com.br/diretoria ; https://sintius.org.br/cargos/presidencia/ ; https://www.secor.org.br/diretoria/ ; https://quimicosabc.org.br/o-sindicato/quem-somos/ ; https://sp.cut.org.br/secretarias/biografia/ivone-maria-da-silva-a799. Acesso em: 23 nov. 2025.

Por fim, na categoria "Outros", em 10 das 11 ações[64], não foi possível levantar maiores informações sobre os autores. No entanto, essas 10 ações têm em comum o fato de terem sido ajuizadas por pessoas físicas contra a adesão de diversos municípios à URAE, sendo todas patrocinadas por um mesmo escritório de advocacia, que se utilizou do mesmo modelo de petição inicial em todas elas.

Este escritório também representou o Sintaema e seus diretores e ex-diretores nas ações que ajuizaram, o que sugere um vínculo entre os indivíduos enquadrados na categoria "Outros" e o sindicato.

No entanto, não foi possível confirmar a existência de vínculo entre os autores das ações da categoria "Outros" e o Sintaema. Tendo em vista que a filiação sindical é um dado pessoal sensível, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados,[65] O sindicato preferiu não cooperar no esclarecimento da identidade desses autores.[66]

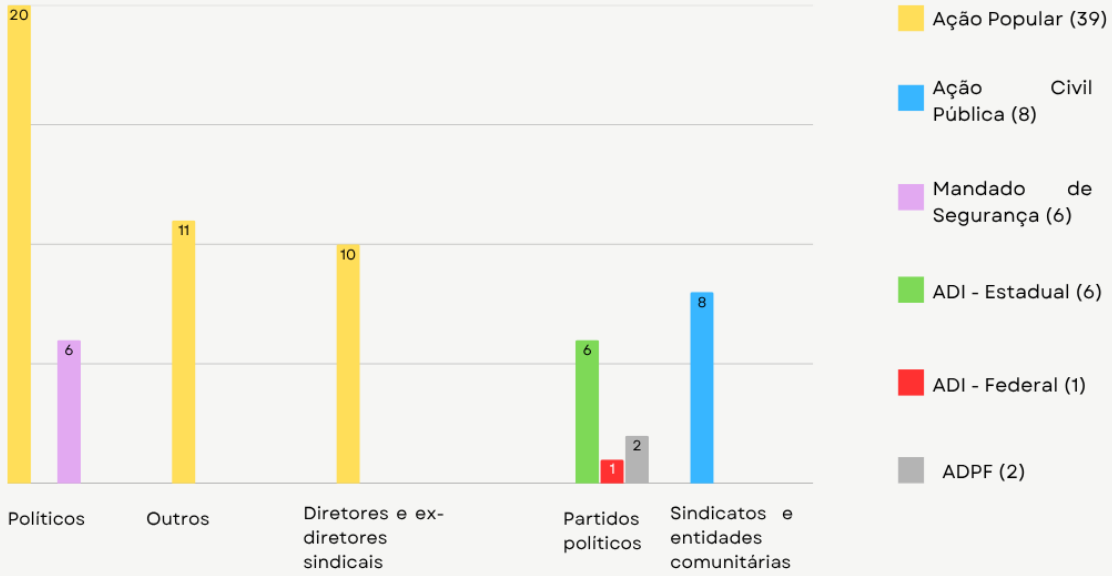
A principal classe processual utilizada para impugnar a privatização foi a ação popular, com 39 ações, como se pode observar no gráfico a seguir:

[64] A ação restante, nº 1010200-50.2024.8.26.0053, foi ajuizada por Amauri Pollachi, que segundo seu currículo Lattes: "Exerceu diversos cargos na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo e na Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos de São Paulo, de 1986 a 2017. Está como coordenador do Conselho de Orientação do Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, pesquisador da Universidade Federal do ABC, diretor da Associação dos Profissionais Universitários da Sabesp, conselheiro da Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, da Universidade Federal de São Paulo e da Engenharia pela Democracia."
PLATAFORMA LATTES. Currículo Lattes – CNPq. Disponível em: http://lattes.cnpq.br/4756689271436611. Acesso em: 16 nov. 2025.

[65] Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se: (...) II - dado pessoal sensível**: dado pessoal sobre** origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, **filiação a sindicato** ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural; (grifos nossos).

[66] A fim de evitar violação ao art.5º, II da Lei Geral de Proteção de Dados, propôs-se ao Sintaema que apenas indicasse o número de autores da categoria "outros" que eram filiados ao Sindicato, sem que fosse preciso identificá-los nominalmente. Ainda assim, o Sindicato preferiu não fornecer tais dados.

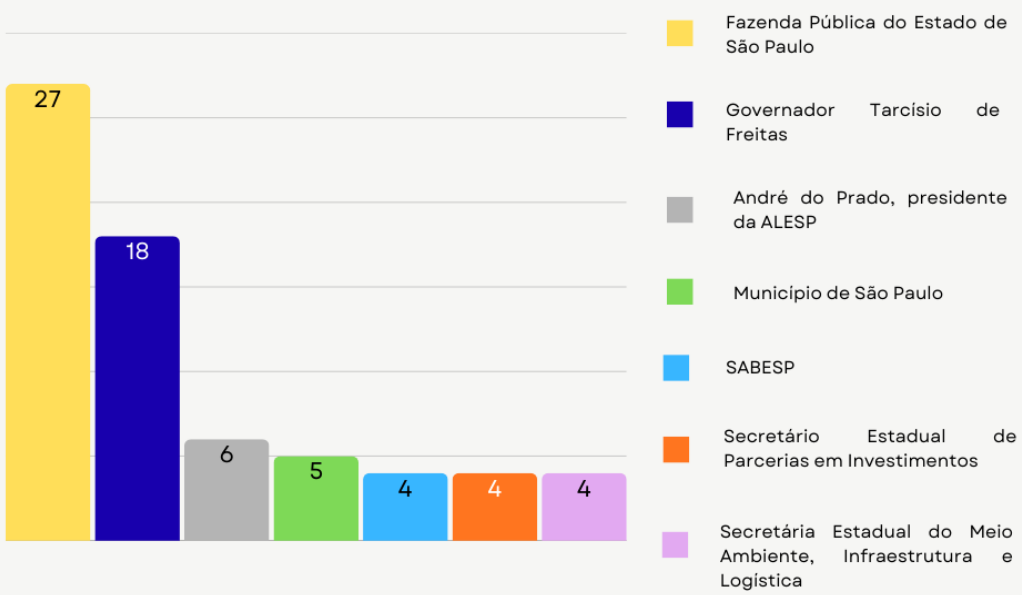
FIGURA 7 - PERFIL DOS AUTORES - TIPO DE AÇÃO UTILIZADO



No polo passivo, a principal demandada foi a Fazenda Pública do Estado de São Paulo, pessoa jurídica que representa o Estado de São Paulo, e o Governador Tarcísio de Freitas. A Fazenda Pública aparecia, originalmente, no polo passivo de 22 processos, além de ter prestado informações na defesa de ato ou lei estadual impugnados em outros 5 processos de controle concentrado de constitucionalidade.

Veja-se abaixo os principais demandados:

FIGURA 8 - PERFIL DOS RÉUS



No entanto, a Fazenda Pública do Estado não se limitou a participar apenas dos processos em que foi incluída no polo passivo. O Estado se manifestou espontaneamente em outros 26 processos, defendendo, inclusive, a validade, de atos administrativos municipais (adesões à URAE), da ALESP e leis municipais[67] (autorizativas da celebração de novo contrato). **Dessa forma, a Fazenda Pública, representada pela Procuradoria Geral do Estado, participou de 53 dos 62 processos ajuizados (85,4% do total).**

O Município de São Paulo aparece no polo passivo de 3 ações, prestando informações em defesa de seus atos normativos em outras 2, motivo pelo qual considerou-se ter sido demandado em 5 ações.

[67] O art. 90, §2º da Constituição Estadual dispõe que: "Quando o Tribunal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Procurador-Geral do Estado, a quem caberá defender, **no que couber**, o ato ou o texto impugnado." (grifos nossos)
Essa previsão alcança tanto a impugnação de atos normativos estaduais quanto municipais. Contudo, quando o ato impugnado é municipal, a Procuradoria Geral do Estado possui apenas a prerrogativa (e não o dever) de se manifestar. Por isso, em ações diretas de Inconstitucionalidade que questionam leis municipais de impacto reduzido sobre a esfera jurídica do Estado, é comum que a Procuradoria do Estado não se manifeste.
Essa não foi a postura da PGE no caso Sabesp, que se manifestou frequentemente em defesa das leis municipais impugnadas.

O perfil de autores e as classes processuais utilizadas se assemelham com aquele notado nas ações ajuizadas para impugnar as privatizações na década de 1990.

Naquela época, Partidos Políticos de oposição e associações de trabalhadores estiveram no polo ativo, de 76,9% [68] das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, segundo pesquisa conduzida por Vanessa Elias de Oliveira[69]. Ainda segundo a mesma pesquisa, a ação popular e a ação civil também foram os principais instrumentos utilizados à época, com 265 e 143 ações, respectivamente[70].

Para Matthew Taylor, tratava-se da estratégia dos partidos políticos de oposição na época: ajuizar diversas ações espalhadas pelo país, aumentando as chances de encontrar um juiz simpático à causa, de modo a criar incerteza quanto à efetiva implementação da política[71]. Assim, Taylor menciona a judicialização das privatizações da época como exemplo de uso político dos tribunais.

Diante dessa literatura, bem como do perfil de litigantes descrito neste capítulo, seria possível inferir que a judicialização da privatização da Sabesp teve motivos "políticos", tendo em vista que os políticos e partidos políticos de oposição foram dois dos principais autores. Também, seria possível concluir que o Sintaema e seus representantes recorreram ao judiciário na tentativa de impedir o avanço do processo.

---

[68] OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma Judicialização da Política? Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 3, p. 559-587, jul./set. 2005. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. P. 19. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/218/21848304.pdf . Acesso em: 16 nov. 2025.

[69] Tendo em vista que o recorte da pesquisa de Vanessa Oliveira quanto aos autores se limitou às Ações Diretas de Inconstitucionalidade, não é possível traçar uma comparação com o caso Sabesp no que tange à participação de líderes sindicais e políticos individualmente, vez que estes não são legitimados para a proposição de ações de controle concentrado de constitucionalidade.

[70] ALIMONTI, Veridiana. O controle de constitucionalidade das privatizações: O contexto político e o tempo nos votos do Supremo Tribunal Federal, p.22. Disponível em: https://sbdp.org.br/publication/o-controle-de-constitucionalidade-das-privatizacoes-o-contexto-politico-e-o-tempo-nos-votos-do-supremo-tribunal-federal/ . Acesso em: 20 nov. 2025.

[71] TAYLOR, Matthew M. Como o Judiciário brasileiro interfere nas políticas públicas. Revista Getulio, n. 05, p. 51-53, set. 2007. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/getulio/issue/view/3377 . Acesso em: 20 nov. 2025.

Embora seja uma conclusão possível, entendo que ela é perigosa. Isso porque estigmatizar a judicialização da Sabesp como "política" pode transmitir a impressão de que não há questões jurídicas relevantes e controversas em debate. Do mesmo modo, afirmar que sindicatos e representantes sindicais buscaram obstruir o processo através da judicialização também pode sugerir, indevidamente, que não existem discussões jurídicas importantes levantadas por estes autores.

Ainda, é preciso destacar que as ações de controle concentrado de constitucionalidade possuem um rol diminuto de legitimados, nos termos do art. 103 da Constituição Federal. E, dentre os poucos legitimados para o seu ajuizamento, estão justamente os partidos políticos. Assim, o fato de os partidos políticos terem ajuizado 9 ações de controle concentrado de constitucionalidade, e, consequentemente, figurarem como um dos maiores litigantes não conduz necessariamente à conclusão de que se tratou de um processo de cunho 'político" em seu sentido pejorativo.

Analisando o perfil das classes processuais mais utilizadas, não foi possível notar nenhuma estratégia específica dos autores. Na verdade, parece que eles, cada tipo de autor, considerando as suas respectivas legitimidades, recorreram a todos os instrumentos jurídicos possíveis para tentar barrar a conclusão da desestatização.

Justamente por isso, a predominância das ações populares não surpreende. Trata-se da classe processual com o rol mais amplo de legitimados e hipóteses de cabimento, sendo a única passível de ajuizamento por qualquer cidadão. Inclusive, em razão de sua natureza de remédio constitucional, o autor dessa classe processual é isento do pagamento de custas processuais e dos ônus de sucumbência. Esse fator pode ter contribuído para o elevado número de ações populares ajuizadas, mesmo diante da baixa probabilidade de êxito.

Por sua vez, a falta de legitimidade ativa foi um grande obstáculo nas ações civis públicas, por exemplo, sendo reconhecida pelos magistrados em 5 das 8 ações ajuizadas, o que evidencia a dificuldade no manejo dessa classe.[72]

[72] A ilegitimidade ativa também foi a causa de extinção de um dos mandados de segurança ajuizados.

Quanto ao mandado de segurança, suas hipóteses de cabimento são bastante restritas, por exigir a demonstração de violação à direito subjetivo líquido e certo do impetrante através de provas pré-constituídas. Nesse sentido, é difícil conceber a existência desse direito subjetivo em um processo de privatização ainda em andamento.

Não por acaso, todos os mandados de segurança foram impetrados por deputados estaduais, que alegaram violação de seu direito subjetivo ao devido processo legislativo. As violações teriam ocorrido tanto durante a tramitação da lei autorizativa estadual quanto na edição do Decreto que regulamentou a URAE, que, ao extrapolar a sua função meramente regulamentar, teria atingido o direito líquido e certo do parlamentar de deliberar sobre a matéria.

Já, o considerável número de ações diretas de inconstitucionalidade estadual, o dobro de ações de controle concentrado de constitucionalidade federal, justifica-se porque a Constituição Estadual foi mais analítica que a Federal nas disposições relacionadas ao meio ambiente e saneamento básico.

Enquanto a Constituição Federal possui apenas um artigo sobre o meio ambiente (art. 225), o texto estadual possui 24 artigos. Especificamente quanto ao saneamento básico, a Constituição Federal foi ainda mais enxuta, limitando-se a atribuir competências, ao passo que a Constituição Estadual possui dois dispositivos específicos (arts. 215 e 216), que foram utilizados como parâmetros de constitucionalidade em todas as ações diretas estaduais.

Até por isso, as ações concentradas de constitucionalidade federais tiveram de apresentar parâmetros de constitucionalidade transversais ao saneamento. Na ADI 7470, levantou-se a violação à autonomia municipal e separação dos poderes, enquanto nas ADPFs 1180 e 1182 os autores trouxeram a violação a preceitos fundamentais como como moralidade, impessoalidade e direito à saúde.

Ainda, a participação da Procuradoria Geral do Estado, e principalmente a sua intervenção nos processos em que nem sequer figurava no polo passivo, o que ocorreu em 26 ações, indicam a importância do projeto para o Governo do Estado. Na maioria das ocasiões, a defesa da Procuradoria Geral do Estado

estava mais robusta do que aquela apresentada pelos próprios municípios que estavam tendo seus atos impugnados.

3.2. A litigância de massa envolvendo a Desestatização

Embora não seja um tema comum em pesquisas empíricas, considero relevante tratar brevemente sobre a representação dos autores, vez que também ajuda a compreender todo o contexto da judicialização. Para além dos ganhos na contextualização, entendo que o tema é relevante pois uma adequada exposição dos fatos e das razões de direito podem ser determinantes para o sucesso da causa.

Popularizou-se no direito brasileiro o termo "contencioso de massa", utilizado para designar a litigiosidade de pequena ou média complexidade, mas excessivamente recorrente. Nesses cenários, é comum que os escritórios responsáveis por tais demandas se utilizem de peças padronizadas, do mesmo modo em que os magistrados se utilizam de seus modelos de sentença.

No presenta caso, foi possível identificar a existência um "contencioso de massa" próprio, vez que um único escritório de advocacia atuou como patrono 32 das ações distintas, correspondendo a 51,6% de todo o acervo de processos.

A maioria delas foram ações populares que buscavam impugnar a adesão de municípios à URAE: foram ajuizadas 19 demandas idênticas com a mesma petição em que apenas se alterava o município paulista que figurava no polo passivo. Ainda, este mesmo escritório patrocinou outras 8 demandas repetindo um modelo de petição inicial contra a convocação e o regulamento da audiência e consulta pública convocadas pelo Governo do Estado.

Assim, é possível inferir que em 27 das 32 ações ajuizadas por este escritório (43,5% do total de ações envolvendo a desestatização), houve um verdadeiro contencioso de massa, no qual modelos idênticos de petição inicial foram replicados em várias comarcas.

Tal situação levou, inclusive, à condenação por litigância predatória no processo nº 1003777-02.2024.8.26.0562, com a imposição de multa de dez salários-mínimos, diante da constatação de que

> Acolho a preliminar aduzida pela Fazenda Estadual quanto à caracterização de litigância predatória em face da comprovação de que o mesmo escritório de advocacia ingressou com várias ações idênticas, tendo como objeto a privatização da SABESP(Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), diferenciando-se apenas no polo ativo, em face da legitimação comum decorrente de interesse coletivo, certamente com a expectativa de dificultar a defesa dos réus, gerar decisões conflitantes e obter sucessivas condenações dos réus ao pagamento de honorários advocatícios, considerando a redação do art. 18 da Lei nº 7347/85.[73]

No entanto, essa condenação foi revertida no segundo grau.

O Sintaema parece ter sido o responsável por essa litigância de massa. Isso porque o escritório em questão foi quem patrocinou o sindicato, seus diretores e ex-diretores em todas as suas demandas. Ainda, todas as ações ajuizadas pelos autores da categoria "Outros" também foram representadas por essa banca.

Também é interessante notar que os autores representados por este escritório recorreram menos das decisões se comparado aos demais. Assim, eles parecem ter adotado uma postura de menor interesse no curso do processo.

No caso das medidas liminares, este escritório apresentou recurso ou novo pedido de tutela de urgência em 27,2% de seus casos, enquanto a média dos demais foi de 56,25%. Quanto às sentenças, recorreu em 40% das ocasiões, ao passo que os demais recorreram em 100% dos casos.[74]

---

[73] BRASIL. Tribunal Justiça de São Paulo. Proc. nº 1003777-02.2024.8.26.0562. Sentença, p. 8766-8767. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 19 nov. 2025.

[74] Para a elaboração desse dado, não considerei como decisões não recorridas aquelas em que foi declarada a perda superveniente do objeto, nem aquelas em que, embora o mérito tenha sido apreciado e não tenha ocorrido a declaração expressa de perda superveniente do objeto, eventual recurso seria completamente inútil, uma vez que a privatização já havia se concluído. É o caso, por exemplo, da ação que pleiteava a contratação de novos funcionários para repor os servidores desligados pelo PDV, cuja sentença é posterior à privatização. Embora o

Esses dados indicam que, nos processos inseridos nesse contencioso de massa, os autores, no geral pessoas físicas, foram menos interessados e presentes durante seu curso.

magistrado não tenha declarado a perda superveniente do objeto, a interposição de recurso seria inútil, já que o pedido dos autores para a realização de concurso público tornou-se impossível com a privatização.
Ainda, foram considerados apenas a possibilidade de interposição de apelação e agravos. A não oposição de embargos de declaração, ou a não interposição de recurso extraordinário ou especial não foram consideradas como decisões não recorridas.

4. O Ministério Público não foi óbice à privatização

Para além dos litigantes, o Ministério Público também é um ator processual relevante quando se trata de interesses difusos. Isso porque as leis que regem a Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Segurança e o controle concentrado de constitucionalidade dispõem que a instituição, quando não atuar como parte, deve ser ouvida como fiscal da lei, na defesa do interesse público e social.

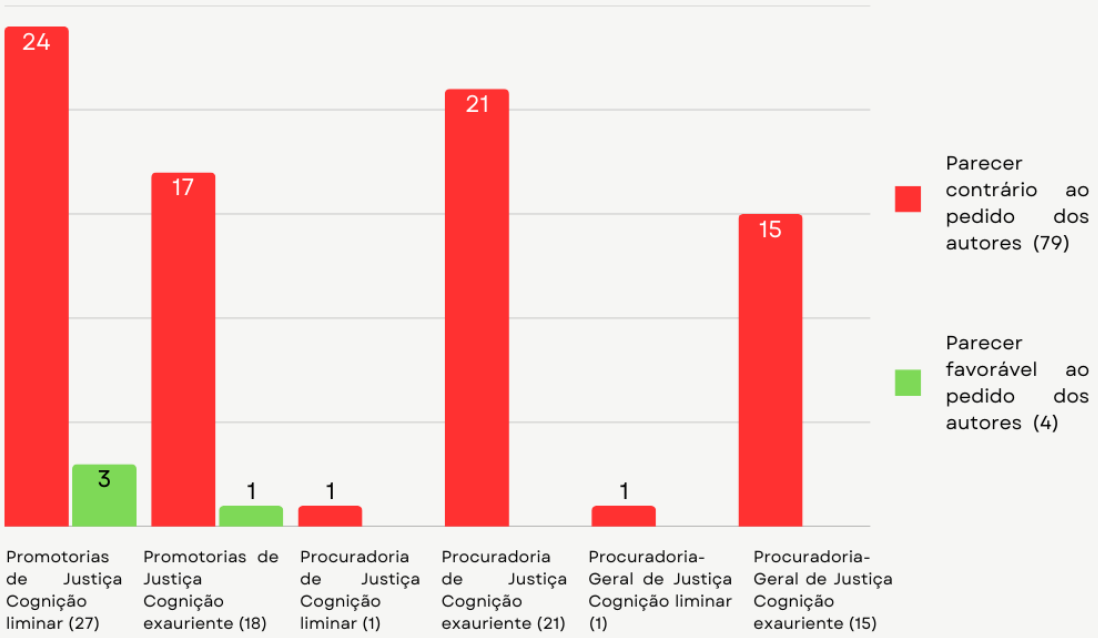
Assim, considero relevante analisar o posicionamento da instituição nessas ações, porque, assim como o Poder Judiciário, o Ministério Público foi concebido como um órgão neutro e imparcial. Dessa forma, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) possui independência funcional[75] para se manifestar quanto à legalidade ou à ilegalidade dos atos que envolveram a desestatização.

No caso da privatização da SABESP, o MP-SP foi representado pelas Promotorias de Justiça (que atuam em 1º grau), Procuradorias de Justiça (atuam em 2º grau) e Procuradoria Geral de Justiça (atua nas ações civis públicas e mandados de segurança em que o Governador ou o Presidente da ALESP sejam demandados, em 1º ou 2º graus, nas ações de competência originária do Órgão Especial e nas ações de controle de constitucionalidade).

Quanto ao momento de sua manifestação, o Ministério Público sempre será ouvido previamente ao julgamento em cognição exauriente (sentença ou acórdão)[76] e, a critério do juiz, poderá lavrar parecer também antes da apreciação do pedido liminar.

[75]Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 734/1993. Art. 1º, § 2° - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.
[76] Quando há o indeferimento da petição inicial, o que pode ocorrer antes ou após a análise da liminar, é possível que o magistrado deixe de ouvir o Ministério Público. Isso explica por que, embora 57 processos relacionados à desestatização tenham tramitado perante o TJ-SP, o Ministério Público se manifestou em apenas 29 deles antes da decisão liminar e em 33 antes da sentença ou acórdão.

FIGURA 9 - POSICIONAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO



O gráfico acima demonstra que, na ampla maioria dos casos, o Ministério Público se manifestou de modo contrário ao pedido dos autores[77], opinando pelo indeferimento da tutela de urgência e pela improcedência dos pedidos.

Apenas as Promotorias de Justiça, que atuam em 1º grau, emitiram pareceres favoráveis ao pedido dos autores: 3 em exame liminar pelo deferimento da tutela de urgência, e apenas 1 em cognição exauriente pela procedência do pedido.

Já as Procuradorias de Justiça e a Procuradoria Geral de Justiça tiverem índice de 100% de manifestações contrárias, seja em caráter liminar, seja como último ato prévio à sentença ou acórdão.

Interessante notar que os pareceres do MP-SP parecem ter um razoável grau de convencimento sobre os juízes. Isso porque, apesar do pedido de tutela de urgência ter sido apresentado em todos os 58 processos que tramitaram

[77]Para o dado apresentado a seguir, não foram considerados os pareceres do Ministério Público: (i) acerca da admissibilidade de recurso extraordinário ou especial; (ii) prévios ao julgamento de embargos de declaração; (iii) que não se manifestaram sobre o mérito, limitando-se a pedir diligências; e, ainda, (iv) aqueles que se limitaram a pedir a conexão de um processo com outro.

e ainda tramitam perante o TJ-SP, apenas 3 liminares foram concedidas, sendo que duas delas foram precedidas de pareceres do MP-SP favoráveis à concessão da tutela.

Assim, em apenas uma das três oportunidades a tutela de urgência foi concedida sem parecer prévio favorável do órgão ministerial. Trata-se da ação nº 2177082-47.2024.8.26.0000, na qual a medida foi deferida antes da oitiva prévia do MP-SP.

Os dois processos que tiveram tanto pareceres quanto decisões liminares favoráveis aos autores tratavam da realização de audiências públicas. Nesses pareceres, o MP-SP considerou que o prazo entre a convocação e a realização das audiências públicas era insuficiente para assegurar a devida participação popular.[78]

A única ocasião em que o TJ-SP e o MP-SP tiveram posicionamento distinto na análise da concessão da tutela de urgência foi na ação nº 1050904-42.2023.8.26.0053. Nela, apesar do parecer liminar favorável aos autores, o juiz negou a tutela de urgência na decisão liminar.

O Sintaema pedia a realização de concurso público, visando repor os postos vagos em razão do Plano de Demissão Voluntária. A tutela de urgência, com o qual o MP-SP foi favorável, limitava-se, no entanto, ao pedido de obrigar a Sabesp a apresentar um plano de reposição dos funcionários dentro de 30 dias, para garantir a continuidade e qualidade do serviço público.

A convergência de entendimentos entre o Poder Judiciário e o MP-SP também se repete na análise em cognição exauriente[79]. Nesses casos, novamente em

[78]Tratam-se dos processos nº 1001317-11.2023.8.26.0228 e nº 1025515-21.2024.8.26.0053. No primeiro, além da alegação de insuficiência do intervalo entre a convocação e a realização das audiências, o MPSP também defendeu que o Governo do Estado realizasse audiências públicas adicionais, considerando o número de municípios atingidos. No segundo, discutiam-se as audiências públicas da Capital enquanto tramitava o Projeto de Lei municipal que autorizava o município a celebrar um novo contrato de concessão através da URAE. No seu parecer, o parquet também pediu que a aprovação da Lei municipal ficasse condicionada à realização dos estudos de impacto orçamentário para o Município.

[79] Apesar do espaço amostral completamente distinto, é interessante notar que o comportamento do MP-SP contrasta com aquele de outros terceiros intervenientes neutros e imparciais nos processos, mais especificamente a Procuradoria Geral da República e a Advocacia Geral da União.
Esses dois órgãos apenas atuam nas ações diretas de controle de constitucionalidade federais, ajuizadas perante o STF, de forma que a sua participação se limitou a apenas três processos.

apenas uma oportunidade houve divergência de posicionamento entre o TJ-SP e o MP-SP.

Trata-se da ação nº 1064054-90.2023.8.26.0053, que impugnava a adesão do Município de São Paulo à URAE. Para o promotor, favorável à procedência do pedido, a adesão à entidade implicava no indevido esvaziamento da competência municipal sobre o saneamento, uma vez que no Conselho Deliberativo da URAE, cujas atribuições incluem a celebração de contrato de concessão, o Município de São Paulo detém apenas 19% dos votos. No entanto, o magistrado julgou a ação improcedente.

Assim, ao se manifestar de modo contrário aos pedidos dos autores que buscavam impugnar o processo de desestatização em 79 de seus 83 pareceres, o MP-SP se posicionou de modo a favorecer a desestatização na ampla maioria das vezes.

Aqui, cabe uma observação terminológica. Não é correto falar que esses pareceres do MP-SP foram favoráveis à privatização, na verdade, eles favoreceram a privatização. Isso porque as ações impugnavam atos administrativos concretos que não diziam respeito à privatização diretamente, assim nos seus pareceres o MP-SP não opinava se era contra ou a favor da privatização, mas sim se era contra ou a favor à legalidade de determinado ato, que se mantido favoreceria a privatização.

Por exemplo, seria incorreto considerar que o parecer do MP-SP que se manifestou pela ilegalidade da adesão do Município de São Paulo à URAE é um parecer "contrário" à privatização. Na verdade, a questão examinada no parecer é a adesão à URAE, que, uma vez concretizada, favorece o arranjo planejado pelo Governo do Estado para a privatização.

Para além dos pareceres do MP-SP que favoreceram a desestatização, cabe destacar que o órgão detém outras atribuições que lhe permitiriam atuar caso

---

Nos dois pareceres proferidos em caráter liminar pela AGU, na ADI 7470 e ADPF 1182, o órgão opinou pela procedência das ações, adotando posição que desfavorece a desestatização. Já, quando se manifestou em momento processual mais avançado, a AGU defendeu o não conhecimento da inicial nas ADPFs 1180 e 1182.
Por sua vez, a PGR emitiu apenas dois pareceres. Na ADI 7470, opinou, em caráter liminar, pela procedência da ação, enquanto na ADPF 1182, também em caráter liminar, pediu a denegação do pedido cautelar.

entendesse existir irregularidades no processo. No âmbito judicial, o órgão tem legitimidade[80] para propor tanto ações diretas de inconstitucionalidade, em defesa da Constituição Estadual, quanto ações civis públicas, o que não ocorreu.

Em sede extrajudicial, o órgão pode instaurar Inquéritos Civis, expedir recomendações, requisitar informações, etc. Em 20/10/2025, realizei o Pedido de Acesso à Informação de protocolo nº 65 000670202538 5 perguntando se o MP-SP adotou alguma medida extrajudicial no controle da desestatização da Sabesp, contudo, ainda não obtive resposta.[81]

[80] Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 734/1993. Art. 103 **-** São funções institucionais do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável: (...) II **-** propor ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face da Constituição Estadual;
(...) VIII **-** promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção, a prevenção e a reparação dos danos causados ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos, homogêneos e individuais indisponíveis;

[81] O único procedimento extrajudicial do MPSP relativo à desestatização que foi possível localizar a partir da leitura dos processos judiciais foi a decisão de arquivamento da Representação nº 43.0695.0000676/2024-1, realizada por um popular ao parquet.
Nela, o Conselho Superior do Ministério Público concluiu que inexistiam condutas concretas aptas a caracterizar o conflito de interesses da Sra. Karla Bertocco. Dispõe a ementa que: "ARQUIVAMENTO. NOTÍCIA DE FATO. PATRIMÔNIO PÚBLICO. GOVERNO DO ESTADO. SABESP. CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. CONFLITO DE INTERESSE. ESCLARECIMENTOS. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESNECESSIDADE DE PROSSEGUIMENTO DA INVESTIGAÇÃO. ARQUIVAMENTO CORRETO. HOMOLOGAÇÃO. (...) Inexistência de condutas concretas aptas a caracterizar conflito de interesses. Ausência de atos decisórios ou influência indevida que pudessem caracterizar benefício indevido, sendo vedada a responsabilização objetiva. Concomitância de cargos que passou pelo crivo das regras de "compliance" da SABESP, além de ter sido afastada a caracterização de conflitos pela Controladoria-Geral do Estado. Carência de indícios de atos dolosos que caracterizem atos de improbidade administrativa, praticados por agente público na órbita de atuação originária da Procuradoria-Geral de Justiça. Falta de justa causa para a instauração de investigação. Promoção de arquivamento mantida por seus próprios fundamentos."

5. **A importância do fator tempo no controle judicial de privatizações**

Há uma diferença relevante entre a duração usual de um processo judicial e de um processo de desestatização. Embora não exista um único processo administrativo de desestatização, que, na verdade, é composto por inúmeros atos administrativos e até legislativos autônomos, o conjunto dessas etapas tende a se desenvolver de forma mais célere do que o processo judicial.

Desse modo, existe a possibilidade real de que a privatização seja concluída antes do julgamento definitivo da ação. A importância do fator tempo nas ações que impugnam processos de privatização já havia sido notada por Veridiana Alimonti, que estudou o controle judicial das privatizações da década de 1990. Na ocasião, ela apontou que as vendas se concretizaram muito antes do julgamento de mérito das ações:

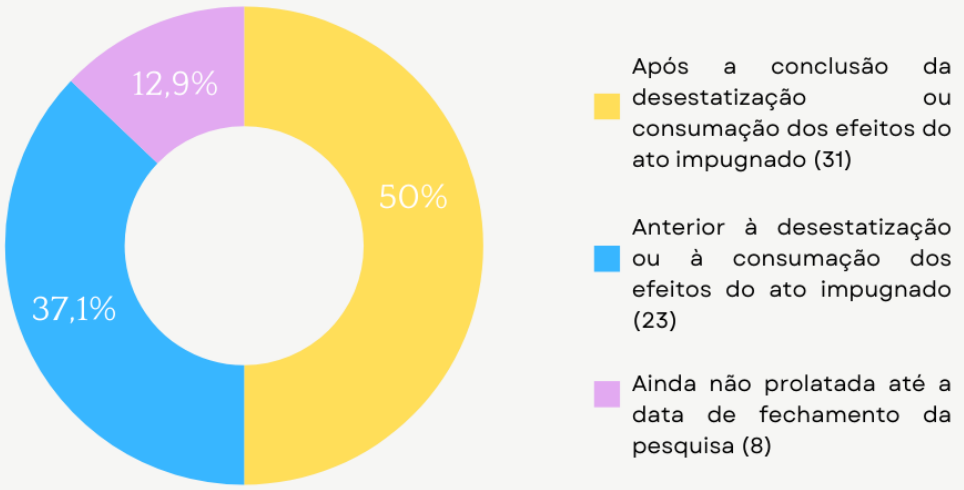
> Como se percebe pela tabela acima, com exceção das ADIs 1078, 1066 e 1111, **o julgamento final das ações diretas de inconstitucionalidade deu-se anos depois da privatização das empresas** constantes em seus periculum in mora.(...)
>
> Este fenômeno de poucas ações principais apreciadas e muitas liminares indeferidas com suas respectivas ações diretas de inconstitucionalidade prejudicadas ou ainda aguardando julgamento levou-nos à análise do periculum in mora das decisões cautelares, **tendo em vista que o tempo é um fator a ser considerado quando se trata de privatizações**.[82] (grifos nossos)

No caso Sabesp, a relevância do fator tempo pode ser notada, em um primeiro momento, pela existência de **pedido liminar em 100% dos processos ajuizados (62 ações).**

Além disso:

[82] ALIMONTI, Veridiana. O controle de constitucionalidade das privatizações: O contexto político e o tempo nos votos do Supremo Tribunal Federal, p.73-78. Disponível em: https://sbdp.org.br/publication/o-controle-de-constitucionalidade-das-privatizacoes-o-contexto-politico-e-o-tempo-nos-votos-do-supremo-tribunal-federal/ . Acesso em: 20 nov. 2025.

FIGURA 10 - MOMENTO DA SENTENÇA OU ACÓRDÃO (CASOS DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO ÓRGÃO ESPECIAL)



O gráfico acima mostra que **apenas 23 (37%) das sentenças ou acórdãos, nos casos de competência originária do Órgão Especial,[83] foram anteriores à conclusão da desestatização[84], ou à consumação dos efeitos do ato em que se impugnava[85].**

Contudo, dentre essas 23 decisões anteriores, apenas 7 (11,2%) adentraram o mérito, enquanto as demais foram julgadas improcedentes por aspectos processuais, como, ilegitimidade ativa, falta interesse de agir ou perda superveniente do objeto.

[83]Os acórdãos considerados nesse gráfico são apenas aqueles proferidos pelo Órgão Especial do TJ-SP no exercício de sua competência originária, seja nas ações de controle de constitucionalidade estadual, seja nos mandados de segurança contra atos do governador e do presidente da Alesp. Os acórdãos prolatados após a interposição de apelação não foram considerados.
[84]A desestatização se concluiu em 23/07/2024.
[85] Esse parâmetro teve de ser utilizado para as ações que impugnaram a tramitação do Projeto de Lei Estadual nº 1.501/2023, posteriormente convertido na Lei Estadual nº 17.853/2023. Durante sua tramitação, foram impetrados 5 mandados de segurança e 2 ações populares contra as supostas irregularidades no processo legislativo.
Ainda que todas essas ações tenham sido julgadas antes da conclusão da privatização, as decisões são posteriores à conversão do PL na Lei Estadual, de modo que em todas elas foi declarada a perda do objeto, em razão da impossibilidade de mandado de segurança e ação popular contra lei em tese.

Utilizando-se da divisão por temas, trazida no segundo capítulo, o cenário não é muito diferente. Dos 10 macrotemas levados ao Judiciário, apenas 3 deles tiveram sentenças de mérito anteriormente à privatização ou à consumação dos efeitos do ato impugnado. Tratam-se das ações que impugnavam o (i) Decreto Estadual nº 67.880/2023, (ii) as adesões municipais à URAE e (iii) as audiências públicas.

Tais dados, em conjunto com aqueles coletados por Veridiana Alimonti acerca das privatizações dos anos 1990, indicam que é pouco provável que os juízes profiram suas sentenças ou acórdãos antes da conclusão da desestatização, e, ainda menos provável é que tais decisões enfrentem o mérito.

Juridicamente, a posterioridade da sentença ou acórdão em relação à conclusão da desestatização não significa, necessariamente, que a ação será malsucedida: até é possível que um juiz, ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei que autoriza a venda de uma estatal, anule uma operação já efetuada, devolvendo a empresa ao controle do Estado.

No entanto, é difícil imaginar - e a prática constitucional evidencia isso através da modulação de efeitos - que os magistrados estejam dispostos assumir a responsabilidade pela anulação de uma operação já consumada, que arrecadou R$ 14,7 bilhões para o Governo do Estado.

Dessa forma, o fator temporal se torna essencial na tentativa de impugnação judicial da privatização. É necessário não apenas um provimento jurisdicional contrário à privatização, mas também que ele seja breve, anterior à efetiva venda da empresa.

E, se sentenças e acórdãos provavelmente não serão anteriores à conclusão da privatização, as decisões liminares tornam-se essenciais, pois serão em muitos casos, a única manifestação do Poder Judiciário anterior à conclusão da venda ou à consumação dos efeitos do ato impugnados.

6. **As decisões liminares**

6.1. O insucesso dos autores nas liminares

Tendo em vista essa relevância das decisões liminares, elas merecem ser analisadas em capítulo próprio.

Após a apresentação do dado bruto, analisarei como o Judiciário apreciou cada um dos requisitos do art. 300 do CPC para a concessão da tutela de urgência, bem como o aparente ônus argumentativo reduzido dos magistrados nessas decisões. Por fim, abordarei os poucos casos em que a tutela de urgência foi deferida e destacarei as diferenças de comportamento do Poder Judiciário entre à privatização da Sabesp e as privatizações dos anos 1990.

Embora o pedido de tutela de urgência esteja presente nos 62 processos ajuizados contra a desestatização, nem sempre ele foi apreciado. Em 24 processos, nem sequer houve a análise do pedido liminar, seja pela extinção antecipada, seja pela perda do objeto ou pela simples omissão do magistrado na análise do pedido.

Assim, ao todo, foram proferidas 48 decisões liminares, 40[86] pelo juízo de origem[87] e 8 em sede recursal. Dessas decisões apenas 3 concederam a tutela, o que corresponde a uma taxa de apenas 6,25% de sucesso.

No entanto, nenhuma dessas 3 decisões - todas proferidas pelo juízo de origem - foi capaz de obstar o processo de desestatização ou atrasá-lo significativamente. Em duas ocasiões, as liminares concedidas foram cassadas logo em seguida, através de agravo regimental e suspensão de

[86] As 40 decisões liminares proferidas pelo juízo de origem, correspondem a 38 processos distintos. A diferença decorre, em primeiro lugar, da cisão da análise dos pedidos liminares em duas decisões diferentes na ação nº 1001317-11.2023.8.26.0228, e, segundo, pelo pedido de reexame da medida liminar dirigido ao mesmo juízo na ação nº 1064054-90.2023.8.26.0053, em razão da existência de supostos fatos novos.

[87] Os "juízos de origem" não são necessariamente varas de 1º grau, em razão dos casos de competência originária do Órgão Especial do TJ-SP.

liminar. A terceira foi cumprida pelo Governo do Estado, sem impor maiores óbices ao processo de privatização. Elas serão abordadas mais adiante.

6.2. A análise dos requisitos necessários para a concessão da tutela de urgência nas decisões

Nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, dois são os requisitos para a concessão da tutela de urgência: (i) a probabilidade do direito; e (ii) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. No caso das decisões liminares contra atos do Poder Público, há, ainda, um pressuposto negativo, ou seja, que não deve estar presente para a concessão dessa tutela: (iii) perigo de dano reverso[88]. Ou seja, a liminar não deve ser concedida quando puder causar prejuízo maior do que aquele que se pretende evitar.

6.2.1. O perigo da demora

Apesar de, conforme visto no capítulo 5, as decisões liminares frequentemente terem representado a única manifestação do Judiciário antes da desestatização da Sabesp, muito raramente se reconheceu a existência de urgência.

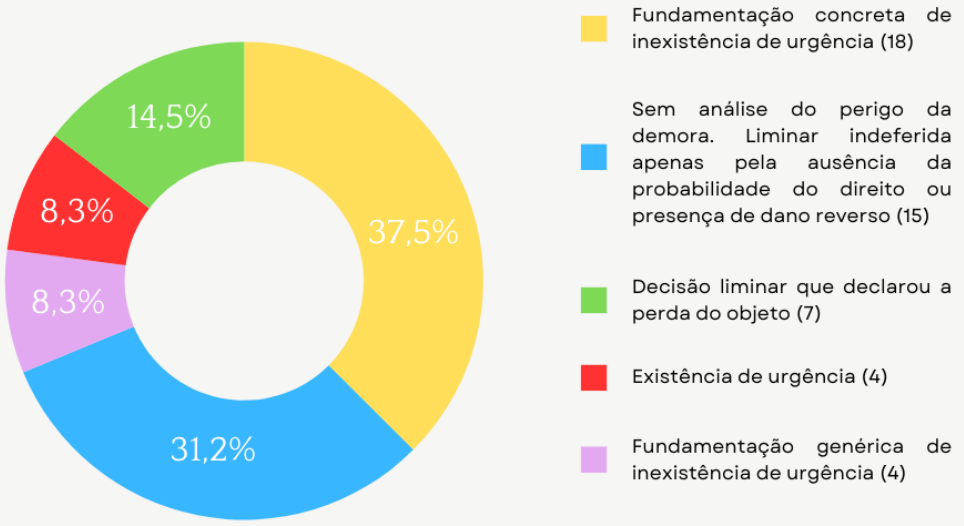
Excetuando as 3 liminares concedidas[89], em apenas uma outra oportunidade houve reconhecimento da urgência: trata-se da ADPF 1182, na qual, tendo a reconhecido, o Ministro Luís Roberto Barroso indeferiu a liminar apenas com base na falta de probabilidade do direito. Assim, em apenas 8,3% das decisões liminares, o Judiciário reconheceu a urgência da tutela pedida pelos autores.

---

[88] Embora seja amplamente utilizado pela jurisprudência sem a indicação expressa de sua previsão legal, é possível identificar no art. 300, §3º do Código de Processo Civil e no art. 4º da Lei n.º 8.437/1992 as origens desse requisito:
Art. 300,§ 3º da Lei nº 13.105/2015: "A tutela de urgência de natureza antecipada **não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão."** (grifos nossos)
Art. 4º da Lei nº 8.437/1992: "Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, **e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas."** (grifos nossos)

[89] Essas decisões, nas quais houve o reconhecimento de urgência, serão melhor abordadas no item 6.4.

FIGURA 11 - PERIGO DA DEMORA NAS DECISÕES LIMINARES



Conforme o gráfico acima, observa-se que, em muitas decisões liminares, ou não há a análise da urgência, ou esse exame foi genérico, sem que o juiz indique elementos específicos do caso julgado na sua fundamentação.

Abaixo, reproduz-se a decisão liminar do Processo nº 1057348-91.2023.8.26.0053, que também foi replicada no Processo nº 1091730-51.2023.8.26.0053. Essas decisões ilustram o que se considerou como "fundamentação genérica":

> Por fim, não se verifica a urgência do pleito in limine litis, demandando eventual decisão a ser tomada a formação completa do contraditório e o exercício da necessária cognição exauriente.[90]

Mesmo nas decisões em que houve fundamentação concreta, os argumentos, em algumas ocasiões, parecem ser frágeis. Na ação nº 1049830-

[90] BRASIL. Tribunal Justiça de São Paulo. Proc nº 1057348-91.2023.8.26.0053. Decisão liminar, p. 281. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

16.2024.8.26.0053, que questionava o preço da venda das ações, o magistrado entendeu que:

> Caso existente suposto dano ao erário **sempre possível o retorno das partes ao status quo ante com a devolução do dinheiro à comparadora e das ações ao Poder Público.**[91]

Aqui, o magistrado parece desconsiderar a complexidade inerente a um processo de desestatização. Esse raciocínio pode até ser válido quando se trata da compra e venda de um bem de consumo comum, contudo, não se sustenta diante de uma operação dessa magnitude, envolvendo uma das maiores companhias de saneamento básico do mundo.

Embora o retorno ao status quo ante não seja juridicamente impossível, ele acarretaria uma série de consequências complexas do ponto de vista jurídico.

Em primeiro lugar, caso as ações se valorizassem após a privatização, como de fato ocorreu, o Estado não poderia simplesmente devolver ao acionista referência a quantia exata recebida no leilão, sob pena de enriquecimento sem causa. Seria necessária uma perícia de extremamente complexidade, que apurasse eventual valorização decorrente da administração privada, a fim de indenizar a nova direção por esse acréscimo, em lógica semelhante à das benfeitorias.

Outra alternativa seria a recompra das ações pelo Estado no mercado. Isso, porém, implicaria uma operação financeira muito superior ao valor arrecadado com a desestatização, tanto pela valorização posterior dos papéis quanto pela presença da cláusula de *poison pill*[92] no estatuto da Sabesp após a privatização, que exige a realização de uma Oferta Pública de Aquisição de ações dirigida a todos os acionistas para quem desejar obter participação acionária superior a 30%.

Ainda, 17,3% das ações foram pulverizadas no mercado, podendo ter sido revendidas inúmeras vezes após a oferta ao mercado. Nesse sentido, a

---

[91] BRASIL. Tribunal Justiça de São Paulo. Proc. nº 1049830-16.2024.8.26.0063. Sentença, p. 2501. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[92] A cláusula "poison pill" é mais bem explicada na p. 110 dessa pesquisa.

restituição dessas ações ao Estado demandaria a anulação de uma série de operações realizadas por terceiros de boa-fé, com potenciais efeitos indenizatórios para a Fazenda Pública.

Ainda, é possível imaginar que a reestatização poderia ensejar uma série de rescisões de contratos operacionais celebrados após a desestatização, etc. Assim, é temerário e simplista concluir que "*sempre possível o retorno das partes ao status quo ante".*

Passando à próxima decisão, há a liminar da ação nº 2178588-58.2024.8.26.000, que impugnava a Lei Municipal autorizativa de Botucatu, julgada em 21/06/2024, portanto, há apenas um mês da consumação do processo de desestatização, o desembargador considerou que:

> Nesse passo, no caso dos autos, muito embora se possa admitir, aparentemente, a presença do primeiro requisito, nada obstante isso não há que se cogitar de "periculum in mora",(...) sendo certo que o processo de privatização da Sabesp ainda está em curso, e **sem previsão de conclusão**.[93]

Embora a petição inicial não estivesse adequadamente instruída quanto ao perigo da demora, deixando de discorrer sobre a iminência da conclusão da privatização, tratava-se de fato de conhecimento notório à época, o que permitiria ao juiz conhecê-lo de ofício.

Vale ressaltar, aliás, que as fragilidades na fundamentação da urgência não podem ser atribuídas exclusivamente aos magistrados. Diante do caráter dialético do processo, a deficiência argumentativa das petições iniciais, que, muitas vezes, invocavam a urgência apenas genericamente, abriu espaço para decisões igualmente genéricas.

Em outras três ocasiões, tais decisões mal fundamentadas acerca da inexistência de urgência apresentaram-se sob a roupagem da "*continuidade do serviço público*". No processo nº 1000372-20.2024.8.26.0218, que

[93] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2178588-58.2024.8.26.0000. Decisão liminar, p. 303. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

impugnava a adesão dos municípios de Rubiácea à URAE, o magistrado concluiu que:

> Veja-se que, inobstante possa haver eventual irregularidade no ato administrativo de concessão de serviço público, não restou demonstrado concretamente qualquer perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. **Ao que parece, o serviço público essencial continuará sendo realizado ordinariamente com ou sem a forma de delegação.**[94]

Por sua vez, no processo nº 1010929-87.2024.8.26.0405, que questionava a adesão do município de Osasco, embora o magistrado não tenha apresentado fundamentação própria, adotou como razão de decidir o parecer ministerial, segundo o qual: *"Assim, não vislumbro o periculum in mora,* ***pois o contrato com a SABESP já está vigente e há muitos anos."***

Essa fundamentação também está presente na decisão liminar do processo de nº 2146345-61.2024.8.26.0000, ajuizado contra a Lei Municipal de São Paulo nº 18.107/2024, que autorizou o Município a celebrar novo contrato com a Sabesp:

> (...)não se vislumbra, em cognição preambular e superficial, a efetiva probabilidade do direito e da ocorrência de periculum in mora necessários para a concessão da tutela liminar postulada.
>
> **Isto porque, enquanto perdurar a discussão acerca da constitucionalidade da Lei impugnada, a SABESP continuará prestando os serviços públicos** de saneamento básico que compreendem a captação, tratamento e distribuição de água bem como a coleta, afastamento, tratamento e disposição final de esgotos.[95]

Essas decisões parecem não dialogar com o conteúdo dos pedidos autorais. As três ações mencionadas buscavam impedir a celebração de novos contratos entre as municipalidades e a Sabesp, seja por meio da impugnação

---

[94] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1000372-20.2024.8.26.0218. Decisão liminar, p. 446. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[95] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2146345-61.2024.8.26.0000. Decisão liminar, p. 442. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 23 nov. 2025.

da adesão dos municípios à URAE, seja pela contestação da lei municipal autorizativa do Município de São Paulo. Assim, ao justificarem a inexistência de urgência com o argumento de que já existe um contrato vigente, os magistrados parecem desconsiderar que a pretensão dos autores era justamente preservar esses ajustes, evitando que fossem substituídos por novos acordos.

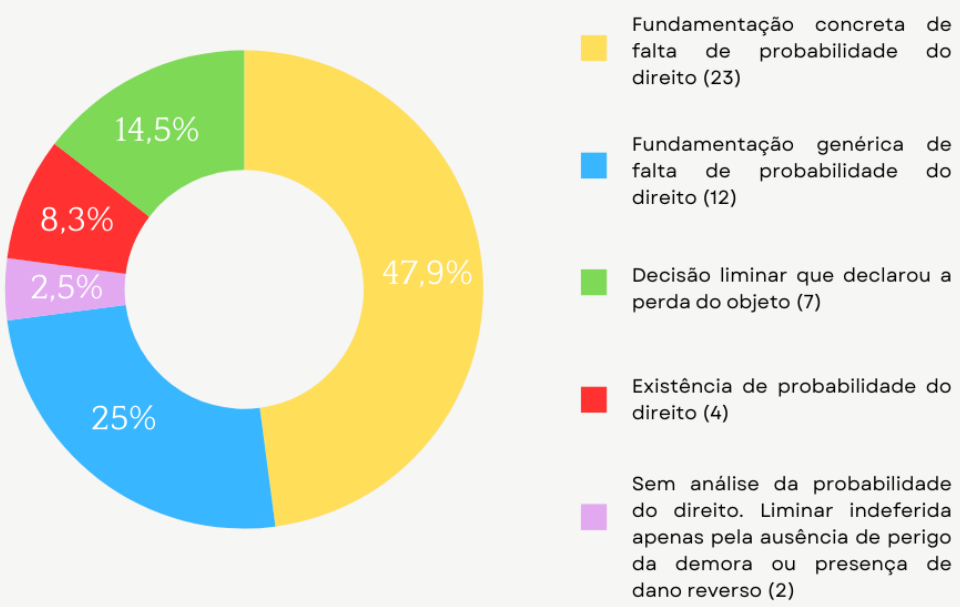
A decisão do agravo interno do processo nº 2177082-47.2024.8.26.0000, que impugnava a lei autorizativa de Guarulhos, trazida no tópico anterior é outro caso de decisão liminar negativa de urgência que pode ser questionada. Como já mencionado, a decisão parte da premissa de que o contrato de concessão ainda não havia sido celebrado, quando, na verdade, já estava assinado e aguardava apenas a conclusão da desestatização para que começasse sua vigência.

Não se trata de afirmar que, em todos esses casos, o juiz tivesse de deferir a tutela provisória. O ponto é que a sua denegação deveria trazer fundamentos sólidos, que dialogassem com os argumentos apresentados na petição inicial. No entanto, como demonstrado acima, em diversas ocasiões isto não ocorre, pelo menos no que se refere aos fundamentos para negar a existência da urgência.

6.2.2. A probabilidade do direito

Agora, passo à análise da probabilidade do direito nas decisões liminares.

FIGURA 12 – PROBABILIDADE DO DIREITO NAS DECISÕES LIMINARES



Percebe-se que a análise da probabilidade do direito foi mais frequente do que a do perigo da demora, tendo sido o principal motivo para o indeferimento das liminares, aparecendo em 35 das 38[96] decisões que negaram a concessão da tutela.

Ainda que, na maioria dos casos, tenha ocorrido uma análise concreta da falta de probabilidade do direito, é considerável o número em que as decisões foram meramente genéricas, 12. A seguir, apresentam-se alguns exemplos do que se considerou como decisões genéricas.

Na ação de inconstitucionalidade estadual ajuizada pelo PT contra a lei autorizativa nº 2340393-54.2023.8.26.0000, na qual tampouco houve a análise da urgência, dispõe-se tão somente que:

> 2. A análise perfunctória das alegações não evidencia a probabilidade do direito exigida para a concessão da tutela de urgência, razão pela qual fica indeferida.[97]

[96] Além das decisões representadas pelas cores amarelo, azul e lilás no gráfico, em uma das decisões em que o juiz concluiu pela probabilidade do direito, a liminar também foi negada. Trata-se da decisão liminar na ação nº 2177082-47.2024.8.26.0000. Já mencionada quando se analisou o requisito do perigo da demora.

[97] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2340393-54.2023.8.26.0000. Decisão liminar, p.1031. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-

Por sua vez, em uma das ações que questionava a adesão do Município de São Paulo à URAE, nº 1064054-90.2023.8.26.0053, a decisão de apenas um parágrafo dispõe que:

> Como bem salientou o Ministério Público, o fato novo traz questão de direito complexa, que reclama ampla análise, em contraditório, dos argumentos de ambas as partes. Nesses termos, INDEFIRO o pedido de tutela antecipada. Especifiquem as partes e o MP as provas que efetivamente pretendem produzir, justificando utilidade e pertinência, no prazo de 05(cinco) dias.[98]

Também na ação que questionava a adesão à URAE do Município de Aguaí, nº 1000388-88.2024.8.26.0083, em uma decisão sucinta de 3 parágrafos de fundamentação:

> Na espécie, apesar da robustez da argumentação desenvolvida pela parte autora, inexiste prova inequívoca, nesta fase processual, a permitir a concessão da tutela antecipada, ausente o contraditório.
>
> Conforme bem pontuado pelo Parquet, a presunção de legitimidade do ato administrativo não restou inequivocamente afastada nesta etapa procedimental, balizada por cognição sumária.
>
> A esse respeito, preleciona Hely Lopes Meirelles (...)
>
> Dessarte, INDEFIRO a tutela provisória.[99]

O argumento trazido acima, da presunção de legitimidade dos atos administrativos e dos atos normativos editados pelo Legislativo foi um dos mais comuns na fundamentação da ausência de probabilidade do direito, tendo aparecido em 11 oportunidades. Em 3 delas, a presunção de legitimidade apareceu isoladamente, como o único fundamento utilizado pelos magistrados para justificar a ausência de probabilidade do direito.

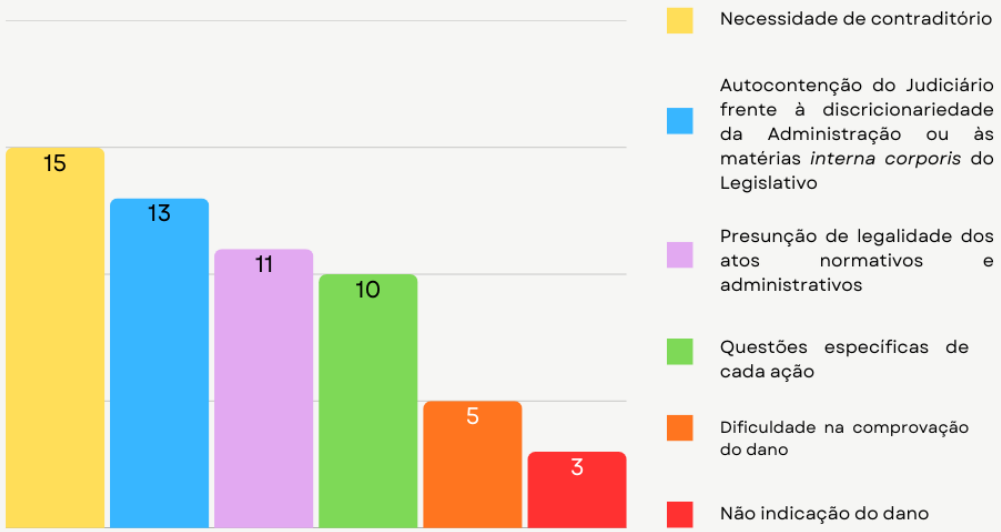
100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[98] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1064054-90.2023.8.26.0053. Decisão liminar, p. 162. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[99] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1000388-88.2024.8.26.0083. Decisão liminar, p. 664-665. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

Esse argumento apenas foi superado pela invocação da necessidade de formação do contraditório antes de decidir (15) e pela necessidade de autocontenção do Judiciário (13):

FIGURA 13 - PRINCIPAIS ARGUMENTOS UTILIZADOS PARA FUNDAMENTAR A PROBABILIDADE DO DIREITO NAS DECISÕES LIMINARES



A soma totaliza 57 argumentos invocados, o que ultrapassa o número de decisões nas quais houve análise da probabilidade do direito, 34. Isso se justifica pela invocação conjunta de dois ou mais argumentos em diversas decisões.

A postura de autocontenção foi adotada em todas as 5 decisões liminares que versavam sobre o trâmite legislativo do Projeto de Lei nº 1.501/2023que deu origem à Lei estadual nº 17.853/2023, que autoriza a desestatização da Sabesp. Nesse sentido, dispuseram os magistrados:

> Não há, no preceito constitucional referido, qualquer alusão a ser mister que seja a solicitação de urgência motivada e nem que sobre ela especificamente delibere a própria ALESP, sendo que, supondo houvesse tal justificativa, **ela não seria passível de controle jurisdicional** (...)
>
> Enfim, a princípio, cabe considerar, ainda que mutatis mutandis, que "a adoção do rito de 'urgência' em proposições legislativas **é prerrogativa regimental atribuída à Presidência da Casa Legislativa, consistindo em matéria**

> **genuinamente 'interna corporis'**, não cabendo ao STF adentrar tal seara" (STF, MS 38199 MC, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. DIASTOFFOLI, Julgamento: 09/09/2021, Publicação: 07/02/2022).[100] (grifos nossos)

Também na ação nº 2302366-02.2023.8.26.0000:

> À primeira vista, a situação fática descrita pelos impetrantes envolve interpretação dos dispositivos regimentais da Casa Legislativa ALESP na tramitação do Projeto de Lei nº 1501/2023.
>
> Correção de desvios exclusivamente regimentais, por refletir tema subsumível à noção de atos "interna corporis", não estão sujeitos ao controle judicial. É o entendimento do Supremo Tribunal Federal: AgReg em Mandado de Segurança nº 36.817/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j.22.05.2020; Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº38.199/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 09.09.2021; AgReg em Mandado de Segurança nºv35.581/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j.15.06.2018. [101] (grifos nossos)

A autocontenção também aparece diante de atos da Administração, como nas ações que questionavam a convocação e o regulamento das audiências públicas, adesões municipais à URAE e o próprio leilão. Nessas hipóteses, o Judiciário entendeu que as questões levantadas estariam inseridas no espaço de discricionariedade da Administração Pública.

Em uma das ações que impugnava o regulamento e a convocação das audiências públicas, o magistrado entendeu que:

> Em face da informação da designação de audiências públicas **sem que o autor tenha demonstrado efetiva violação a procedimento estabelecido em lei**, mas apenas irresignação com base em sugestões sobre regras que assegurassem mais efetividade à participação popular e consequente inclusão de todos os eventuais interessados (...)
>
> A opção por método supostamente mais inclusivo **é decisão de caráter político, no âmbito de discricionariedade da**

[100] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1082113-29.2023.8.26.0053. Decisão liminar, p. 443-444. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[101] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2302366-02.2023.8.26.0000. Decisão liminar, p. 461. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

> **autoridade competente,** que não implica, portanto, afirmação de ilegalidade[102] (grifos nossos)

Por sua vez, a necessidade de contraditório apareceu, na maioria das ocasiões, articulada com outros argumentos. Em apenas 1 oportunidade, o argumento foi utilizado isoladamente, como o único motivo para negar a probabilidade do direito.

Abaixo, reproduzo outras duas oportunidades em que o argumento foi utilizado:

> Assim**, antes que se tenha acesso à versão dos fatos a ser dada pela companhia** em que se demonstre as razões pelas quais foi aprovado o PDV e se houve planejamento por parte da requerida para dar azo às saídas, inviável a concessão da tutela de urgência.[103]

A ausência de indicação do dano ou a falta de sua comprovação, que somadas, foram invocadas em 8 decisões liminares, foi uma das principais dificuldades dos autores. Esse tema será aprofundado no capítulo das sentenças. Mas, é possível adiantar que essa dificuldade decorre da tentativa de impugnar, de modo preventivo, um dano futuro e hipotético, cuja materialização apenas ocorreria após a conclusão da privatização.

Quanto às questões específicas de cada processo, trata-se de fundamentos únicos e particulares a cada ação, difíceis de sistematizar em uma categoria.

6.2.3. O Perigo de dano reverso

Por sua vez, o perigo de dano reverso também esteve presente nas decisões liminares. Com base no art. 300, § 3º do CPC, que veda a concessão da tutela *"quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão"* e no art. 4º da Lei nº 8.437/1992, que trata dos casos de cassação das liminares contra o Poder Público, a jurisprudência entende que não cabe a concessão

---

[102] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1003777-02.2024.8.26.0562. Decisão liminar, p. 862. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[103] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1050904-42.2023.8.26.0053. Decisão liminar, p. 131. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

da liminar quando os danos decorrentes de sua execução forem superiores àqueles causados pelo próprio ato impugnado.

O risco de dano reverso apareceu em 9 decisões liminares, correspondendo a 18,75% do total. Observa-se que a utilização desse argumento foi se tornando mais frequente à medida que se aproximava da data do leilão das ações, que concluía a desestatização. Das 9 ocasiões em que o argumento foi utilizado, uma ocorreu no final de abril, duas no final de maio, três na semana imediatamente anterior à privatização e uma em agosto.

Esse argumento apareceu nas decisões liminares proferidas nas ADPFs nº 1180 e 1182, pelo então presidente do STF, Luís Roberto Barroso. Para o ministro, o dano inverso consistiria no risco de prejuízos orçamentários relevantes, diante da previsão de arrecadação de R$ 20 bilhões com a privatização:

> Soma-se a isso que paralisar o processo de desestatização da companhia em sua etapa final poderia gerar prejuízos relevantes ao Estado de São Paulo, configurando o grave risco de dano reverso. A desestatização foi publicizada de maneira adequada e vem seguindo o cronograma previsto, de modo que interrompê-la no âmbito de medida cautelar criaria o risco de prejuízos orçamentários relevantes, que, segundo informações prestadas, poderiam atingir a cifra de cerca de R$ 20 bilhões. Diante dessa circunstância, recomenda-se especial cautela por parte desta Suprema Corte.[104]

Nas outras 7 decisões [105]em que o dano reverso apareceu, ele se configurou diante do: prejuízo à segurança jurídica[106] (2); risco à continuidade do

[104] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 1182. Decisão Liminar, p. 9. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6982907 . Acesso em: 20 nov. 2025.

[105] Apesar disso, a soma totaliza 8 porque no Agravo Interno nº 2146345-2024.8.26.0000/50000 utilizou-se tanto a alegação de risco à continuidade do serviço público quanto de grande repercussão social e econômica.

[106] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1032870-44.2023.8.26.0562. e Proc. nº 1000875-26.2024.8.26.0126. Disponíveis em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

serviço público[107] (2); grande repercussão social e econômica[108] (2); dano ao interesse público[109] (1) e prejuízos orçamentários[110] (1).

No processo de Suspensão de Liminar contra a decisão que havia suspendido a vigência da Lei Municipal autorizativa de São Paulo, o presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo dispôs que:

> Assim porque, conforme alegado pela Câmara Municipal, a decisão **impõe óbice à continuidade da prestação dos serviços** de fornecimento de água e de esgotamento sanitário no Município de São Paulo.[111]

Como já exposto, é difícil de se enxergar onde estaria exatamente o *"óbice à continuidade da prestação dos serviços",* e tampouco o Presidente do Tribunal fornece maiores esclarecimentos. A liminar cassada impedia que o Município de São Paulo celebrasse, através da URAE, o novo ajuste com a Sabesp. No entanto, a empresa, em razão do contrato então vigente, continuaria obrigada a prestar os serviços de água e esgotamento sanitário até 2045. Dessa forma, a suspensão da lei que autorizava a Capital de celebrar um novo contrato com a Sabesp, não deixaria o município desassistido de serviços públicos essenciais.

---

[107] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2125600-60.2024.8.26.0000. e e Proc. nº 2146345-61.2024.8.26.0000/50000. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[108] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2146345-61.2024.8.26.0000. e Proc. nº 2146345-61.2024.8.26.0000/50000 Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

[109] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1010929-87.2024.8.26.0405. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[110] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 104775504.2024.8.26.0053. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[111] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2125600-60.2024.8.26.0000. Decisão monocrática terminativa, p. 680. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

Ainda, na decisão liminar da ação nº 2146345-61.2024.8.26.0000, que também impugnava a lei autorizativa do Município de São Paulo, o magistrado alegou genericamente que o dano decorrente da suspensão da norma, consistente na *"repercussão social e econômica"* seria superior àquele resultante de sua manutenção:

> (...) a suspensão cautelar da eficácia da Lei objeto da repulsa bem poderia ensejar maior dano à população do que, ao menos, a sua provisória manutenção, enquanto se dirime o embate acerca do seu destino, ou o eventual retorno à contratação nos moldes originários.
>
> **Por outro lado, também não se pode deixar de considerar a significativa repercussão social e econômica que a prematura suspensão do ato legislativo impugnado poderia causar, situação que recomenda cautela** nesta fase incipiente do processo, em que predomina a cognição sumária.[112]

No processo nº 1010929-87.2024.8.26.0405, que tratava da adesão de Osasco à URAE, o magistrado deixou de apresentar fundamentação própria, adotando as razões do Ministério Público, que, contudo, apresentou fundamentação igualmente genérica quanto ao perigo de dano reverso:

> Analisando toda a inicial e os documentos juntados, o Ministério Público entende que a concessão da tutela de urgência **é temerária nesse momento, ante o interesse público que pode ser lesado, já que se trata de contrato de saneamento básico para toda a cidade, que possui uma população de quase um milhão de habitantes.[113]**

6.3. A decisões liminares foram enxutas

Para além da utilização de argumentos questionáveis e genéricos nas decisões liminares, como exposto durante este capítulo, ainda há um outro aspecto que corrobora a ideia de que o Judiciário teve um baixo ônus argumentativo na análise da desestatização: o tamanho das fundamentações nas decisões.

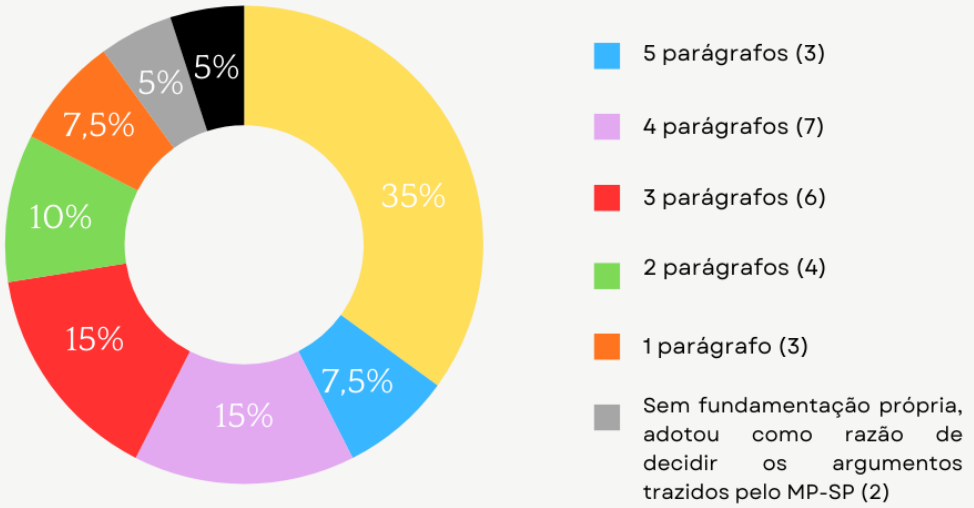
---

[112] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2146345-61.2024.8.26.0000. Decisão liminar, p. 442-443. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true .Acesso em: 20 nov. 2025.

[113] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1010929-87.2024.8.26.0405. Manifestação do Ministério Público, p. 382-382. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6982907 Acesso em: 20 nov. 2025.

Embora o número de parágrafos de fundamentação não seja o melhor parâmetro, visto que é possível e comum que decisões breves e sintéticas sejam melhores que decisões extensas, ele ajuda a evidenciar o baixo ônus argumentativo imposto aos julgadores no julgamento liminar.

FIGURA 14 - QUANTIDADE DE PARÁGRAFOS DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO LIMINAR



Descontando as decisões liminares em que foi declarada a perda superveniente do objeto da tutela de urgência, já que nelas não se analisa a presença dos requisitos, chega-se ao número de 41 liminares. Desse total, em 17 oportunidades (41,4%), a decisão teve 3 parágrafos ou menos de fundamentação[114].

Destaca-se, novamente, que, diante da consumação da desestatização, essas decisões liminares curtas foram, na maioria dos casos, a única manifestação do Poder Judiciário anterior à privatização.

[114] Não foram contabilizados os parágrafos correspondentes ao relatório ou ao dispositivo das decisões liminares. Da mesma forma, eventuais ementas de jurisprudência reproduzidas nas decisões não foram consideradas como parágrafos de fundamentação. Por outro lado, foram contabilizados tanto os parágrafos de fundamentação genérica, que se limitaram a reproduzir os requisitos da tutela de urgência quanto aqueles que se limitam a transcrever trechos de jurisprudência ou doutrina.

6.4. As poucas liminares concedidas não atrapalharam a desestatização

Como exposto no início do capítulo, apesar do pedido de tutela urgência em todas as 62 ações, apenas 3 liminares foram concedidas. Contudo, duas foram cassadas logo em seguida, enquanto a terceira foi cumprida pelo Governo do Estado. Desse modo, elas não conseguiram impedir, e nem mesmo atrasar a desestatização.

Passo a analisá-las separadamente.

Cronologicamente, a primeira decisão liminar foi concedida no processo 1001317-11.2023.8.26.0228. Tratava-se de ação popular que buscava suspender a realização da audiência pública convocada pela ALESP para discutir o projeto de lei autorizativa então em tramitação.

Para os autores, o curto intervalo entre a convocação (01/11/2023) e sua realização (06/11/2023), sem o transcurso de nenhum dia útil [115], inviabilizaria a adequada participação da sociedade, em afronta aos princípios da participação popular e da publicidade, bem como ao direito fundamental à informação. Desse modo, pediram a aplicação por analogia do prazo mínimo de 8 dias úteis entre a convocação e a realização de audiência pública, previsto na Lei 14.133/2021[116].

Após parecer favorável do Ministério Público à concessão da tutela de urgência, o magistrado do plantão judicial deferiu a liminar[117]. O juiz

---

[115] A audiência pública foi anunciada no Diário Oficial do Estado na quarta-feira (01/11) véspera do feriado de Finados. Desse modo, até a segunda-feira seguinte (06/11) não houve o transcurso de nenhum dia útil.

[116] Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

[117] Observa-se que tanto o parecer quanto a decisão liminar fundamentaram o deferimento do pedido como instrumento de proteção à lisura do processo de desestatização. Nesse sentido, conforme o parecer do Ministério Público: "É preferível corrigir tais equívocos de procedimento já a prosseguir-se com os vícios que poderão macular todo o procedimento e afetar o interesse e o patrimônio público; e mesmo, levantar questionamentos sobre os eventuais."
BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc nº 1001317-11.2023.8.26.0028. Manifestação do Ministério Público, p. 381-382. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

determinou a suspensão da audiência pública, bem como que eventual nova convocação respeitasse o prazo mínimo de 8 dias úteis.

Essa foi a única liminar efetivamente cumprida, e que não foi cassada dias após sua prolação. Mas, como se pôde observar, era uma ação de pouco impacto, cuja eficácia da liminar pode, no máximo, ter postergado em alguns dias a aprovação do Projeto de Lei nº 1.503/2023.

No final de abril de 2024, uma nova liminar foi concedida. Tratava-se da ação contra o Projeto de Lei Municipal destinado a autorizar o Município de São Paulo a firmar novo contrato de saneamento[118], em formato regionalizado. A ação impugnava a ausência dos estudos de impacto orçamentário pela Câmara Municipal de São Paulo, e, novamente, supostos vícios nas audiências públicas, desta vez aquelas convocadas pelo Município.

O juiz deferiu a tutela provisória, sem fundamentar a existência da probabilidade do direito e do perigo de demora. Em uma decisão de um parágrafo, o magistrado determinou que o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo:

> (...) somente realize a segunda votação do projeto em comento após a realização de todas as audiências públicas já agendadas e de outras, se forem necessárias, submetendo a todos os interessados acesso amplo ao projeto substitutivo, suas informações e o devido estudo de impacto Orçamentário.[119]

Da mesma forma, o magistrado pontuou que: "Acrescente-se, ainda, que a realização da audiência pública sem a devida publicidade tem o condão, em princípio, de viciar o processo legislativo referente à privatização da SABESP."
BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc nº 1001317-11.2023.8.26.0028. Decisão Liminar, p. 384. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[118] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo nº 1025515-21.2024.8.26.0053. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[119] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Processo nº 1025515-21.2024.8.26.0053, Decisão liminar, p. 258. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

Mais adiante, já após a aprovação do Projeto de Lei, o juiz anulou a votação em sede de cumprimento de liminar. Embora as audiências públicas tenham sido promovidas, e a Câmara Municipal tenha apresentado um documento apontado como estudo de impacto orçamentário[120], o magistrado considerou que nenhuma de suas determinações anteriores havia sido cumprida.[121]

Assim, a Câmara Municipal da Capital interpôs pedido de Suspensão de Liminar para a Presidência do TJ-SP, buscando cassar a decisão. Trata-se, inclusive, da única suspensão de liminar requerida entre as 62 ações ajuizadas. O Presidente do Tribunal suspendeu a eficácia da liminar e da decisão de cumprimento da liminar, dispondo existir periculum in mora inverso, vez que "a decisão impõe óbice à continuidade da prestação dos serviços de fornecimento de água e de esgotamento sanitário no Município de São Paulo."[122]

Embora, a suspensão de liminar seja um instrumento que, por natureza, possui caráter político, consequencialista e aberto à aplicação de conceitos jurídicos indeterminados[123], é bastante questionável se, de fato, a decisão

---

[120]CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Ofício ao Legislativo. Disponível em: splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDocRec?COD_MTRA_LEGL=15&ANO_DOC_CMSP=2024&COD_DOC_CMSP=233. Acesso em: 20 nov. 2025.

[121] "Sendo assim, seja pelo fato de não terem sido feitas as audiências públicas necessárias, nem os estudos e laudos pertinentes, desrespeitando os princípios constitucionais que permeiam o processo legislativo, bem como por clara afronta à determinação judicial, não resta outra medida que não a suspensão dos efeitos da votação realizada na data de ontem, 02.05.2024, do Projeto de Lei nº 163/2024, bem como qualquer ato consequente posterior." BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 0012449-88.2024.8.26.0053, Decisão, p. 126-128. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

[122] Por fim, o Presidente do Tribunal também alegou ser inviável o controle de constitucionalidade de projeto de lei. Ainda, defendeu que uma vez promulgado o projeto de lei, ocorre a perda superveniente do objeto, uma vez que não se admite mandado de segurança e medidas congêneres contra lei em tese.
BRASIL. Tribunal de Justiça. Proc. nº 2125600-60.2024.8.26.0000. Decisão Monocrática Terminativa, p. 677-681. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.
Tais fundamentos também são questionáveis. O controle de constitucionalidade realizado pela decisão liminar cassada foi meramente formal: não realização de audiências públicas e ausência de estudos de impacto orçamentário, sem incidir sobre o seu conteúdo. Ainda, a liminar foi proferida antes da promulgação do projeto de lei, de modo que não há que se falar em perda do objeto.

[123] No item 6.5., discorro mais sobre o instituto da Suspensão de Liminar.

cassada impunha algum óbice à continuidade da prestação dos serviços. Ao anular a aprovação do Projeto de Lei, a decisão cassada colocava em xeque a adesão do Município de São Paulo ao **novo** contrato de prestação regionalizada entre URAE e Sabesp, sem, contudo, afetar o contrato então vigente, cujo prazo de término era 2045.

Desse modo, é questionável a suspensão de liminar proferida pela Presidência do TJ-SP, que mais parece ter invocado o risco à continuidade da prestação dos serviços como um trunfo, sem demonstrá-lo.

Ao mesmo tempo, as decisões cassadas também apresentavam vícios talvez insanáveis, como a falta de fundamentação da primeira liminar, e a imprecisa descrição dos fatos na decisão de cumprimento da liminar.

Fato é que a eficácia da decisão que anulou a aprovação do Projeto de Lei do Município de São Paulo durou apenas quatro dias, sendo suspensa no dia 07/05/2024, sem impedir ou atrasar significativamente a desestatização.

Pouco mais de um mês depois, o Diretório Estadual do PcdoB ajuizou ação direta de inconstitucionalidade estadual contra a Lei Municipal de Guarulhos que autorizou a adesão do município ao contrato de concessão a ser firmado entre a Sabesp e URAE[124]. Tal como a lei do Município de São Paulo, os principais fundamentos foram a ausência de estudo de impacto orçamentário prévio à edição da lei, bem como a não realização de audiências públicas, o que violaria os arts. 180, II e 191 da Constituição Estadual e o art. 113 do Ato de Disposições Transitórias da Constituição Federal.

O pedido de tutela liminar foi deferido pelo desembargador Roberto Solimene em 21/06/2024, integrante do órgão especial, que reconheceu a existência de impacto orçamentário em razão do disposto no Art. 3º da Lei Municipal, segundo o qual a Sabesp deveria destinar 4% de sua receita tarifária líquida obtida no município ao Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura. Além disso, o magistrado apontou a existência de suposto

[124] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2177082-47.2024.8.26.0000. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

impacto orçamentário diante do possível passivo futuro ao final do contrato, em razão de investimentos realizados e não amortizados durante a vigência contratual.

No entanto, novamente a liminar foi cassada pouco tempo depois, em 10/07/2024, através de agravo interno. Segundo o relator do agravo, novamente em fundamentação muito sintética:

> Este C. Órgão Especial irá se pronunciar sobre o mérito no momento oportuno. Mas é certo que o diploma normativo goza de presunção relativa de constitucionalidade1. De qualquer modo, ainda que se admita a existência dos vícios apontados na inicial, não se vislumbra risco iminente a justificar, antes mesmo do contraditório, a suspensão da eficácia da lei municipal.
>
> Os prejuízos aventados, que são futuros e incertos, decorreriam apenas do contrato a ser assinado. A lei, por si só, não tem o condão de causar danos imediatos, na medida em que apenas autoriza a municipalidade a firmar a avença.[125]

Essa decisão se sustentaria caso houvesse, de fato, um hiato de meses entre a aprovação da lei e a celebração do contrato. No entanto, a decisão é datada de 11/07/2024, ou seja, **posterior** à assinatura do contrato entre a URAE-1-Sudeste e a Sabesp, em 24/05/2024, que apenas estava aguardando a conclusão da privatização, que ocorreu em 23/07/2024, para entrar em vigor. Ou seja, o contrato em questão, já havia sido assinado, e faltavam menos de 15 dias para o início de sua vigência. Ainda assim, o magistrado deixou de reconhecer que o dano alegado era iminente.

6.5. Um comparativo com as privatizações dos anos 90

O cenário apresentado possui semelhanças e diferenças em relação àquele observado durante as desestatizações ocorridas na década de 1990. Entre 1991 e 1998, foram ajuizadas 942 ações impugnando o Programa Nacional de Desestatização. As empresas cuja desestatização enfrentou maior

[125] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2177082-47.2024.8.26.0000. Decisão em Agravo Interno Cível, p. 681-684. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true. Acesso em: 20 nov. 2025.

resistência na Justiça foram a Vale do Rio Doce (256 ações ajuizadas) e a Telebrás (111 ações ajuizadas).[126]

Na época, o Judiciário também não freou as privatizações. A judicialização apenas retardou os processos, excluindo uma única empresa da lista das privatizáveis e suspendendo um único leilão[127], apesar das quase 1000 ações ajuizadas.

Contudo, a concessão de medidas liminares que retardaram o processo parece ter sido um grande problema enfrentado à época. Para Matthew Taylor, existia na época uma "indústria das liminares". Somente na privatização da Vale, mais de 22 liminares tiveram de ser derrubadas[128].

Nesse sentido, segundo Maria Hermínia Tavares:

> **Os leilões de privatização foram muitas vezes interrompidos ou tiveram seu andamento retardado por causa de diversos tipos de recursos apresentados a diferentes tribunais regionais no país inteiro.** (...)
>
> A descentralização do Judiciário e a falta de coerência entre os diversos tribunais regionais **transformaram a privatização em uma batalha judicial.** Ainda assim, a convergência entre a política do Executivo e a interpretação da Constituição dada pelo Supremo permitiu a continuidade do programa.[129]

Inclusive, a concessão em massa de liminares nesta época é associada, pela doutrina processual, às alterações introduzidas no instituto da Suspensão de Liminar, previsto na Lei nº 8437/1992. A Suspensão de Liminar é um instrumento processual que só pode ser utilizado pela Administração Pública, por meio do qual ela pode solicitar a cassação de liminares que lhe sejam contrárias.

---

[126] OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma Judicialização da Política?, p. 573-574.
[127] OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma Judicialização da Política?, p. 580.
[128] TAYLOR, Matthew M. Como o Judiciário brasileiro interfere nas políticas públicas. Revista Getulio, n. 05, p. 51-53, set. 2007. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/getulio/issue/view/3377 . Acesso em: 20 nov. 2025.
[129] TAVARES, Maria Hermínia. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. Scielo Brasil, 09 fev. 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/BF9hpkk8TCFyLGmMGVTJCYj/?lang=pt. Acesso em: 20 nov. 2025.

Trata-se de um recurso/incidente que pode ser apresentado pela Administração paralelamente ao agravo de instrumento, apresentando algumas vantagens em relação a este: i) é de competência do Presidente do Tribunal de Justiça em questão; ii) não envolve necessariamente discussão jurídica, analisa-se somente possíveis consequências maléficas da liminar concedida; iii) utiliza de conceitos jurídicos indeterminados, como "manifesto interesse público"; " grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas" para descrever as situações em que as liminares podem ser cassadas.

Entre 1999 e 2001, o Executivo Federal editou 35 Medidas Provisórias pelo que, ao final, ampliaram as hipóteses de cabimento da Suspensão de Liminar. Para a doutrina processualista, essas mudanças:

> Visando atender interesses políticos, em tese, voltados à implementação de políticas públicas (v.g. privatização de estatais) estabelecidas pelo Poder Executivo federal que estavam sendo obstadas por decisões judiciais mandamentais contra o Poder Público (ação civil pública, ação popular, ações cautelares, etc.), o então chefe do Executivo descobriu, na combinação medida provisória/suspensão de segurança, a melhor receita para derrubar ou impedir que as decisões mandamentais contra o Poder Público pudessem atrapalhar as referidas intenções políticas do Poder Executivo federal. Por isso, desde a edição da MP. 1984, no final do ano 2000, que tal medida provisória vinha sendo utilizada, sem eira nem beira, sem um mínimo de respeito jurídico, não só como veículo de alteração do procedimento de suspensão de segurança, mas também para ampliar suas hipóteses de cabimento, chegando ao ponto, de alterar a sua própria natureza jurídica. Assim, a versão 35 da MP 2.180 foi congelada pela EC n.32/2001.[130]

Para Reis Friede, é:

> (...) expressamente consignado que, de certa forma, todas essas restrições incorporadas à Lei 8.437/92 tiveram como principal (e velado) objetivo, segundo expresso entendimento de diversos doutrinadores, prover o governo de instrumentos jurídicos mais efetivos com o intuito último de sustar, com plena eficácia, liminares contra o processo de privatizações, consignando, por vias transversas, novos elementos

[130] ABELHA RODRIGUES, Marcelo. *Suspensão de Segurança: Sustação da Eficácia de Decisão Judicial Proferida Contra o Poder Público.* São Paulo: Editora JusPODIVM, 2017, p. 90.

> infraconstitucionais de restrição de concessão de medidas liminares (cautelares e antecipatórias) (...)[131]

Distintamente, no caso Sabesp, apenas 3 liminares foram concedidas, de modo que a **Administração Pública precisou recorrer ao instituto da Suspensão de Liminar apenas uma vez.**

[131] FRIEDE, Reis. Medidas liminares: (e providências cautelares ínsitas). 2.ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 105.

7. As sentenças e acórdãos

Em cognição exauriente, foram 72 sentenças ou acórdãos proferidos até o momento[132], todas elas de indeferimento ou improcedência. **Assim, em nenhuma ação o Poder Judiciário proferiu sentença ou acórdão obstruindo privatização no caso Sabesp.**

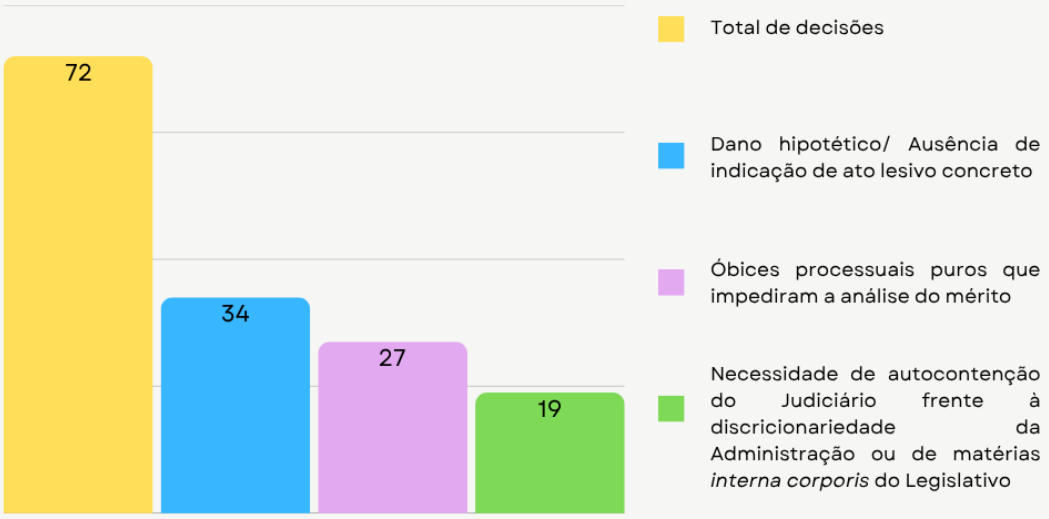
Das 72 decisões mencionadas, 54 correspondem a sentenças de 1º grau ou acórdãos em processos de competência originária do Órgão Especial, enquanto, em 18 oportunidades, tratou-se de decisões proferidas após o oferecimento de apelação[133] ou remessa necessária, obrigatória em ações populares e ações civis públicas.

Não é fácil categorizar os argumentos utilizados nas decisões, tendo em vista que, conforme exposto no segundo capítulo, a judicialização da desestatização envolveu 10 discussões distintas, cada uma mobilizando argumentos específicos. Ainda assim, foi possível identificar 3 tipos de argumentos, presentes transversalmente nos diferentes tipos de ações:

[132] Até o encerramento da coleta de dados, em 23/09/2025, oito processos ainda não contavam com sentença, enquanto outros aguardavam o julgamento da apelação ou da remessa necessária. Assim, é possível que novas decisões tenham sido prolatadas após a conclusão desta pesquisa.

[133] Não foram consideradas as decisões que apreciaram embargos de declaração, nem aquelas relativas à admissibilidade de recursos especiais e recursos extraordinários.

FIGURA 15 - PRINCIPAIS ARGUMENTOS UTILIZADOS NA FUNDAMENTAÇÃO DAS SENTENÇAS E ACÓRDÃOS



Dessa forma, analisarei separadamente cada um dos principais argumentos utilizados. Em seguida, abordarei o desfecho dos principais temas levados ao Judiciário pelos autores[134]. A análise individualizada mostrou-se necessária em razão das especificidades das discussões levantadas em cada um dos temas.

7.1. Os diversos óbices processuais

A presença de óbices processuais também foi bastante recorrente durante todo o processo.

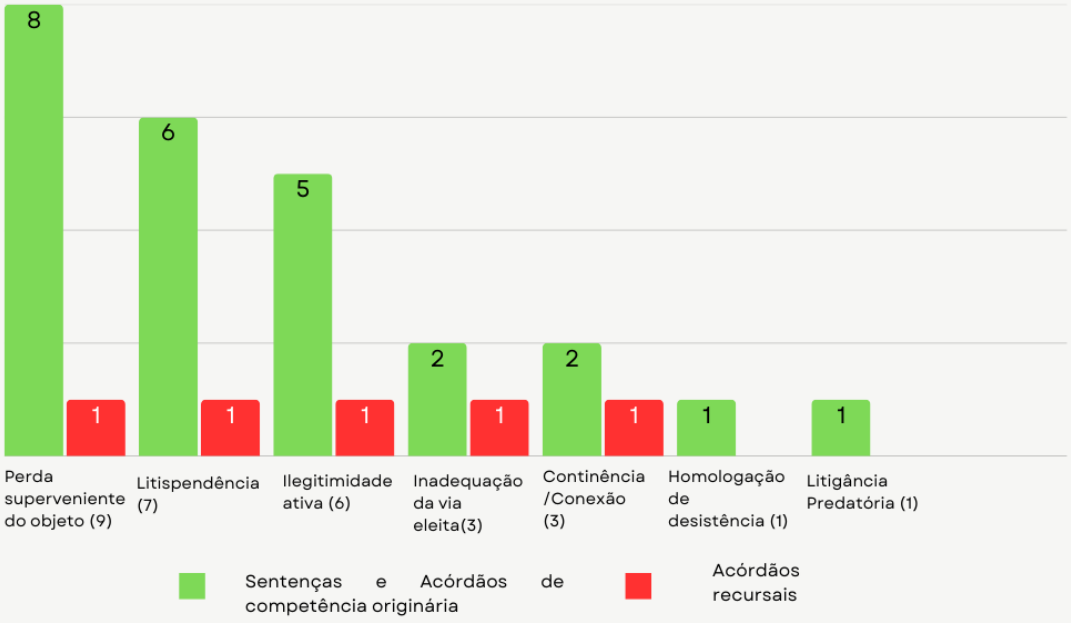
[134] Não tratarei com mais detalhes do desfecho das ações relativas (i) exclusivamente à tramitação do Projeto de Lei nº 1.501/2023, pois todas foram julgadas extintas por perda perda superveniente do objeto. Além disso, as discussões nelas suscitadas foram absorvidas pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas contra a Lei Estadual autorizativa nº 17.853/2023, que também abordaram os supostos vícios no processo legislativo.
Também não examinarei de forma mais aprofundada as ações referentes à (ii) realização da consulta e audiências públicas, nem aquelas relativas às (iii) leis autorizativas municipais de São Paulo, Guarulhos, São Bernardo do Campo e Botucatu. Entendo que não há discussões jurídicas interessantes nessas ações.
Por fim, também não analisarei as duas ações relativas à impugnação da contratação da IFC para a realização dos estudos. Embora a discussão jurídica seja interessante, os autores desistiram de uma delas, enquanto na outra ainda não houve manifestação do MP-SP, nem decisão de mérito, de modo que não há pouco a ser explorado.

Considerando os dois capítulos anteriores, seria possível inferir que a perda superveniente do objeto teria sido a causa mais recorrente de extinção do processo sem julgamento do mérito. No entanto, também se verificaram outros empecilhos processuais, como a ilegitimidade ativa, falta de interesse de agir em razão da inadequação da via eleita, litispendência e até mesmo litigância predatória.

Nesse sentido, em 38 sentenças e acórdãos de competência originária[135] (70% delas) e 13 acórdãos recursais (72% deles) foi declarada a extinção sem julgamento do mérito no dispositivo da decisão.

No entanto, em diversas situações, embora o dispositivo indique a extinção sem análise de mérito, o julgador o examinou. Assim, os gráficos a seguir tratam somente dos casos em que, de fato, o processo foi extinto sem julgamento do mérito. Nesses casos, as principais causas de extinção sem julgamento do mérito nas sentenças e acórdãos foram:

FIGURA 16 - ÓBICES PROCESSUAIS PUROS ENCONTRADOS NAS SENTENÇAS E ACÓRDÃOS



[135] O número de sentenças e acórdãos de competência originária em que se declarou pelo menos um óbice processual foi ainda maior: 44, perfazendo 81,4% das sentenças.

Observa-se que das 54 sentenças e acórdãos de competência originária já prolatados[136], em 25 ocasiões (46,2% do total) não houve qualquer análise de mérito.

A perda superveniente do objeto foi declarada nas sentenças de todas as 7 ações que impugnavam a tramitação legislativa do Projeto de Lei autorizativa nº 1.503/2023. Todas elas, proferidas após a promulgação da lei, indicaram que, por não caber mandado de segurança/ação popular contra lei em tese, de modo que os vícios alegados deveriam, a partir de então, ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, o que de fato ocorreu.

Por sua vez, as declarações de litispendência, continência e conexão se concentraram nas impugnações à convocação e regulamento das audiências públicas. Das 15 ações ajuizadas sobre o tema, em 8 foi reconhecida a litispendência, conexão ou continência na sentença. Apenas uma das ações ajuizadas sobre as audiências públicas contou com alguma análise de mérito na sentença[137].

No entanto, talvez o óbice processual mais interessante tenha sido a ilegitimidade ativa de associações sindicais em ações civis públicas. Essas entidades possuem legitimidade especial para o ajuizamento de Ações Civis Públicas, desde que demonstrada a pertinência temática entre a sua finalidade institucional e o objeto da ação. Contudo, sendo a "pertinência temática" um conceito jurídico indeterminado, surgem controvérsias na sua interpretação e aplicação.

Como exemplo de aplicações controversas do conceito, destaca-se o reconhecimento da ilegitimidade ativa nas ações nº 1010165-90.2024.8.26.0053 e nº 1049830-16.2024.8.26.0053, ajuizadas respectivamente pela Fenatema e pelo Sintaema.

[136] Conforme a Figura 10, 8 processos ainda aguardavam as decisões em cognição exauriente na data de fechamento dessa pesquisa.
[137] Das seis ações restantes, três foram extintas sem nenhuma análise do mérito por outros óbices processuais (Proc. nº 1013179-82.2024.8.26.0053; nº 1005331-24.2024.8.26.0577 e nº 1001317-11.2023.8.26.0228), e as últimas três aguardavam o julgamento na data de fechamento da pesquisa (Proc. nº 1010174-52.2024.8.26.0053; nº 1004690-15.2024.8.26.0196 e nº 1025515-21.2024.8.26.0053).

Na primeira ação, o Fenatema buscava suspender as audiências públicas agendadas previamente à desestatização. Contudo, segundo a 3ª Vara da Fazenda Pública da Capital:

> Não bastasse e ainda que sustente a sua legitimidade, **em nenhum dos documentos anexados à petição inicial lê-se que um dos objetivos sociais da autora é a defesa do patrimônio público ou a fiscalização do cumprimento das normas atinentes ao processo administrativo**, em seu entender, violadas pela celeridade da privatização da SABESP (...)
>
> Em outras palavras, ausente qualquer demonstração de que um dos escopos da federação autora é a defesa do patrimônio público e da observância do processo administrativo, tampouco de que houve deliberação com essa finalidade, falta-lhe a representatividade adequada para manejar esta ação civil pública.[138]

Por sua vez, na ação ajuizada pelo Sintaema, que questionava o preço das ações da Sabesp alienadas pelo Governo do Estado, a 9ª Vara da Fazenda Pública entendeu que:

> Dessarte, tenho que a finalidade do sindicato é a de representar os interesses dos trabalhadores, ao atuar de forma a compensar o poder dos empregadores na relação contratual. **Em suma, não vislumbro a legitimidade ativa para** ajuizar a presente ação **por não incluir, entre suas finalidades institucionais preconizadas no artigo 2º de seu estatuto (vide fls. 44), a proteção ao patrimônio público e social,** ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico,estético, histórico, turístico e paisagístico.[139] **(grifos originais)**

Os julgados acima mostram que o TJ-SP parece ter adotado uma interpretação restritiva do conceito de "pertinência temática". Considerando que a Sabesp é uma das principais empregadoras dos trabalhadores representados pelo Sintaema e Fenatema, cujas finalidades institucionais

---

[138] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 101065-90.2024.8.26.0053. Sentença, p. 9155-9156. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

[139] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1049830-16.2024.8.26.0053. Sentença, p. 2500. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

incluem a proteção dos direitos e interesses de seus trabalhadores associados, seria razoável admitir a existência de pertinência entre suas finalidades e os objetos das ações ajuizadas.

Isso porque um processo de desestatização provoca grandes mudanças no ambiente de trabalho. Nesse sentido, desde o início das discussões sobre a desestatização, o quadro de funcionários da empresa já reduziu em quase 3 mil funcionários [140]. Desse modo, é natural que seja de interesse da coletividade representada pelas entidades sindicais, em defesa da categoria, buscar maior participação no processo de desestatização, seja por meio de mais audiências públicas, seja pela impugnação do leilão de desestatização que considera ilegal.

Nesse sentido, há precedente do STJ no sentido de que o conceito de *"pertinência temática"* deve ser interpretado de forma *"responsavelmente flexível e amplo, em contemplação ao princípio constitucional do acesso à justiça, mormente a considerar-se a máxima efetividade dos direitos fundamentais[141]".*

Passando rapidamente às extinções sem julgamento do mérito impróprias, foi possível observá-las *em* 16 sentenças e 8 acórdãos. Nesses casos, verificou-se alguma análise de mérito, ainda que o dispositivo da decisão indicasse o contrário. Tais situações foram mais recorrentes nas ações que impugnavam as adesões à URAE, responsáveis por 20 das 24 ocasiões em que tal fenômeno se verificou.

Nelas, em diversas ocasiões, o magistrado, após se debruçar sobre o seu mérito concluía pela inexistência de ato lesivo ou ilegalidade, extinguindo as ações populares – que têm como requisito a existência de ato lesivo e ilegalidade - por falta de interesse processual [142].Em outros casos, após

[140] Informação retirada do Capítulo 2, p. 20 dessa pesquisa: "O PDV reflete a tendência de corte de pessoal e terceirização dos serviços característicos de processos de privatização: quando o Plano foi lançado, a empresa contava com 12.221 empregados, ao passo que ao final do terceiro trimestre de 2025, possuía 9.306 colaboradores, segundo o Relatório aos Investidores relativo ao segundo trimestre de 2025 divulgado pela Companhia."
[141] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.788.290 - MS (2018/0340500-7), p. 2. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/ . Acesso em: 20 nov. 2025.
[142] Nos termos do art. 330, III e art. 485, VI do CPC.

adentrar o mérito, os magistrados declararam inadequação da via eleita porque a ação buscaria impugnar lei em tese por meio de ação popular, o que é vedado.

A repetição dessas duas causas de extinção sem julgamento do mérito indica dois aspectos distintos. Em primeiro lugar, reflete a dificuldade probatória inerente ao contexto, o que será melhor tratado logo em seguida.

Por outro lado, essa recorrência também evidencia a baixa qualidade das petições iniciais nas ações populares, que, com frequência, se limitavam a empilhar supostas ilegalidades e inconstitucionalidades, sem tratar de seus possíveis danos concretos, dando causa às extinções por inadequação da via eleita.

Como exemplo, é possível indicar a petição inicial replicada em 19 comarcas contra as adesões municipais à URAE. Apesar de suas 38 páginas, a peça praticamente não abordou o dano concreto, limitando-se a enumerar supostas ilegalidades. Nesse sentido, o capítulo da petição destinado à indicação dos danos: "Do Vício do ato com risco de lesão ao erário público", dispõe muito genericamente que:

> Todavia, talvez o dano mais pernicioso seja à confiança pública na gestão administrativa. A Administração Pública opera com base em princípios fundamentais que visam garantir a boa gestão dos recursos e o bem-estar dos cidadãos. A legalidade assegura que os atos administrativos sejam realizados conforme a lei. A impessoalidade e moralidade garantem que tais atos sejam imparciais e éticos. A publicidade promove transparência, enquanto a eficiência busca otimizar os recursos e resultados. A violação destes princípios mina a confiança do público e a legitimidade da Administração.[143]

Art. 330. A petição inicial será indeferida quando: (...) III - o autor carecer de interesse processual;
Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: (...) VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

[143] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1000361-22.2024.8.26.0531. Petição inicial (Welton Ricardo de Brito), p. 22. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

7.2. A dificuldade na comprovação dos danos alegados

A jurisprudência, a partir da doutrina de Hely Lopes Meirelles[144] costuma indicar como requisito da Ação Popular, não somente a ilegalidade do ato, como também a sua lesividade ao patrimônio público, seja ele de valor econômico, artístico, estético, histórico, turístico ou moral. Do mesmo modo, mais do que uma simples ilegalidade, a Ação Civil Pública também prescinde da indicação/comprovação de um dano a direitos difusos e coletivos, ou ao patrimônio público.

E a ausência de demonstração/comprovação da lesividade (terminologia da Ação Popular) ou danosidade (terminologia da Ação Civil Pública) foi um argumento extremamente recorrente nas sentenças e acórdãos.

Desconsiderando as 27 decisões sem qualquer análise do mérito, este argumento esteve presente em 34 das 45 decisões (75,5%). E, não por acaso, em 31 das 34 ocasiões em que o argumento foi utilizado, tratava-se de ação popular.

Em muitas ocasiões, os juízes disseram que o dano/lesividade seria meramente "hipotético". Em outros casos, os magistrados entenderam que os autores deixaram de indicar onde estaria o dano ou lesividade do ato.

Tais argumentos, em conjunto, foram utilizados nas decisões relativas à: (i) instituição do FAUSP; (ii) Decreto nº 67.880/2023; (iii) adesões municipais à URAE[145]; e (iv) leis municipais autorizativas.

Abaixo, trago algumas sentenças e acórdãos em que esse argumento foi mobilizado. Na ação que impugnava a Lei Municipal de Guarulhos, é possível encontrar:

---

[144] "(...) E essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito.
Nos demais casos impõe-se a dupla demonstração da ilegalidade e da lesão efetiva ao patrimônio protegível pela ação popular.
Sem estes três requisitos - condição de eleitor, ilegalidade e lesividade -, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a ação popular." MEIRELLES, HELY LOPES. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 151/152.

[145] Em 20 das 22 ações que trataram sobre adesões municipais à URAE, esses argumentos apareceram, seja nas sentenças, seja nos acórdãos.

> Alega ainda o autor que, ao final do contrato a ser firmado, "é possível que a Prefeitura se torne devedora dos investimentos realizados e eventualmente não amortizados", bem como que há risco "potencial de gerar dívidas bilionárias para os cofres públicos". **Tratam-se, contudo, de eventos futuros e incertos**, que não são aptos a embasar o reconhecimento da inconstitucionalidade, até porque seriam decorrentes, em verdade, de eventuais falhas no contrato a ser firmado ou de sua execução, e não diretamente da lei aqui analisada.[146] (grifos nossos)

Na ação que impugnava a adesão do mesmo Município de Paraguaçu Paulista à URAE, dispõe o desembargador relator que:

> Veja-se que as alegações do autor, quanto ao ato que diz ser ilegal e lesivo, conforme se constata da leitura da petição inicial, são genéricas: "pode causar danos irreparáveis ao erário público"; "pode acarretar maiores gastos públicos e investimentos para corrigir ou compensar as deficiências resultantes de um contrato negociado às pressas"; "é preocupante o impacto que tal atitude pode ter na população"; "pode prejudicar diretamente a qualidade de vida dos cidadãos. Pode resultar em serviços insuficientes, tarifas mais altas ou falta de investimentos adequados em infraestrutura". (fls.19 a 20). **O autor faz conjecturas, ilações – como se retira do emprego sistemático do verbo poder** (empregado como o sentido de "possibilidade") –, sem apoio em premissas que corroborem as afirmações, na base em convicções de ordem pessoal.[147] (grifos nossos)

Essa dificuldade na comprovação da lesividade decorre da própria natureza dos atos impugnados. Considerando que as ações foram ajuizadas quando a privatização ainda não havia se concretizado, era quase impossível ao autor indicar, no momento do ajuizamento da ação, a ocorrência de um dano/lesividade concreto(a) sem que fosse hipotético, culminando na improcedência das ações.

---

[146] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2177082-47.2024.8.26.0000. Acórdão, p. 737. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

[147] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1000486-41.2024.8.26.0417. Acórdão, p. 381. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

Para contornar esse problema, os autores dependeriam de que o dano alegado fosse presumido. Contudo, essa presunção não foi reconhecida em nenhuma das sentenças ou acórdãos.[148]

A presunção do dano poderia ter ocorrido, por exemplo, na ação nº 1070226-48.2023.8.26.0053, que tratava da pretensão de subsidiar a tarifa com os recursos provenientes da desestatização. É razoável supor que tal destinação compromete a capacidade de investimento futuro do Estado, diante da utilização de uma receita de capital para um fim que não seja o de investimento[149].

Assim, é possível concluir que a ampla maioria das ações populares ajuizadas esbarrou na comprovação da lesividade do ato, de modo que as ilegalidades suscitadas mal foram examinadas nessa classe processual.

7.3. A postura de deferência do Judiciário ao Executivo e ao Legislativo

Na segunda posição entre argumentos de mérito mais utilizados, aparece a necessidade de autocontenção[150] do Judiciário frente à discricionariedade da Administração ou de matérias *interna corporis* do Legislativo.

No que tange aos atos *interna corporis* do Legislativo, o discurso de autocontenção e a indicação de atos impassíveis de controle judicial aparece

---

[148] Após uma breve pesquisa jurisprudencial, observou-se que TJ-SP é bastante restritivo quanto à admissão de presunções de dano, reconhecendo-as quase que exclusivamente nos casos de fraudes licitatórias. Os julgados encontrados mencionam que, nesses casos, haveria uma presunção legal de dano diante do art. 4º da Lei nº 4.717/1965.

[149] LRF, Art. 44: É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

[150] Adota-se, aqui, o conceito de "deferência pelo discurso" trazido por Eduardo Jordão, que se caracterizaria pela menção nas fundamentações à *"necessidade geral de uma postura autocontida do Poder Judiciário em relação à Administração Pública."* , nas quais se incluem as menções ao princípio da separação dos poderes e impossibilidade do controle do mérito administrativo, JORDÃO, Eduardo; CABRAL JUNIOR, Renato Toledo. *A Teoria da Deferência e a Prática Judicial: um estudo empírico sobre o controle do TJ-RJ à AGENERSA*. Revista Estudos Institucionais, v. 4, n. 2, p. 537-571, 2018. 4 Journal of Institutional Studies 2 (2018), p. 554. Disponível em: https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/307 Acesso em: 16 nov. 2025.
No caso Sabesp, essa postura de deferência se materializa nas menções à separação dos poderes, ao mérito administrativo e à existência de escolhas de natureza política, insuscetíveis de controle pelo Judiciário.

em 5 das 6 decisões em que houve a análise do processo legislativo, estadual ou municipal.

Dessa forma, matérias como a adoção do regime de urgência durante a tramitação do Projeto de Lei n. 1.503[151]; a não distribuição para determinadas comissões e a tramitação em ritmo acelerado da Lei Municipal de Guarulhos foram todas tratadas como matéria *interna corporis* das casas legislativas.

O discurso de autocontenção também foi recorrente nas decisões que analisaram atos administrativos. Essa autocontenção se justificaria em razão de diferentes motivos: (i) maior capacidade institucional da Administração; (ii) existência de um espaço de reserva da administração e separação dos poderes; (iii) impossibilidade do controle de mérito e (iv) decisões de carga política, que, portanto, cabe aos representantes populares eleitos.

Na divisão por temas, esse discurso apareceu nas sentenças e acórdãos relativos: (i) ao Plano de Demissão Voluntária; (ii) à instituição do Fausp; (iii) à Inconstitucionalidade da desestatização frente o art. 216,§2º da Constituição Estadual; (iv) à convocação e regulamento das audiências públicas; e (v) às adesões municipais à URAE. O trecho a seguir foi tirado da sentença da ação que impugnava o Plano de Demissão Voluntária:

> Comporta ao Poder Judiciário examinar tão somente a legalidade do ato administrativo, de forma a confrontar o ato praticado pela Autoridade Administrativa com os ditames da lei e dos princípios constitucionais. (...)
>
> **Esta postura de autocontenção** se justifica não apenas pelo princípio constitucional da **separação de poderes**, que veda a intervenção desmedida de um dos poderes em área de competência do outro, como pelo fato de que a **Administração está mais bem posicionada** para

[151] "Na verdade, a solicitação, pelo Governador, de utilização do rito de urgência, o acolhimento desse pedido pela Presidência e as razões que levaram à sua aprovação pelo Plenário da Assembleia Legislativa, conforme sessão realizada no dia 06/12/2023 (fls. 967/970), **configuram matéria interna corporis relacionada ao juízo político que caracteriza o processo legislativo, não se afigurando possível ao Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes, se imiscuir nos critérios de conveniência e oportunidade relacionados à tramitação dos projetos se não houver clara violação às normas constitucionais, o que aqui não se verifica."** (grifos nossos) BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2340393-54.2023.8.26.0000. Acórdão, p. 2552. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

> estabelecer e aplicar os critérios técnicos que embasam a sua atuação.
>
> Deste modo, em sede de ação civil pública como a presente, cabe ao Judiciário analisar a legalidade dos atos administrativos, avaliando eventual ofensa a norma jurídica ou a direito subjetivo, **mas não perquirir os critérios técnicos** que embasaram as escolhas realizadas pela Administração.[152] (grifos nossos)

Nas discussões sobre a inconstitucionalidade estadual da Lei Estadual autorizativa nº 17.853/2023, a reserva da administração foi utilizada como fundamento para que o art. 216, §2º da Constituição Estadual, parâmetro de constitucionalidade invocado pelos autores, fosse declarado inconstitucional.

Para o TJ-SP, o constituinte estadual teria violado tal reserva, ao consagrar no texto constitucional a prestação dos serviços por uma concessionária estatal, retirando do Executivo a possibilidade de escolher a forma de prestação dos serviços:

> a gestão do serviço público é matéria que se liga indissociavelmente à direção superior, à organização e ao funcionamento da Administração Pública (art. 84, II e VI, Constituição Federal), **sendo assunto cuja conveniência e oportunidade cabe aquilatar àquele que exerce funções de Chefe de Governo na qualidade de Chefe da Administração Pública**.[153]

Assim, é possível concluir que o Judiciário adotou uma postura de autocontenção quanto aos temas judicializados na desestatização da Sabesp, seja em relação às escolhas da Administração, seja em relação aos atos do Legislativo.

7.4. Desfechos em espécie

[152] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1050904-42.2023.8.26.0053. Sentença, p. 298. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

[153] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2340393-54.2023.8.26.0000. Acórdão, p. 2579. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

7.4.1. O Plano de Demissão Voluntária

A ação, ajuizada pelo Sintaema e pela Fenatema, questionava a falta de previsão de reposição dos postos vagos em razão do Plano de Demissão Voluntária. Segundo os autores, a diminuição do quadro de trabalhadores poderia aumentar do número de acidentes, além de comprometer a qualidade da prestação dos serviços, colocando em risco inclusive a sua continuidade. Dessa forma, pediam que a Sabesp fosse obrigada a realizar concurso público para repor as vagas.

Observa-se que se trata de um pedido cujos fundamentos são exclusivamente os princípios da eficiência e da continuidade do serviço público. Não se indica nenhuma violação a dispositivo legal cujo comando seja mais específico.

Em seu parecer liminar, o Ministério Público concordou com os argumentos apresentados pelos autores. Assim, pediu a concessão da liminar para determinar que a Sabesp apresentasse um plano de reposição dos funcionários desligados, de maneira a garantir a continuidade e qualidade do serviço público.

Não obstante, em 23/08/2023, a 12ª Vara da Fazenda Pública da Capital negou a tutela de urgência. O magistrado apontou que a relação de causa e consequência entre o Plano e a piora dos serviços era apenas hipotética.

Ainda quanto à ausência de probabilidade do direito, apontou que, em um primeiro momento, não era possível saber qual seria o impacto percentual do Plano no número total de funcionários da Sabesp. Tampouco era possível saber se as demissões faziam parte da estratégia legítima de terceirizar tais postos.

Por fim, também não existiria urgência, porque o desligamento dos funcionários que aderissem ao Plano seria gradual, diluído ao longo de um ano. Essa decisão liminar foi reiterada duas vezes após a interposição do agravo de instrumento.

Conquanto a petição inicial estivesse bem redigida, de fato, esbarrava em uma relação de causa e consequência apenas hipotética. Isso não

representava um defeito da peça, mas sim a impossibilidade de comprovar um dano que, embora possível, ainda era futuro. Desse modo, ao longo de diversos trechos da petição, observa-se a utilização do verbo "poder" e de vocábulos como "possibilidade" e "potencialmente":

> A abrupta redução de mão-de-obra especializada **pode gerar** uma sobrecarga aos profissionais remanescentes, o que, por consequência, **pode intensificar** o risco de acidentes de trabalho e deteriorar as condições laborais. Mais preocupante ainda, é a **possibilidade de prejuízo** direto à população do estado de São Paulo, tendo em vista que o saneamento é um serviço público essencial.[154]

Por sua vez, a sentença foi prolatada apenas em 05/08/2025. Portanto, muito após a privatização, quando o pleito para determinar que a Sabesp realize concursos públicos já nem era mais possível juridicamente, uma vez que a empresa não integra mais a Administração Indireta. Apesar disso, não houve o reconhecimento da perda superveniente do objeto, de modo que o magistrado se debruçou sobre o mérito da controvérsia

Para o juiz, tratava-se do típico caso em que o Judiciário deve agir com autocontenção, uma vez que a "Administração está mais bem posicionada para estabelecer e aplicar os critérios técnicos que embasam a sua atuação.". Dessa forma, afirmou que o Plano e o modo de reposição dos cargos vagos se inserem no âmbito da discricionariedade administrativa.

Em seguida, entendeu não haver risco à continuidade e eficiência do serviço público diante das disposições do próprio PDV, transcrevendo o seguinte trecho do Plano:

> 3.6. A adesão do empregado será analisada e poderá ser indeferida no caso de empregado que realize atividades específicas, cujo desligamento possa colocar em risco a continuidade dos serviços prestados pela SABESP ou diante de esgotamento dos recursos financeiros destinados a custear os desligamentos.[155]

---

[154] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1050904-42.2023.8.26.0053. Petição inicial (Fenatema e Sintaema), p. 9. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

[155] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1050904-42.2023.8.26.0053. Sentença, p. 299. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-

Por fim, também asseverou que não há existiria a necessidade de que os postos vagos fossem repostos mediante concurso público, já que a terceirização das atividades por empresas concessionárias de serviço público é uma possibilidade admitida inclusive pelo STF.

Essa ação sintetiza bem alguns pontos da judicialização da desestatização da Sabesp. Em primeiro lugar, porque, os discursos sobre o caráter meramente hipotético do dano e sobre a autocontenção do Judiciário face a Administração Pública foram determinantes para o indeferimento do pedido, tanto na liminar quanto na sentença. Além disso, é representativo que a sentença tenha sido posterior à conclusão do processo de desestatização.

7.4.2. A criação do Fundo de subsídio à tarifa

Como exposto no segundo capítulo, a ação ajuizada pelo Deputado Federal Orlando Silva impugnou a pretensão do Governo do Estado de São Paulo de utilizar os recursos arrecadados na alienação de sua participação societária para constituir o Fundo de Apoio à Universalização[156]. Segundo o autor, essa pretensão violaria o art. 44 da LRF, colocando em risco a capacidade de investimento futura do Estado.[157]

Observa-se que apesar de se tratar de uma ação popular, destinada a anular os atos lesivos ao interesse público, o autor não indicou um ato específico a ser invalidado. Isso porque, quando a ação foi ajuizada, em 20/10/2023, a criação do Fundo de Apoio à Universalização era apenas uma sugestão do IFC ao Governo do Estado de São Paulo para assegurar a modicidade tarifária. Apenas com a promulgação da Lei Estadual nº 17.853/2023, que a sugestão do IFC foi incorporada à ordem jurídica.

2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

[156] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1070226-48.2023.8.26.0053. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

[157] Para o autor, a concessão de subsídios tarifários também reduziria o estímulo do agente privado a buscar ganhos de eficiência, levando a uma piora na prestação dos serviços.

Apesar do pedido de tutela de urgência, o magistrado deixou de apreciá-lo.

Novamente, a prolação da sentença, em 24/09/2024, foi posterior à conclusão da privatização. Nela, o magistrado declarou a inadequação da via eleita, uma vez que diante da incorporação da sugestão da IFC na Lei autorizativa, o autor estaria impugnando lei em tese o que não se admite em ação popular.

Ainda, afirmou não vislumbrar indícios de danos concreto ou potencial ao erário, complementando que não cabe ao Poder Judiciário controlar políticas públicas.

Tais fundamentos foram reiterados em segundo grau, tendo a ação transitado em julgado.

7.4.3. O Decreto Estadual nº 67.880/2023

As duas ações ajuizadas contra o Decreto Estadual nº 67.880/2023 que regulamentam as URAES apresentam questões interessantes.

Em primeiro lugar, o mandado de segurança nº 2286942-17.2023.8.26.0000, ajuizado pelo Deputado Estadual Antônio Madormo (PT), questiona a reabertura do prazo para a adesão à URAE[59], tendo em vista que o prazo de 180 dias estipulado no art. 4º da Lei Estadual nº 17.883/2021 já havia expirado[158]. Como já asseverado no item 2.4., o autor sustenta que, ao reabrir o prazo legal, o Decreto excedeu sua função regulamentar, tratando de matéria reservada à lei. Assim, o Decreto ofenderia o devido processo legislativo e, por consequência, o direito líquido e certo dos parlamentares de tratar sobre a matéria.

Como também já foi mencionado no item 2.4., a reabertura do prazo pelo Decreto nº 67.880 foi essencial para viabilizar a desestatização da Sabesp, pois somente após o Decreto o Município de São Paulo, maior fonte de receitas da empresa, aderiu à Unidade Regionalizada.

[158] Artigo 4° - Os Municípios deverão manifestar adesão à respectiva Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE por meio de declaração formal, firmada pelo Prefeito, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da publicação desta lei.

Por se tratar de mandado de segurança contra ato do governador, a ação é de competência originária do Órgão Especial. Na decisão liminar, o desembargador relator negou a tutela de urgência, afirmando que: i) não estava convencido da existência de um direito subjetivo do impetrante ao defender texto legal da Alesp; ii) que o impetrante não havia esclarecido qual seria o prejuízo da extensão do lapso temporal para adesão; e iii) era necessário ouvir o Governador para entender as razões da edição do Decreto.

Para o Procurador Geral de Justiça, também se tratava de caso de ilegitimidade ativa, vez que não existiria direito subjetivo do Deputado Estadual violado pelo Decreto nº 67.880/2023.

Os fundamentos expostos na liminar voltaram a aparecer no acórdão. Para o desembargador, como os destinatários do Decreto Estadual são os Municípios, o Deputado Estadual não teria legitimidade ativa. Ainda, o político estaria tentando realizar controle de ato normativo de natureza genérica através de Mandado de Segurança, o que é vedado.

Quanto ao mérito, o relator entendeu que a reabertura do prazo não ensejou prejuízo concreto "para quem quer que seja", ao contrário, a extensão do prazo para a adesão foi "para beneficiar os respectivos interessados" e viabilizar a regionalização dos serviços, pretendida pelo NMSB. Defendeu também que a anulação do diploma impugnado "causaria danos a muitos personagens investidos de interesse público".[159]

Além da **(i)** impugnação da reabertura do prazo para a adesão, a ADI nº 7.470, ajuizada pelo PT e PSOL perante o STF, trouxe discussões mais complexas. Até a data de fechamento da pesquisa, a ação havia sido julgada apenas em caráter liminar.

Para os autores, o Decreto também teria extrapolado sua função meramente regulamentar ao **(ii)** atribuir ao Conselho Deliberativo da URAE a

[159] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2286942-17.2023.8.26.0000. Acórdão, p. 100-104. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

competência para celebrar contratos, convênios e parcerias para a gestão associada dos serviços públicos[160]. Para eles, tal competência não teria sido prevista na Lei Estadual n° 17.383/2021, violando os princípios constitucionais da legalidade e da segurança jurídica.

Outro ponto levantado pelos autores refere-se **(iii)** à concentração do poder decisório no Conselho Decisório da URAE na figura do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo, que sozinhos concentram 57% dos votos. Essa distribuição dos votos retiraria a competência dos demais entes municipais em relação aos serviços de saneamento, violando a autonomia municipal.

Os partidos também questionam a Lei estadual nº 17.383/2021. Sustentam que os **(iv)** municípios da URAE-1 foram aglutinados única e exclusivamente por semelhanças contratuais (todos são atendidos pela Sabesp), e não por critérios geográficos. Apontam, inclusive, que 8 das 9 regiões metropolitanas paulistas foram fragmentadas pela divisão proposta na lei.

Assim, defendem que o interesse estadual no saneamento somente subsistiria se o território fosse dividido racionalmente, caso contrário tratar-se-ia de indevida intervenção nas competências municipais.

Para o Ministro André Mendonça, relator da ADI, a reabertura do prazo não apresenta irregularidade, pois *"ao revés de restringir a autonomia municipal, a amplia"*, ao conceder mais tempo para a decisão de cada Município.

Quanto à competência para celebração de contratos atribuída à URAE, o Ministro entendeu que o Decreto sequer precisaria ter explicitado tal atribuição. A seu ver, a competência de deliberar sobre a celebração de contratos está dentro do núcleo do que se entende por prestação regionalizada:

> Em contrapartida, em optando por integrá-las, nada mais lógico e natural que as deliberações sobre os contratos

[160] Artigo 7º - São competências do Conselho Deliberativo, dentre outras definidas no regimento interno: (...) VIII - deliberar acerca da celebração de contratos, convênios, parcerias e outros instrumentos congêneres para a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, inclusive alterações de prazo, de objeto ou de demais cláusulas dos contratos e instrumentos atualmente vigentes, e do seu agrupamento em novo(s) contrato(s) de concessão, no âmbito dos Municípios mencionados no Anexo Único da Lei n° 17.383, de 5 de julho de 2021, nos termos do artigo 14 da Lei federal n° 14.026, de 15 de julho de 2020."

> inseridos na gestão associada passem pela definição colegiada de todos os seus integrantes reunidos nos correspondentes Conselhos Deliberativos.[161]

Sobre concentração do peso decisório nos entes do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo, o Ministro entendeu não haver violação à autonomia dos demais municípios, ressaltando que a adesão à URAE é facultativa, assim como a eventual retirada, de modo que: "*resta garantido a cada ente municipal a possibilidade de constante reanálise da questão a partir da consideração dos prós e contras de uma ou outra opção.*"

O Ministro tampouco considerou inconstitucionais os critérios utilizados pelo Estado de São Paulo para segmentar os municípios nas URAES. Destacou o art. 3, VI, b do NMSB[162], enfatizando que não necessariamente a unidade regionalizada deve ser formada apenas por municípios conectados geograficamente, e que o agrupamento para assegurar a viabilidade econômica e técnica nos Municípios menos favorecidos é legítima.

Dos quatro tópicos levantados pelos autores, a questão que desperta mais curiosidade, e que entendo mais sujeito a uma alteração de entendimento quando do julgamento pelo Plenário, é a concentração do poder decisório em apenas dois entes.

O STF, tanto na ADI nº 1842 quanto nas ADIs nº 6573 e 6911 e ADPF nº 863, julgou inconstitucional Conselhos interfederativos que concentravam o poder decisório em um único ente federado. Para a Corte, a evitar a concentração decisória é essencial para preservar a autonomia dos municípios. Segundo trecho da ementa da ADI nº 1842:

> O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e

[161] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7470. Decisão liminar, p. 13. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 20 nov. 2025.

[162] Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...)
VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em: (...)
b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

> estado. **É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente** para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.[163]

No caso Sabesp, eventual violação à autonomia municipal decorreria da concentração do poder decisório em dois entes federativos, e não apenas um. Em um Conselho que reúne 372 entes federativos, além da sociedade civil, parece problemática a concentração de 57% dos votos em apenas dois deles.

Nesse sentido, manifestou-se a Procuradoria Geral da República

> Com efeito, **concentrar poder decisório ao alvedrio de apenas um ou dois entes federativos no âmbito das unidades regionais de saneamento básico resulta tanto em afronta abstrata à autonomia dos outros municípios dela integrantes**, quanto pode ensejar que sejam proferidos atos concretos dentro da mesma unidade amplamente favoráveis aos entes com maior poder de decisão.[164]

Ao mesmo tempo, destaca-se que os precedentes do STF trataram sobre a distribuição dos votos nos Conselhos das entidades que representam regiões metropolitanas, onde a adesão é compulsória. No caso da URAE, a adesão é voluntária, o que pode funcionar como um fator distinção (distinguishing) no julgamento, o que já ocorreu na na decisão cautelar do Ministro André Mendonça.

Além disso, os argumentos apresentados pela Estado em defesa do Decreto nº 67.880 são pertinentes. Para o ente estadual, eventual declaração de inconstitucionalidade do modelo comprometeria o uso do critério populacional na distribuição dos votos, do qual decorre a maior participação decisória do Estado e da Capital. Ainda, destaca não existir necessariamente um alinhamento entre as posições do Estado e do Município de São Paulo, de modo que não haveria um monopólio das decisões do Conselho.

7.4.4. As adesões municipais à URAE

[163] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1842. Acórdão, p. 3. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/24807539. Acesso em: 20 nov. 2025.
[164] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7470. Manifestação da PGR (138895/2023), p. 19. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6757162 . Acesso em: 20 nov. 2025.

As adesões municipais á URAE foram, de longe, o ato mais impugnado de todo o processo. Apesar da petição inicial de 38 páginas, um texto confuso e prolixo, replicado em 19 comarcas diferentes, é possível indicar com relativa facilidade o ponto central da discussão.

Nos termos do Art. 8º, §4º do NMSB, é dispensada a necessidade de autorização legislativa em caso de convênio de cooperação que busque a gestão associada para o exercício de funções relativas aos sérvios públicos de saneamento básico. E, sendo a URAE algo muito semelhante a um convênio de cooperação, a adesão municipal seria ato privativo do Executivo, prescindindo da aprovação das Câmaras Municipais.

Ao mesmo tempo, diversos municípios possuem em suas Leis Orgânicas disposições que exigem a autorização legislativa para a concessão de serviços públicos. A partir disso, os autores alegaram existir um conflito entre as Leis Orgânicas Municipais e o Decreto regulamentador da URAE. Isso porque, enquanto as Leis Orgânicas de diversos municípios paulistas exigem a autorização da Câmara para a concessão de serviços públicos, o Decreto regulamentador atribuiu ao Conselho Deliberativo da URAE a competência para deliberar:

> Artigo 7º, VIII – (...) acerca da celebração de contratos, convênios, parcerias e outros instrumentos congêneres para a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, inclusive alterações de prazo, de objeto ou de demais cláusulas dos contratos e instrumentos atualmente vigentes.

Assim, os autores sustentaram que os municípios, uma vez inseridos na URAE sem autorização legislativa, poderiam celebrar (como de fato ocorreu) novos contratos de concessão em violação às suas respectivas Leis Orgânicas.

Essa discussão, contudo, pouco foi enfrentada nas 22 ações propostas sobre o tema. Nelas, a ausência de lesividade do ato ou os prejuízos meramente hipotéticos foram preponderantes para a improcedência, fundamentos que apareceram em 30 sentenças e acórdãos. E, considerando que a doutrina e jurisprudência apontam que a ação popular exige a presença simultânea da ilegalidade e da lesividade do ato, somente esses argumentos já são suficientes para afastar a procedência.

A análise específica da suposta ilegalidade ocorreu apenas em 8 sentenças e 5 acórdãos. Nelas, os magistrados entenderam que não se tratava de novos contratos de concessão, mas sim de aditamentos àqueles já celebrados e já autorizados pelos respectivos legislativos municipais. Em outras decisões, os juízes limitaram-se a reiterar o art. 8º, §4º[165], como se a dispensa de autorização legislativa alcançasse tanto a adesão à URAE, quanto a celebração de novos ajustes contratuais.

É, porém, discutível se uma mudança contratual tão ampla pode ser classificada como um simples aditamento, e não como um contrato novo, o que remete à discussão dos limites da mutabilidade dos contratos administrativos. Nesse sentido, destaca-se que em municípios como São Paulo, Guarulhos, São Bernardo do Campo e Botucatu foram aprovadas novas leis, em substituição às antigas, autorizando especificamente a celebração de novos contratos de prestação dos serviços de forma regionalizada.

Contudo, a constitucionalidade dos próprios dispositivos da Lei Orgânica também é questionável. Embora existam decisões dissonantes na própria corte, há diversas decisões do STF que entendem que a necessidade de autorização legislativa para a concessão de serviços públicos viola o princípio da separação de poderes[166]. Esse também tem sido a posição do TJ-SP.

Para a PGE-SP, a possibilidade de os Conselhos Deliberativos deliberarem sobre contratos vigentes é uma decorrência lógica do modelo de prestação regionalizada:

> Em tese, esta competência sequer precisaria estar explicitada. Afinal, de que adiantaria criar essas estruturas se não fosse para que tais entes atuassem coletivamente na gestão associada do serviço e na alteração de parâmetros contratuais.[167]

---

[165] Art. 8º,§ 4º Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade de autorização legal.

[166] BENVENUTI, Graziella Moliterni. A (des)necessidade de autorização legislativa para a concessão de serviços públicos. Revista da Escola Superior da PGE-SP, v. 11, n. 1, p. 259-288, jan./dez. 2020, p. 281-284. Disponível em: https://revistas.pge.sp.gov.br/revistaespgesp/article/view/141/1318 . Acesso em: 21 nov. 2025.

[167] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1000361-22.2024.8.26.0531. Contestação (Estado de São Paulo), p. 418. Disponível em:

Fato é que o Poder Judiciário não apresentou decisões consistentes sobre a ilegalidade suscitada.

7.4.5. A Lei Estadual autorizativa nº 17.853/2023

Como já exposto no item 2.7., após a conversão do Projeto de Lei nº 1.503/2023 na Lei Estadual nº 17.853/2023, PT, PSOL e PDT ajuizaram cada ações de inconstitucionalidade estadual. Questionavam, sobretudo, a suposta violação da lei autorizativa da desestatização face o art. 216, §2º da Constituição Estadual[168].

Os autores voltaram a trazer as supostas irregularidades durante a tramitação do Projeto de Lei n.º 1.503/2023, pleiteando a inconstitucionalidade formal da lei[169].

As três ações de inconstitucionalidade, de competência do Órgão Especial, foram apreciadas apenas em caráter liminar até a conclusão da desestatização. Todas essas decisões liminares foram extremamente sucintas e não justificaram por que não se vislumbrava, no caso concreto, a presença do perigo de urgência e da probabilidade do direito.

Na ação nº 2340393-54.2023.8.26.0000, ajuizada pelo PT, o desembargador pouco fundamentou a sua decisão de um único parágrafo, dispondo que:

> 2. A análise perfunctória das alegações não evidencia a probabilidade do direito exigida para a concessão da tutela de urgência, razão pela qual fica indeferida.[170]

---

https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 21 nov. 2025.

[168] Artigo 216 - O Estado instituirá, por lei, plano plurianual de saneamento estabelecendo as diretrizes e os programas para as ações nesse campo. (...) §2° - O Estado assegurará condições para a correta operação, necessária ampliação e eficiente administração dos serviços de saneamento básico prestados por concessionária sob seu controle acionário.

[169] Os autores reiteraram as alegações de ilegalidade formal devido à tramitação injustificada em regime de urgência, ausência de discussão na Comissão do Meio Ambiente da Alesp e ao encurtamento dos debates em razão do Congresso de Comissões.

[170] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2340393-54.2023.8.26.0000. Decisão liminar, p. 1031. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 21 nov. 2025.

As ações nº 2097069-61.2024.8.26.0000 e 2005198-47.2024.8.26.0000, ajuizadas pelo PSOL e PDT, foram distribuídas ao mesmo relator, recebendo decisões liminares foram idênticas. Nelas, também não se fundamenta os motivos para não se vislumbrar os requisitos necessários para a concessão da tutela de urgência. Apenas se registra que a medida liminar em controle concentrado de constitucionalidade é excepcional, em razão da presunção de constitucionalidade dos atos normativos.

Por fim, em ambas as decisões, também se menciona que:

> (...) suspensão de eficácia da norma impugnada, de acordo com a fundamentação alinhada na inicial, implicaria exame aprofundado do próprio mérito da causa, tarefa reservada exclusivamente aos integrantes do C. Órgão Especial, mostrando-se recomendável, portanto, aguardar as informações necessárias e a manifestação da d. Procuradoria Geral de Justiça.[171]

Apesar das decisões contrárias, apenas o PT apresentou novo pedido de tutela de urgência antes da conclusão da desestatização, em 10/07/2024, que, não chegou a ser apreciado a tempo.

A Procuradoria Geral de Justiça defendeu a improcedência das 3 ações propostas. Para a PGJ, na verdade, o art. 216, §2º da Constituição Estadual (parâmetro de constitucionalidade invocado pelos autores) que seria inconstitucional frente à Constituição Federal.

A partir do princípio da simetria, reconhecido pela jurisprudência do STF como princípio implícito, a PGJ defendeu que normas federais relativas à separação de poderes e ao desenho institucional que seriam de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais

No caso, o primeiro comando de reprodução obrigatória violado pelo art. 216, §2º teria sido a autonomia municipal. Isso porque, se interpretado na sua literalidade, o dispositivo obrigaria os municípios, titulares do serviço de saneamento, a contratarem a concessionária sob controle acionário do

[171] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2097069-61.2024.8.26.0000. Decisão liminar, p. 127. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 21 nov. 2025.

Estado . Essa imposição de contratação obrigatória da concessionária do estadual pelos Municípios violaria a autonomia municipal,

Ainda nesse sentido, a Procuradoria-Geral de Justiça destacou que a Sabesp não é a única prestadora do serviço público de saneamento no Estado, uma vez que diversos municípios paulistas são atendidos por outras concessionárias, que não estão sob o controle acionário do Estado.

Outro dispositivo de reprodução obrigatória violado pela Constituição Estadual se trata do art. 37, XIX[172], que exigiria apenas a autorização legislativa para que se extingua sociedade de economia mista, ao passo que o art. 216, §2º exigiria a necessidade de emenda à constituição.

Por fim, a Constituição Estadual também violaria os comandos de reprodução obrigatória da reserva da administração e da separação de poderes. Nesse sentido, o art. 84, II e VI, a) da Constituição Federal[173] atribuiria ao Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração pública, dentre os quais se inclui a forma da prestação do serviço público. Nesse sentido, conclui o parecer:

> Revela-se inconstitucional o § 2º do art. 216 da Constituição Estadual por criar hipótese de fossilização da forma de prestação de serviço público por empresa estatal, **subtraindo do Poder Executivo sua prerrogativa de emissão de decisão política (e discricionária) acerca da estruturação administrativa e modelagem da prestação do serviço de saneamento**, mormente porque não se trata de hipótese de monopólio estatal. (...)
>
> A gestão do serviço público é matéria que se liga indissociavelmente à direção superior, à organização e ao funcionamento da Administração Pública (art. 84, II e VI, Constituição Federal), sendo assunto cuja conveniência e oportunidade cabe aquilatar àquele que exerce funções de

[172] Art. 37, XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;
Embora o dispositivo seja omisso quanto à extinção de sociedades de economia mista, em razão da simetria das formas, ela também dependeria de autorização legislativa.
[173] Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)
II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;(...)
VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

> Chefe de Governo na qualidade de Chefe da Administração Pública.[174]

Também foi trazido pelo PGJ dois precedentes do STF em sentido muito semelhante: a ADI 234/RJ e ADI 1348. A Procuradoria Geral do Estado impugnou a tese dos autores por fundamentos semelhantes.

Reconhecida a conexão entre as três ações, elas foram julgadas conjuntamente em 04/09/2024, ou seja, apenas após a privatização.

O Órgão Especial do TJ-SP acolheu os argumentos apresentados pela PGJ e pela PGE, julgou improcedente as três ações e declarou a inconstitucionalidade incidental do art. 216, §2º da Constituição Estadual.

Para o Órgão Especial:

> No caso, a Assembleia Legislativa de São Paulo, ao elaborar a Constituição Paulista com expressa previsão de que o serviço de saneamento básico deve ser prestado por concessionária sob controle acionário do Estado de São Paulo, interferiu na gestão administrativa e malferiu o princípio da separação dos poderes.[175]

Também reiterou que exigir emenda constitucional para a extinção de sociedade de economia mista confrontaria o art. 37, XIX, que exige apenas autorização legal, violando o princípio da simetria. Por fim, também destacou a violação à autonomia municipal:

> De fato, a imposição de que a prestação dos serviços de saneamento básico seja levada a efeito por concessionária sob controle acionário do Estado de São Paulo usurpa dos Municípios a possibilidade de planejamento e autoadministração de tais serviços.[176]

---

[174] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2340393-54.2023.8.26.0000. Parecer da PGJ, p. 2445 e p. 2451. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 21 nov. 2025.

[175] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2340393-54.2023.8.26.0000. Acórdão, p. 2572. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 21 nov. 2025.

[176] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 2340393-54.2023.8.26.0000. Acórdão, p. 2575. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 21 nov. 2025.

A controvérsia em torno do art. 216, §2º pode ser explicada por motivos históricos. Os serviços de saneamento básico, desde a época da ditadura militar, foram prestados no país pelas companhias estaduais.

Desse modo, na época da redemocratização, a titularidade da prestação não estava clara, e opunha os "municipalistas" e os "estadualistas". Talvez pela falta de consenso, a Constituição Federal tenha se omitido de atribuir a titularidade da prestação para alguns desses entes, diferentemente do que ocorreu com outros serviços públicos. Essa omissão na atribuição da competência foi, inclusive, repetida na redação original da Lei nº 11.445/07, Marco do setor.

Sobre o dissenso acerca atribuição da competência no Marco Regulatório do Setor, Sérgio Ruy David Polimeno Valente dispõe que:

> A apresentação do projeto e o amplo apoio dos estados pressionou o governo federal para que negociasse, com o lobby estadualista, os pontos mais nevrálgicos da proposição. (...) A questão da titularidade, inicialmente reafirmada no texto original como sendo dos Municípios, foi retirada do texto final aprovado, restando a lei omissa nesse ponto.[177]

Apenas com o NMSB, expresso na atribuição de titularidades, que a questão da titularidade foi devidamente solucionada.

Assim, na época da promulgação da Constituição Estadual, o texto do art. 216, §2º poderia não ser inconstitucional, diante da incerteza da titularidade naquele momento, No entanto, à luz do NMSB, que consagrou a titularidade municipal, de fato há uma violação à autonomia municipal no art. 216, §2º, como colocado pelo Ministério Público.

Se a titularidade é dos municípios, não há como obrigá-los a manter uma concessionária sob controle acionário do Estado como contratada.

As ações ajuizadas pelo PSOL e PDT transitaram em julgado, enquanto a proposta pelo PT aguarda decisão do STF sobre a admissibilidade de seu recurso.

---

[177] VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. Políticas públicas e a visão jurídico-institucional: o caso do saneamento básico no Brasil. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 103-104. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/002928527 . Acesso em: 21 nov. 2025.

7.4.6. O preço da venda das ações e o conflito de interesses

Como já exposto no item 2.10., o leilão também foi questionado judicialmente a partir de três ações, incluindo uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o STF. Três questões principais foram submetidas ao Judiciário.

A primeira delas dizia respeito à participação concomitante da então presidente do Conselho de Administração da Sabesp no Conselho da Equatorial, empresa que, justamente, veio a se tornar a acionista referência. A executiva participou, como convidada, de reunião do Conselho de Desestatização do Estado de São Paulo, enquanto ainda ocupava uma cadeira no Conselho de Administração da Equatorial, que deixou em 29 de dezembro de 2023. Durante o primeiro semestre de 2024, ela continuou participando das reuniões do Conselho de Desestatização como convidada, uma vez que ainda ocupava a presidência do Conselho de Administração da Sabesp.

Para os autores, a participação da executiva nos dois Conselhos de Administração, assim como nas reuniões do Conselho de Desestatização nas quais se discutia a desestatização violaria os princípios da moralidade, da impessoalidade e competitividade nas licitações. Segundo essa tese, o conflito de interesses levou à falta de competitividade do certame, cujo único participante foi justamente a Equatorial. A inclusão das cláusulas conhecidas como a "poison pill" no estatuto da Sabesp e do mecanismo de "right to match" no procedimento do leilão demonstraria a intenção de violar a competitividade.

A segunda questão levada ao Judiciário foi a suposta lesão ao erário decorrente da venda da participação acionária do Estado a um preço muito abaixo de seu valor de mercado.

Segundo o estudo técnico contratado pelo Sintaema, embora a Equatorial tenha adquirido 15% da Companhia pelo valor de R$ 67,00 por ação, o verdadeiro valor das ações seria de R$ 85,58, totalizando um prejuízo de mais de R$ 1 bilhão. O PT, por sua vez, destacou na ADPF 1182, que, no

mesmo dia em que vendidas a R$ 67,00 a Equatorial, as ações da Sabesp fecharam o pregão cotadas em R$ 74,97.

Essas ações foram ajuizadas em 16/06/2024 e 17/07/2024, o que fez com que apenas decisões liminares fossem proferidas antes da conclusão da privatização.

Para o Ministro Luís Roberto Barroso, embora houvesse urgência, a concessão da tutela provisória esbarraria em motivos processais. As alegadas irregularidades:

> "(...) dependeriam de dilação probatória profunda, o que não é possível na via do controle abstrato de constitucionalidade.
>
> Para o cabimento de ADPF (...), a questão não pode depender da definição prévia de fatos controvertidos. A solução de controvérsias fáticas é própria dos processos subjetivos, sendo circunscrita às instâncias ordinárias de jurisdição."[178]

Desse modo, o ministro deixou de apreciar as supostas violações à moralidade administrativa.

Ainda, o Ministro registrou que não cabe ao STF arbitrar sobre a conveniência e termos e condições da desestatização. Por fim, destacou a possibilidade de dano reverso, diante da estimativa do Governo do Estado de arrecadação elevada com a desestatização.

Nas ações nº 104775504.2024.8.26.0053 e 1049830-16.2024.8.26.0053, ajuizadas no Tribunal de Justiça de São Paulo, as tutelas de urgência também foram negadas. No que tange ao valor das ações, o magistrado da ação nº 1047755-04.2024.8.26.0053 acolheu e transcreveu a defesa apresentada pela PGE:

> É conhecimento elementar que o valor de ações negociadas em bolsa de valores de forma pulverizada não reflete, por si só, o valor intrínseco da companhia emissora das ações. A volatilidade de valores é própria dessa circunstância. Por outro lado, em caso de aquisição de blocos concentrados de ações, **investidores institucionais tendem a fazer análises diferentes daquelas feitas por acionistas detentores de ações pulverizadas**, a fim de decidir a respeito do investimento em fatias que não só lhes impliquem participação acionária, **mas também os ônus de assumir o**

[178] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 1182. Decisão liminar, p. 8. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6757162 . Acesso em: 21 nov. 2025.

> **papel de acionista com responsabilidades de decisão sobre a gestão da companhia.**[179] (grifos nossos)

Na ação nº 1049830-16.2024.8.26.0053, embora o juiz tenha indeferido a petição inicial por ilegitimidade ativa logo após o seu ajuizamento, houve apreciação do mérito, na qual não se vislumbrou irregularidades com o preço de comercialização das ações.

Para o magistrado, o preço de comercialização não estava 50% abaixo de seu valor de mercado, de modo que não existiria ilegalidade flagrante. Desse modo, caberia a autocontenção do Poder Judiciário:

> os Tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos. Assim, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário.[180]

A falta de competitividade e a suposta violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade em face do conflito de interesses somente foram apreciadas na decisão liminar da ação nº 1047755-04.2024.8.26.0053.

Para o magistrado, as cláusulas de "poison pill" e "right to match" não são ilegais, per se, e não há nenhuma demonstração por parte dos autores de como elas teriam beneficiado a Equatorial, sequer há notícias de outras empresas terem questionado judicial ou administrativamente essas cláusulas.

Assim, o juiz considerou não haver a indicação, por parte dos autores, de atos e violações concretas do ordenamento jurídico, "*sendo insuficiente a alegação de afronta, em tese, à moralidade.* Também afastou a aplicação da Lei Federal nº 12.813/2013, por entender que o Estado de São Paulo possui

---

[179] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1047755-04.2024.8.26.0053. Manifestação Prévia (Estado de São Paulo), p. 430. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 21 nov. 2025.

[180] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1049830-16.2024.8.26.0053. Sentença, p. 2501. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 21 nov. 2025.

regramento próprio, que não estabeleceria impedimento para a ocupação simultânea dos postos pela executiva.[181]

Tanto a ADPF 1182 quanto a ação popular nº 104775504.2024.8.26.0053 não foram julgadas em cognição exauriente até a data de fechamento da pesquisa.

A alegação de violação à competitividade pela inclusão da cláusula "poison pill" parece inconsistente. Cláusulas dessa natureza são comuns em Companhias cujo controle acionário é pulverizado e que desejam se manter assim como foi o caso da Sabesp.

A cláusula torna a aquisição da posição majoritária extremamente dificultosa e cara, impedindo eventual tomada abrupta do controle que poderia decorrer da dispersão acionária[182]. Nesse sentido, é natural que a partir do momento em que o Governo decida vender a sua participação acionária da Sabesp e opte por uma estrutura de controle pulverizado, que a cláusula seja incluída para preservar a pulverização da base acionária.

Nesse sentido, para a Procuradoria Geral do Estado:

> Sem a devida proteção contra mudança tão drástica no status jurídico da companhia, é seguro afirmar que a própria operação de desestatização seria inviável, se o risco de potencial de reestatização não fosse adequadamente endereçado por meio desse mecanismo.[183]

---

[181] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1047755-04.2024.8.26.0053. Decisão liminar, p. 804-809. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 21 nov. 2025.

[182] A cláusula cria obrigação estatutária de que o adquirente de determinado percentual de ações de emissão a companhia lance a todos os demais acionistas uma oferta pública de aquisição de ações a preço determinado no estatuto social, caso o adquirente atinja a participação societária determinada também pelo estatuto. CARVALHOSA, Modesto. *As Poison Pills Estaturárias na Prática Brasileira* – Alguns Aspectos da sua Legalidade. In: CASTRO, Rodrigo R.; Monteiro de, ARAGÃO, Leandro Santosde (Coord.). *Direito Societário: Desafios Atuais.* São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 22

[183] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. nº 1047755-04.2024.8.26.0053. Contestação (Estado de São Paulo), p. 1546-1547. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true Acesso em: 21 nov. 2025.

Tampouco não é possível identificar como o procedimento adotado, denominado "right to match", favoreceria a Equatorial e atentaria contra a competitividade.

O procedimento consistente no "right to match" dividia o leilão em duas etapas: (i) na primeira, os candidatos a acionista referência (15% das ações da Sabesp) apresentariam as suas propostas; (ii) na segunda, os demais acionistas escolheriam a qual acionista de referência desejariam se associar.

Ao final, o "right to match" permitia que o acionista referência preferido na segunda etapa igualasse a proposta financeira de seu concorrente preterido pelos demais.

Desse modo, como pontuado pela Procuradoria Geral do Estado, esse mecanismo, na verdade, parece aumentar a competitividade, e não a restringir.

Assim, parece que os autores não conseguiram demonstrar atos praticados pela executiva que, de fato, restringiram a competitividade. Nesse sentido, vale lembrar que sua participação nas reuniões do Conselho de Desestatização era como convidada, e, portanto, sem direito ao voto.

Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer que a documentação disponibilizada para que os autores indicassem como a participação da executiva teria direcionado o certame era escassa. Isso porque as discussões das reuniões do Conselho de Desestatização da qual a executiva participou não são públicas. Apenas as atas com as deliberações finais do Conselho se encontram na internet.

Não por acaso, os autores da ação popular nº 104775504.2024.8.26.0053 pleitearam a produção de prova através do depoimento pessoal da executiva, e dos Secretários de Estado Natalia Resende de Andrade Avila e Rafael Antonio Cren Benini, que participavam das reuniões do Conselho. O pedido ainda não foi analisado pelo magistrado.

Por outro lado, para a AGU, que se manifestou sobre o conflito de interesses em parecer liminar na ADPF nº 1182, seria desnecessária a indicação de um ato específico para a caracterização da ilegalidade da situação.

> É que, como visto, a caracterização do conflito de interesses não exige uma atuação concreta manifestamente ilegal. Basta que a situação desperte elevado grau de suspeição e de favorecimento. Eis a razão pela qual a permanência da executiva no board da estatal durante todo o processo de desestatização gerou inegável situação de conflito, considerado o curto período antecedente em que estava na empresa privada. Em verdade, nas situações de conflito de interesses, tal como a mulher de César, não basta ser honesta, é preciso parecer honesta.[184]

Desse modo, a AGU defendeu, na época, a concedeu da medida liminar para a suspensão da privatização.

[184] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 1182. BRASIL. Manifestação da Advocacia Geral da União (89241/2024), p. 18. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6757162 . Acesso em: 23 nov. 2025.

8. **Conclusão**

A privatização da Sabesp envolveu diversos atos do Governo do Estado, dos Municípios e da própria Sabesp. Foi necessário, dentre outras coisas, (i) estruturar um modelo de governança interfederativa para a prestação regionalizada; (ii) criar um fundo de subsídio à tarifa; (iii) aprovar uma lei estadual autorizando a privatização; (iv) realizar consulta e audiências púbilicas e, enfim, (v) leiloar as ações.

Esses atos foram intensamente judicializados, identificando-se 62 ações sobre 10 temas diferentes. Os autores foram principalmente políticos, diretores e ex-diretores sindicais, partidos políticos e entidades sindicais e comunitárias. Somados, compuseram o polo ativo de 82% dos processos.

Ainda, observou-se um fenômeno de litigância de massa envolvendo a desestatização, sobretudo através de ações populares. Dois modelos de petição inicial foram replicados por um mesmo escritório em diversas comarcas, representando 43,5% do total das ações

Apesar disso, os autores não tiveram êxito em atrasar ou impedir a privatização da Sabesp. A privatização foi concluída cerca de um ano e três meses após a contratação dos primeiros estudos. As teses dos autores tampouco convenceram o Ministério Público paulista, que, no exercício de sua função de fiscal da lei, emitiu 83 pareceres, 79 deles contrários aos pedidos dos autores, favorecendo a privatização.

Diante da rapidez do processo de desestatização, as decisões liminares tiveram papel central. Em muitos casos, foram a única manifestação judicial prévia à conclusão do processo: apenas 37% das ações tiveram uma sentença anterior ao leilão ou à produção dos efeitos do ato impugnado. Dos dez temas judicializados, apenas três receberam sentenças de mérito antes da privatização.

E, já nas decisões liminares, os autores não foram bem-sucedidos. Embora todas as 62 ações tenham pedido tutela de urgência, apenas três liminares foram deferidas, e duas delas foram cassadas logo na sequência.

Embora tenham sido, a única manifestação prévia à desestatização, as decisões liminares apresentavam, muitas vezes, fundamentações curtas e genéricas. Mesmo quando dotadas de concretude, algumas eram questionáveis, conforme o capítulo 4.

O Judiciário não reconheceu a existência do perigo da demora tampouco da probabilidade do direito. À medida que a conclusão da desestatização se aproximava, o perigo de dano reverso foi se tornando cada vez mais recorrente para negar o deferimento das tutelas liminares.

É possível indicar que (i) a afirmação de que os danos alegados pelos autores seriam meramente hipotéticos e (ii) o discurso de deferência do Poder Judiciário em relação aos Poderes Executivos e Legislativo foram as razões de mérito que mais se repetiram nas liminares, sentenças e acórdãos. O primeiro fundamento apareceu em 5 liminares e em 34 sentenças ou acórdãos; o segundo, em 13 liminares e 19 sentenças ou acórdãos.

Ainda, é expressivo o número de processos com sentenças sem nenhuma análise de mérito (27). A perda superveniente do objeto foi a causa de extinção mais recorrente, aparecendo em 8 sentenças ou acórdãos.

Para além desses apontamentos, é difícil produzir dados sistematizados sobre os argumentos utilizados nas decisões, uma vez que cada um dos 10 temas envolveu discussões específicas, que não se repetem nos demais.

Dessa forma, respondendo à hipótese de pesquisa[185], é possível indicar que:

---

[185] A hipótese de pesquisa pode ser encontrada na p.12 dessa monografia: "Tenho como hipótese de pesquisa que a rápida conclusão do processo de privatização indica que o Judiciário não foi um entrave para a privatização da Sabesp, principalmente por uma postura de deferência às escolhas do Governo. Nesse sentido, entre a contratação dos serviços de consultoria da Inter*national Finance Corporation* (IFC) para a realização de estudos sobre a desestatização da companhia em 10 de abril 2023, até o leilão em 23 de julho de 2024, transcorreu pouco mais de 1 ano e três meses[185].
Ainda, considerando que o fator tempo pode ser um inimigo dos atores para impugnar a privatização, vez que a duração do processo judicial até a prolação da sentença costuma ser mais lento e não acompanha o ritmo do processo de privatização interno à administração, imagino que o julgamento das liminares foi até mais essencial que as decisões finais de mérito, diante da probabilidade de perda superveniente do objeto.
E, considerando que nas decisões liminares os julgadores têm de se justificar menos para indeferir um pedido, seja por não disporem de todos os elementos probatórios ou pela possibilidade, em tese, de reversão futura de sua decisão, adoto como hipótese de pesquisa que o Judiciário sequer teve um grande ônus argumentativo em muitas de suas decisões."

(i) de fato, o Judiciário não foi um obstáculo à privatização da Sabesp;

(ii) de fato, o Judiciário adotou uma postura de autocontenção em relação às decisões do Executivo e do Legislativo;

(iii) de fato, as decisões liminares foram determinantes, considerando o fator tempo;

(iv) de fato, as decisões liminares não impuseram um grande ônus argumentativo aos magistrados, de modo que os dados revelam uma recorrência de decisões curtas ou genéricas.

Apesar disso, o Judiciário não se furtou de analisar o mérito de muitos processos, mesmo após a conclusão da privatização. A relativamente baixa incidência de perda superveniente do objeto, registrada em 8 sentenças ou acórdãos, embora 31 decisões de mérito tenham sido proferidas depois da privatização, indica essa disposição de analisar o mérito mesmo após a conclusão da desestatização. Desse modo, não é correto afirmar que o Judiciário não teve qualquer ônus argumentativo.

Às conclusões acima, relacionadas com a hipótese de pesquisa, é possível acrescentar as seguintes:

(v) Os principais litigantes da privatização foram partidos políticos, sindicatos e seus respectivos correligionários e dirigentes;

(vi) O Ministério Público se comportou de modo a favorecer a privatização em 95% dos casos;

(vii) A ação popular foi o instrumento processual mais utilizado (62,9%), servindo, inclusive, de base para uma verdadeira litigância de massa;

(viii) Além da postura de deferência, a dificuldade de comprovação dos danos alegados também foi determinante para o insucesso das ações.

9. Referências Bibliográficas

9.1. Livros e trabalhos acadêmicos

ABELHA RODRIGUES, Marcelo. *Suspensão de Segurança: Sustação da Eficácia de Decisão Judicial Proferida Contra o Poder Público*. São Paulo: JusPODIVM, 2017.

ALIMONTI, Veridiana. *O controle de constitucionalidade das privatizações: o contexto político e o tempo nos votos do Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: SBDP, 2025. Disponível em: https://sbdp.org.br/publication/o-controle-de-constitucionalidade-das-privatizacoes-o-contexto-politico-e-o-tempo-nos-votos-do-supremo-tribunal-federal/. Acesso em: 20 nov. 2025.

FRIEDE, Reis. *Medidas liminares: (e providências cautelares ínsitas)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2009.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Judiciário e Privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?* Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 3, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/VnhKvwCmX6fBkmknzjdyYFr/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 18 nov. 2025.

PASCHOAL, Henrique Sena Rebouças. *Acionista de Referência: Uma Análise Empírica*. Tese (Iniciação Científica em Direito). USP, São Paulo, 2025.

TAVARES, Maria Hermínia. *Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil*. Dados, 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/BF9hpkk8TCFyLGmMGVTJCYj/?lang=pt. Acesso em: 20 nov. 2025.

TAYLOR, Matthew M. *Como o Judiciário brasileiro interfere nas políticas públicas*. Revista Getulio, n. 5, 2007. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/getulio/issue/view/3377. Acesso em: 20 nov. 2025.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. *Políticas públicas e a visão jurídico-institucional: o caso do saneamento básico no Brasil.* Tese (Mestrado em Direito) –

Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/002928527 . Acesso em: 21 nov. 2025.

9.2. Notícias e materiais jornalísticos

ARREGUY, Juliana. *Sabesp privatizada: TJSP nega ação que acusava conflito de interesse*. Metrópoles, 25 jul. 2024. Disponível em: https://www.metropoles.com/sao-paulo/sabesp-privatizada-tjsp-nega-acao-que-acusava-conflito-de-interesse. Acesso em: 18 nov. 2025.

ESTADÃO CONTEÚDO. *Oposição ajuíza ação popular para anular contrato do governo Tarcísio com a IFC sobre Sabesp*. IstoÉ Dinheiro, 16 nov. 2023. Disponível em: https://istoedinheiro.com.br/oposicao-ajuiza-acao-popular-para-anular-contrato-do-governo-tarcisio-com-a-ifc-sobre-sabesp. Acesso em: 18 nov. 2025.

GHIROTTO, Eduardo. *Petistas tentam anular contrato entre SP e empresa que estuda Sabesp*. Metrópoles, 6 dez. 2023. Disponível em: https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/petistas-tentam-anular-contrato-entre-sp-e-empresa-que-estuda-sabesp. Acesso em: 18 nov. 2025.

PETROCILO, Carlos. *SP pagará até R$ 45 milhões por estudo sobre venda da Sabesp*. Folha de S. Paulo, 6 abr. 2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2023/04/sp-pagara-ate-r-45-milhoes-por-estudo-sobre-venda-da-sabesp.shtml. Acesso em: 19 nov. 2025.

RAMOS, Reginaldo. *Privatização da Sabesp está na contramão da tendência global*. Rádio USP, 3 jun. 2024. Disponível em: https://jornal.usp.br/radio-usp/privatizacao-da-sabesp-esta-na-contramao-da-tendencia-global/. Acesso em: 18 nov. 2025.

RIGAMONTI, Stéfanie. *Privatização da Sabesp é concluída; Governo de SP levanta R$ 14,7 bi*. Folha de S. Paulo, 23 jul. 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/07/privatizacao-da-sabesp-e-concluida-governo-de-sp-levanta-r-147-bi.shtml. Acesso em: 15 nov. 2025.

'Objetivo é universalizar saneamento', diz Tarcísio após críticas a valor de privatização da Sabesp. Folha de S. Paulo, 24 jul. 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/07/objetivo-e-universalizar-saneamento-diz-tarcisio-apos-criticas-a-valor-de-privatizacao-da-sabesp.shtml. Acesso em: 15 nov. 2025.

POLLACHI, Amauri. *Podcast 2 em 1 - Nova TV Alto Tietê*. Disponível em: https://www.apu.com.br/amauri-pollachi-diretor-da-apu-participa-do-podcast-2-em-1-do-canal-nova-tv-alto-tiete/. Acesso em: 23 nov. 2025.

9.3. Documentos Institucionais

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Ofício ao Legislativo*. Disponível em: https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Pesquisa/DetailsDocRec?COD_MTRA_LEGL=15&ANO_DOC_CMSP=2024&COD_DOC_CMSP=233. Acesso em: 20 nov. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Roadshow da Desestatização da Sabesp*. Disponível em: https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/sabesp/. Acesso em: 18 nov. 2025.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. *Relatório Fase 0*. 2023. Disponível em: https://www.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/2023/12/Relatorio-Fase-0_-IFC_jul-23.pdf. Acesso em: 16 nov. 2025.

PLATAFORMA LATTES. *Currículo Lattes – Amauri Pollachi*. Disponível em: http://lattes.cnpq.br/4756689271436611. Acesso em: 16 nov. 2025.

SABESP. *Formulário de Referência*. Disponível em: https://ri.sabesp.com.br/informacoes-financeiras/documentos-cvm/. Acesso em: 15 nov. 2025.

SABESP. *Release de Resultados*. Disponível em: https://ri.sabesp.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/. Acesso em: 16 nov. 2025.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Municípios integrantes da URAE-1*. Disponível em: https://semil.sp.gov.br/urae1/urae-1/. Acesso em: 19 nov. 2025.

9.3. Legislação

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015).

BRASIL. Decreto Federal nº 11.599/2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

BRASIL. Lei nº 8.437/1992 (Lei da Suspensão de Liminar).

BRASIL. Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos).

BRASIL. Lei nº 11.445/2007 (Marco Nacional do Saneamento). Inclui alterações pela Lei nº 14.026/2020.

BRASIL. Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

SÃO PAULO (Estado). Constituição Estadual.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 67.880/2023 (regulamenta a URAE-1).

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 9.361/1996 (PED – Programa Estadual de Desestatização).

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 17.383/2021 (estrutura as Unidades Regionais de Saneamento – URAE-1).

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 17.853/2023 (Lei Autorizativa da Privatização da Sabesp).

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 734/1993 (Lei Orgânica do MPSP).

9.4. Processos Judiciais

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7470; ADPF 1180; ADPF 1182. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt nos EDcl no REsp 1.788.290 – MS. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Proc. 5033885-25.2023.4.03.6100.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Lista a seguir. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/open.do?ticket=ST-100713-2Bk3tdx0s33Ow0M1YYQJ-cas15&origemServidor=v8lWjxNBVFwN3J9qIep6Zj9qpQdQzE3qoNwCG2w5TKg%3D&gateway=true.

0040713-17.2023.8.26.0000
0012449-88.2024.8.26.0053
1000372-20.2024.8.26.0218
1000486-41.2024.8.26.0417
1000875-26.2024.8.26.0126
1001317-11.2023.8.26.0028
1001475-57.2024.8.26.0309
1002083-55.2025.8.26.0564
1002682-06.2024.8.26.0309
1003777-02.2024.8.26.0562

1004690-15.2024.8.26.0196
1005331-24.2024.8.26.0577
1008573-69.2024.8.26.0053
1010174-52.2024.8.26.0053
1013063-45.2024.8.26.0053
1025515-21.2024.8.26.0053
1049830-16.2024.8.26.0063
1050904-42.2023.8.26.0053
1064054-90.2023.8.26.0053
1069427-85.2023.8.26.0053
1069457-06.2023.8.26.0053
1070226-48.2023.8.26.0053
1071175-72.2023.8.26.0053
2125600-60.2024.8.26.0000
2129850-84.2024.8.26.0000
2146345-61.2024.8.26.0000
2177082-47.2024.8.26.0000
2178602-48.2024.8.26.0000
2286942-17.2023.8.26.0000
2301504-31.2023.8.26.0000
2302366-02.2023.8.26.0000
2308125-92.2023.8.26.0000