

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.182 SÃO PAULO**

RELATOR : **MIN. CRISTIANO ZANIN**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **ANGELO LONGO FERRARO**
ADV.(A/S) : **MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO
PAULO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA COMPANHIA
DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO
PAULO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **CONSELHO DIRETOR DO PROGRAMA ESTADUAL
DE DESESTATIZAÇÃO (“CDPED”)**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **OBSERVATORIO NACIONAL DOS DIREITOS A
AGUA E AO SANEAMENTO**
ADV.(A/S) : **RUBENS NAVES**
ADV.(A/S) : **GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA**
ADV.(A/S) : **ROBERTO JOSÉ NUCCI RICCETTO JÚNIOR**
ADV.(A/S) : **DANIEL CHIERIGHINI BARBOSA**

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESESTATIZAÇÃO DA SABESP. CAUTELAR INDEFERIDA.

I. CASO EM EXAME

1. Arguição de descumprimento de

preceito fundamental que tem por objeto a Lei estadual nº 17.853/2023, que autorizou a desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp, bem como diversos atos societários que definiram a modelagem, o cronograma e as condições para a concretização da operação de alienação parcial das ações detidas pelo Estado.

2. *Pedido liminar.* O partido requerente pede, no período de recesso, a concessão de medida cautelar para suspender o processo de desestatização, por alegada violação aos princípios da isonomia, da eficiência e da moralidade. Alega-se que o modelo e regras estabelecidas restringiram a competitividade da oferta pública, acarretando a participação de um único concorrente e a venda de ações por preço inferior ao valor em negociação em bolsa, além de possível conflito de interesses.

3. *Fato relevante.* O processo de desestatização da Sabesp, iniciado em dezembro de 2023, está em vias de ser concluído, com a liquidação da oferta pública de ações prevista para a próxima segunda-feira, dia 22.07.2024.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em saber se há plausibilidade jurídica das

alegações que justifique a atuação da Presidência, em regime de plantão, para paralisar a operação de desestatização da Sabesp.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. Não estão presentes os requisitos necessários à concessão da medida cautelar. Não há inconstitucionalidade flagrante que justifique a atuação da Presidência do Supremo Tribunal Federal em regime de plantão judiciário.

6. Em juízo de cognição sumária, as alegadas irregularidades relacionadas a deliberações societárias, condições de oferta pública de ações, restrições à competitividade e conflito de interesse no processo de desestatização da Sabesp dependeriam de dilação probatória profunda, o que não é possível na via do controle abstrato de constitucionalidade.

7. Para o cabimento da ADPF, a suposta ameaça ou lesão ao preceito constitucional fundamental deve ser direta. A solução de controvérsias fáticas é própria dos processos subjetivos, sendo circunscrita às instâncias ordinárias de jurisdição. Precedentes.

8. Não compete ao Supremo Tribunal Federal arbitrar a conveniência política e os termos e condições do processo de

desestatização da Sabesp.

9. *Perigo na demora inverso.* Suspender a desestatização em sua fase final geraria risco de danos relevantes ao Estado de São Paulo, que estima o potencial prejuízo orçamentário em cerca de 20 bilhões.

IV. DISPOSITIVO E TESE

10. Medida cautelar indeferida.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37; Lei nº 9.882/1999.

Jurisprudência relevante citada: ADPF 686, Rel.^a Min.^a Rosa Weber, Tribunal Pleno (2021).

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada contra atos de privatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp. O Partido dos Trabalhadores, autor da ação, questiona a constitucionalidade da Lei estadual nº 17.853, de 8 de dezembro de 2023, que autorizou a privatização da companhia, assim como atos societários oriundos do Conselho de Administração da Sabesp e do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (“CDPED”), que definiram a modelagem, o cronograma e as condições para a concretização da operação de alienação parcial das ações detidas pelo Estado.

2. A lei impugnada autoriza o Poder Executivo a realizar

ADPF 1182 MC / SP

desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp, com alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, mediante pregão ou leilão em bolsa de valores ou oferta pública de distribuição de valores mobiliários, bem como fixa diretrizes para o modelo adotado para a desestatização da Sabesp.

3. Os atos societários impugnados são os seguintes: (i) reunião extraordinária do Conselho de Administração da Sabesp, realizada em 21 de dezembro de 2023; (ii) reunião do CDPED de 17 de abril de 2024; (iii) 1008ª reunião do Conselho de Administração da Sabesp de 23 de abril de 2024; (iv) reunião do CDPED de 3 de junho de 2024; (v) fato relevante divulgado pela Sabesp em 13 de junho de 2024 (“Manual de participação na etapa prévia do processo de seleção do Investidor de Referência”); e (vi) 2ª reunião extraordinária do Programa de Parcerias em Investimentos do Estado de São Paulo, de 20 de junho de 2024.

4. O requerente alega violação a preceitos fundamentais da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, publicidade, eficiência e economicidade, previstos no art. 37 da Constituição. Afirma que o modelo e regras estabelecidas para a alienação das ações restringiram a competitividade da oferta pública, acarretando a participação de um único concorrente, a venda de ações por preço inferior ao valor em negociação em bolsa. Além disso, o autor aponta a existência de conflito de interesses, tendo em vista que a presidente do Conselho de Administração da Sabesp ocupava cargo no Conselho da empresa que foi a única interessada em se tornar investidora de referência da Sabesp, o que configuraria violação ao princípio da moralidade. Sustenta, ainda, que a desestatização representaria violação aos direitos fundamentais de acesso à água e ao saneamento, tendo em vista que seria obrigação do Estado de São Paulo formular políticas públicas eficazes, investimentos contínuos em infraestrutura, regulação robusta e educação ambiental.

ADPF 1182 MC / SP

5. O autor pede, no período de recesso, a concessão de medida cautelar para suspender, até o julgamento do mérito, a eficácia da Lei estadual nº 17.853/2023 e dos atos societários impugnados, com a paralisação do processo de desestatização. Ao final, pleiteia a procedência do pedido com o reconhecimento da violação aos preceitos fundamentais apontados.

6. Para apreciação do pedido de medida cautelar e tendo em vista a urgência da matéria, intimei os interessados, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, para manifestação no prazo excepcional de 24 horas.

7. O Estado de São Paulo se manifesta pelo não conhecimento da ADPF, pela improcedência dos pedidos e salienta a existência de perigo de danos irreversíveis caso a medida cautelar venha a ser deferida. No mérito, sustenta a inexistência de violação à economicidade, visto que a oferta pública foi precificada em valor superior à avaliação prévia e ao preço mínimo de venda, realizado por instituições reconhecidas. Também afasta as alegações de ofensa à isonomia e restrição à competitividade pelas condições da oferta, como a definição de *poison pill* e *right to match*. Além disso, aponta a ausência de violação à moralidade e de conflito de interesses, pela aplicação das rígidas regras de governança para eleição da conselheira. Ao final, afirma que eventual concessão da cautelar geraria grave risco de dano irreversível ao Estado e à Sabesp (*periculum in mora* inverso), com prejuízos orçamentários da ordem de mais de R\$ 21 bilhões.

8. Já a Assembleia Legislativa de São Paulo veio aos autos para defender o não cabimento da ADPF, por inadequação da via eleita, bem como a ausência de quaisquer violações a preceitos fundamentais pela Lei estadual nº 17.853/2023, que teria apenas autorizado o governo do Estado a realizar a desestatização da companhia.

ADPF 1182 MC / SP

9. A Procuradoria-Geral da República opina pela denegação da cautelar, por não ser nítida a existência das irregularidades suscitadas, além de a ADPF não se afigurar a via adequada para a apuração de condutas ilícitas, notadamente quando a solução da controvérsia demandar dilação probatória e incursão em análise exauriente de fatos e provas.

10. A Advocacia-Geral da União manifesta-se pelo deferimento da medida cautelar, ao fundamento de que os atos administrativos relativos ao processo de alienação das ações da Sabesp frustram, a priori, a competitividade e a economicidade, dada a participação de um único concorrente no leilão e a oferta significativamente abaixo do preço de mercado. Além disso, aponta a configuração de conflito de interesses e ofensa ao princípio da moralidade, pela incompatibilidade da participação simultânea e da tomada de decisões estratégicas de membro do Conselho de Administração da estatal ocupante de cargo no Conselho da única concorrente da oferta pública. Por fim, aponta a presença de perigo da demora, tendo em vista que o cronograma do programa de privatização prevê a liquidação da oferta pública de distribuição secundária de ações ordinárias de emissão da Sabesp no dia 22 de julho de 2024.

11. É o relatório. **Decido.**

II. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

12. Considerando que a liquidação da oferta pública de ações da Sabesp está prevista para 22.07.2024, há urgência a justificar a atuação da Presidência nos termos do art. 13, VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

ADPF 1182 MC / SP

13. Nada obstante isso, não estão presentes os requisitos necessários à concessão da medida cautelar pleiteada. A Lei estadual nº 17.853 está em vigor desde 8 de dezembro de 2023, e os atos societários impugnados, que buscam concretizar a alienação parcial das ações detidas pelo Estado na Sabesp, vêm sendo praticados desde então. O pedido cautelar tem por objetivo suspender a etapa final do processo de desestatização da companhia de saneamento. Contudo, não há inconstitucionalidade flagrante que justifique a atuação da Presidência do Supremo Tribunal Federal em regime de plantão judiciário.

14. Em juízo de cognição sumária, as alegadas irregularidades relacionadas a deliberações societárias, condições de oferta pública de ações, restrições à competitividade e conflito de interesse no processo de desestatização da Sabesp dependeriam de dilação probatória profunda, o que não é possível na via do controle abstrato de constitucionalidade.

15. Para o cabimento da ADPF, não basta a alegação de não observância de um preceito fundamental existente na Constituição. A suposta ameaça ou lesão ao preceito constitucional fundamental deve ser real e direta. Isso significa que 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. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta que:

(...) 4. A natureza dos processos de índole objetiva (como a arguição de descumprimento de preceito fundamental) é incompatível com a análise aprofundada de fatos envolvendo supostas práticas ilícitas, atos de improbidade administrativa ou infrações criminais imputadas a particulares, servidores públicos ou autoridades políticas, pois a apuração desses fatos,

ADPF 1182 MC / SP

além de envolver ampla dilação probatória, também exige a observância dos postulados que informam o devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa. Precedentes. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida. Pedido de medida liminar prejudicado. (ADPF 686, Rel.^a Min.^a Rosa Weber, j. em 19.10.2021)

16. Embora sejam legítimos os embates e o desconforto do partido requerente em relação à opção tomada pelos representantes eleitos, não compete ao Supremo Tribunal Federal arbitrar a conveniência política e os termos e condições do processo de desestatização da Sabesp, devendo se limitar à análise da existência de violações diretas à Constituição Federal.

17. 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.

18. Por fim, registro que a presente análise se limita a verificar, em cognição não exauriente, a presença dos requisitos necessários à concessão da medida cautelar. Nesses limites, não se identifica inconstitucionalidade flagrante que fundamente a atuação desta Presidência em regime de plantão. De toda sorte, os requisitos de admissibilidade da ação deverão ser devidamente analisados pelo relator.

ADPF 1182 MC / SP

III. CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, indefiro a medida cautelar postulada.

Publique-se.

Brasília, 18 de julho de 2024.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO
Presidente