

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 03/02/2026

Aprovação em: 13/02/2026

Publicado em: 13/02/2026

DOI: 10.5281/zenodo.18487401

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/sistema-de-precatorios-e-as-empresas-estatais/>

Sistema de Precatórios e as Empresas Estatais

Gutemberg Salles de Souza

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Campos, com pós-graduações em Direito e Processo do Trabalho e em Direito Processual Civil. Atua como Oficial de Justiça Avaliador do TRT da 1ª Região, com aprovações nos concursos de Analista Judiciário do TRT-1 e de Procurador do Município de Vitória. Autor dos Livros Administração Pública e Terceirização e Competência na Justiça do Trabalho: Aspectos Especiais.

Resumo

O presente estudo aborda a utilização do sistema de precatórios em nosso ordenamento jurídico, com ênfase especial à sua aplicação para empresas estatais. Em um primeiro momento, abordaremos a sistemática do precatório de uma maneira geral, considerando os aspectos constitucionais, principalmente no que diz respeito ao comando do artigo 100 da CF/88. Assim, será estudado o conceito de precatório e seus fundamentos, passando pela indisponibilidade e inalienabilidade dos bens públicos e pelo princípio da isonomia. Depois, o estudo será dirigido às empresas públicas e sociedades de economia mista, seus conceitos e características, com abordagem pontual da Constituição Federal e da Lei 13.303/16 – que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em razão da multidisciplinariedade, não poderemos deixar de mencionar, também, o conceito de bem público previsto no Código Civil e a tradicional posição da doutrina sobre a não submissão das empresas estatais ao regime de precatórios. Por fim, abordaremos a parte principal do estudo, com a evolução jurisprudencial sobre o tema e entendimento do STF que, sob determinadas circunstâncias, já admite a incidência do regime de precatórios para empresas públicas e sociedades de economia mista.

Palavras-Chave: Empresas estatais; precatórios; empresas públicas; sociedade de economia mista; execução; bens públicos.

Abstract

This study addresses the use of the court-ordered payment system in our legal system, with special emphasis on its application to state-owned companies. Initially, we will address the court-ordered payment system in a general way, considering the constitutional aspects, mainly with regard to the command of article 100 of the Federal Constitution of 1988. Thus, the concept of court-ordered payment and its foundations will be studied, going through the unavailability and inalienability of

public assets and the principle of equality. Then, the study will be directed to public companies and mixed-economy companies, their concepts and characteristics, with a specific approach to the Federal Constitution and Law 13.303/16 – which provides for the legal status of public companies, mixed-economy companies and their subsidiaries, within the scope of the Union, the States, the Federal District and the Municipalities. Due to its multidisciplinary nature, we must also mention the concept of public property as provided for in the Civil Code and the traditional doctrinal position on the non-subjection of state-owned companies to the system of court-ordered payments. Finally, we will address the main part of the study, with the jurisprudential evolution on the subject and the understanding of the Supreme Federal Court which, under certain circumstances, already admits the application of the court-ordered payment system to public companies and mixed-economy companies.

Keywords: State-owned companies; court-ordered payments; public companies; mixed-economy companies; enforcement; public assets.

1 – INTRODUÇÃO

A fase executiva talvez seja a mais tormentosa para aqueles que buscam a satisfação de seu direito por meio judicial.

Não raro, após vários anos de uma árdua batalha jurídica, em busca do reconhecimento de seu direito, o autor ainda precisa encarar um novo conflito, com liquidação, outro contraditório, penhora, expropriação de bens e uma série de novos recursos.

Esse é o caminho mais comum para o exequente, o caminho que se segue quando o executado não é uma pessoa jurídica de direito público.

Isto porque, para as pessoas jurídicas de direito público, nossa constituição previu um sistema diferente, com pagamento através de precatório.

Trata-se de um privilégio previsto para a Administração Pública, por conta de sua natureza e para a preservação de princípios constitucionalmente protegidos.

Talvez a noção de “privilégio” seja até questionável, uma vez que, teoricamente, o sistema de precatórios garante, pelo menos, que o pagamento será realizado (embora, na prática, alguns exequentes não tenham tanta certeza).

De qualquer forma, no atual estágio do ordenamento jurídico, o fato é que a Administração costuma ter quase dois anos para pagamento após a apresentação do precatório.

Por essa razão, é importante definir quais pessoas jurídicas podem ser inseridas no sistema de pagamento de precatório.

Tentando responder esta questão, elaboramos o estudo que segue nas próximas linhas.

2 – O SISTEMA DE PRECATÓRIOS NA CONSTITUIÇÃO

A Fazenda Pública possui um sistema diferenciado para o pagamento de suas dívidas. Enquanto o particular está sujeito à expropriação de seu patrimônio para o pagamento de suas dívidas, diante de uma execução, o Ente Público possui o “privilégio” de realizar o pagamento através do sistema de precatórios.

Para Pedro Lenza^[1]:

De modo sintético, pode-se dizer que o precatório judicial é o instrumento através do qual se cobra um débito do Poder Público. Nos termos do art. 100, caput, CF/88, os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim.

Os principais fundamentos para o pagamento através de precatório, segundo a doutrina, estão na impenhorabilidade e inalienabilidade dos bens públicos. Nesse sentido, Marcelo Novelino^[2]:

A execução contra a Fazenda Pública é regulada por norma específicas em virtude da impenhorabilidade e inalienabilidade dos bens públicos.

A doutrina destaca também a isonomia, já que o pagamento por precatório permite a igualdade entre os credores^[3]:

O precatório é um mecanismo que preserva a igualdade entre credores da Fazenda Pública, uma vez que o pagamento é realizado na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, conforme previsto no art. 100 da CF.

Desse modo, prevê o art. 100 da CRFB.

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Além desses fundamentos, acrescentaríamos a presunção de solvência, que seria a garantia para os credores de receber o crédito que lhes é devido.

Analizando, porém, a literalidade da norma e a clássica posição doutrinária sobre o tema, chegaríamos à conclusão de que o sistema de precatórios deveria ser aplicado, apenas, às pessoas jurídicas de direito público.

Por exemplo, tomemos a lição do professor Daniel Amorim Assunção Neves que, em 2010, escrevia o seguinte^[4]:

Para aplicação do procedimento especial previsto pelo art. 100 da CF e arts. 730 e 731 do CPC, por “Fazenda Pública” devem ser entendidos tantos os entes que compõe a administração direta – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – como aqueles que compõe a administração indireta, sempre que regidas por regras de direito público – autarquias e fundações de direito público. Para parcela da doutrina, também devem ser incluídas as agências reguladoras, porque regidas pelo direito público.

A lição que o ilustre professor proferiu em 2010 não se encontra, totalmente, desatualizada.

Ela carrega em seu âmago a essência daquilo que justifica o próprio sistema de precatórios, que foi elaborado visando a sua aplicação às pessoas jurídicas de direito público.

Por esta lógica, as empresas públicas e sociedades de economia mista, por se tratar de pessoas jurídicas de direito privado, estariam excluídas da sistemática dos precatórios.

Em regra, essa afirmação também está correta. Ocorre, porém, que, como se observará adiante, muitas vezes a constituição formal dessas pessoas jurídicas encontra-se dissociada de sua real função e finalidade.

Veremos, adiante, o que acontece quando isso ocorre.

3 – EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Pública Indireta.

A Constituição Federal assim dispõe sobre as empresas públicas e as sociedades de economia mista:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V – os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

A Lei 13.303/16, define empresa pública da seguinte forma:

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

A mesma norma legal, define também a sociedade de economia mista:

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

A partir de tais conceitos, Ricardo Alexandre e João de Deus estabelecem o seguinte conceito^[5]:

Diante do que foi exposto, podemos conceituar a empresa pública como a pessoa jurídica de direito privado integrante da Administração Pública Indireta de qualquer dos entes políticos, cuja criação é autorizada por lei específica e constituída com capital exclusivamente público, destinando-se à exploração de atividade econômica.

Por sua vez, considera-se sociedade de economia mista a pessoa jurídica de direito privado integrante da Administração Pública Indireta de qualquer dos entes federados, cuja criação é autorizada por lei específica, constituída sob forma de sociedade anônima, com participação obrigatória de capital público e privado, cuja maioria das ações com direito a voto pertence à pessoa política instituidora ou a entidades integrantes da Administração Pública, destinando-se à exploração de atividade econômica.

Diante todo o exposto, podemos afirmar que, embora não seja função precípua do estado a exploração de atividade econômica, caberá a ele a exploração direta de tal atividade quando for necessário, por razões de segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Assim, quando atua na exploração de atividade econômica, naturalmente, a empresa pública ou sociedade de economia mista precisará possuir bens.

Observe-se, porém, a definição de bem público, trazida pelo artigo 98 do Código Civil:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Diante dessa definição legal, podemos concluir que os bens pertencentes às empresas públicas e sociedades de economia mista não são públicos e, portanto, penhoráveis.

Matheus Carvalho ensina isso em sua obra, mas apresenta uma ressalva^[6]:

Insta salientar, no entanto, que, muito embora não constem como bens público para a lei civil, os bens das pessoas jurídicas de direito privado que estejam sendo utilizados na prestação de determinado serviço público também deve gozar de

prerrogativas de direito público, tais como as garantias de impenhorabilidade e não onerabilidade. Assim, mesmo não sendo abarcados pelo conceito de bens públicos, o regime jurídico administrativo e as garantias inerentes a esse regime se aplicam a esses bens, afetados ao interesse da coletividade.

Assim, a princípio o regime de precatórios não deve ser aplicado às empresas públicas e sociedades de economia mista, tendo em vista, tendo em vista estarem submetidas ao regime jurídico de direito privado e possuírem bens de natureza particular.

A jurisprudência, entretanto, apresenta exceções a esta regra, como se verá a seguir.

4 – APLICAÇÃO DO REGIME DE PRECATÓRIO A EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

A Jurisprudência do STF vem se debruçando sobre o tema. Como já explanado, em regra, as empresas públicas e sociedades de economia mista não se submetem ao regime de precatório.

Existem situações, porém, em que as estatais deverão se submeter ao precatório, em homenagem aos princípios da separação dos poderes, legalidade orçamentária e continuidade dos serviços públicos.

Assim, excepcionalmente, a jurisprudência vem admitindo, como demonstra esta decisão recente do STF.

Ementa: Direito administrativo. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Empresa pública. Prestação de serviço público . Regime não concorrencial. Ausência de intuito lucrativo. Submissão ao regime de precatórios. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental procedente . I. Caso em exame 1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro buscando o reconhecimento da sujeição da Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro (IOERJ) ao regime de precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição Federal, diante de ordens judiciais de bloqueio e sequestro de seus bens . 2. O requerente pleiteia que a IOERJ seja submetida ao regime de precatórios, argumentando que a estatal preenche os requisitos fixados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para tal. II. Questão em discussão 3 . Há duas questões em discussão: (i) saber se é cabível Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental contra ordens judiciais de bloqueio e sequestro de bens de empresas estatais prestadoras de serviço público, com base nos artigos 2º e 100 da Constituição Federal; e (ii) saber se a Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro (IOERJ) preenche os requisitos fixados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para submissão de empresas estatais prestadoras de serviço público ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal. III. Razões de decidir 4 . O Supremo Tribunal Federal admite,

de forma sistemática, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental contra ordens judiciais de bloqueio e sequestro de bens de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público. A pluralidade de decisões e a necessidade de solução geral e imediata justificam o cabimento da ADPF, mesmo com a possibilidade de impugnação individual por recursos ou incidentes processuais. 5. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que empresas estatais prestadoras de serviços públicos, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário, gozam da prerrogativa de submissão ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal. 6. A Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro (IOERJ) presta serviço público essencial de publicação e distribuição do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, além de serviços gráficos para a administração estadual, conforme Decreto-Lei estadual n. 70/1975 e Estatuto Social. 7. As atividades residuais desempenhadas pela IOERJ são diminutas, sem impacto significativo no balanço da empresa e predominantemente prestadas ao próprio Estado do Rio de Janeiro, não configurando atuação em regime concorrencial. 8. O capital social da IOERJ é integralmente subscrito pelo Estado, e a empresa depende de dotações orçamentárias estaduais, com vedação à capitalização direta de lucro, o que afasta o intuito lucrativo primário e corrobora sua finalidade pública. O bloqueio de recursos de tais entidades comprometeria a prestação do serviço público essencial. IV. Dispositivo 9. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para reconhecer: (i) a impossibilidade de utilização de valores mantidos em contas bancárias da Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro para bloqueio, penhora ou quaisquer atos de constrição em processos judiciais, e (ii) a submissão da estatal ao regime constitucional de precatórios previsto no art. 100 da Constituição da República.

_____ Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 5º, LXXVIII, 37, 60, § 4º, III, 100, 167, VI, 173, § 1º, II, 175; Lei nº 9.882/1999, art. 4º, § 1º; Decreto-Lei estadual nº 70/1975, arts. 2º, 5º, VI. Jurisprudência relevante citada: STF, ADPF 524/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/9/2023; STF, ADPF 387/PI, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25/10/2017; STF, ADPF 588, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 12/5/2021; STF, ADPF 1088/PE, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 6/3/2024; STF, ADPF 1082 MC-Ref/SE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25/1/2024; STF, ADPF 949/DF, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 22/9/2023; STF, ADPF 556/RN, Rel. Min. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 6/3/2020; STF, ADPF 890/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 15/3/2022; STF, ADPF 1086 MC-Ref/PA, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe 1/4/2024; STF, ADPF 956, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 28/5/2024; STF, ADPF 1211, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe 7/8/2025; STF, ADPF 1167, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 6/8/2025; STF, Rcl 65071 ED, Rel. Min. Cristiano Zanin, Primeira Turma, DJe 9/4/2024; STF, Rcl 68082 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 21/8/2024.

(STF – ADPF: 0000000000000001193 RJ – RIO DE JANEIRO, Relator.: Min .
CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 09/12/2025, Tribunal Pleno, Data de
Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-12-2025 PUBLIC
19-12-2025)

Desse modo, podemos estabelecer alguns critérios para que a empresa pública/sociedade de economia mista possam se valer do sistema de precatórios: prestação de serviço público, atuação em regime não concorrencial e ausência de intuito lucrativo.

Presentes tais requisitos, o modelo de execução a ser adotado deve ser aquele próprio da Fazenda Pública, ou seja, estar submetida ao regime de precatórios.

Por todo exposto, então, podemos concluir que as empresas públicas e sociedades de economia mista não se submetem ao regime de precatório, salvo se prestarem serviço público, atuarem em regime não concorrencial e não tiverem fins lucrativos.

5 – CONCLUSÃO

O sistema de precatórios é previsto constitucionalmente e tem o objetivo de resguardar a Administração Pública, preservando a impenhorabilidade e indisponibilidade dos bens públicos e protegendo os princípios da continuidade do serviço público, da isonomia e da legalidade orçamentária.

Assim, conforme suas características, num primeiro momento, conforme aclamada doutrina, apenas pessoas jurídicas de direito público estariam inseridas no sistema constitucional de precatórios.

Dessa forma, empresas públicas e sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado, embora integrem a Administração Pública Indireta, não fariam jus ao pagamento por meio de precatórios.

As empresas estatais se assemelham às empresas particulares em seu regramento jurídico.

Embora lhes sejam aplicáveis princípios típicos da administração pública, em certos casos, elas são regidas, basicamente, por normas de direito privado.

Por essa razão seus bens não são considerados públicos e, a princípio, estão sujeitos à penhora, desde que não afetem a continuidade da prestação do serviço público.

Diante desse quadro, a execução contra essas empresas é realizada através da expropriação direta de seu patrimônio.

Ocorre, porém, que há certas pessoas jurídicas que se assemelham mais a uma autarquia do que propriamente a uma empresa pública ou sociedade de economia mista.

São empresas que não causam dano concorrencial a outras empresas do setor privado. São empresas que prestam um serviço de caráter público. Empresas que não possuem o intuito de auferir lucro.

Por esta razão, o STF vem decidindo que, em situações excepcionais, é possível se abandonar a forma em que foi constituída a empresa, para valorizar o objeto de sua atuação.

Assim, conforme seguidamente vem decidindo a Corte Suprema, as empresas estatais que prestam serviço público, em caráter não concorrencial e com ausência de intuito lucrativo submetem-se ao regime de precatório, em exceção à regra geral, que submete esse regime às pessoas jurídicas de direito privado.

5 – REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. DEUS, João de. **Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: São Paulo: Editora Juspodivm, 2026.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª Edição. São Paulo: São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

FERNANDES, Felipe. ANDRADE, Gustavo. Gouveia, Raquel. **Direito e Processo do Trabalho para Advocacia Pública**. 2ª edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 29ª edição. Rio de Janeiro: editora Saraiva, 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Método, 2010.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

[1] LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 29ª edição. Rio de Janeiro: editora Saraiva, 2025, p. 856.

[2] NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 815.

[3] FERNANDES, Felipe. ANDRADE, Gustavo. Gouveia, Raquel. **Direito e Processo do Trabalho para Advocacia Pública**. 2ª edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021, p. 895

[4] NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Método, 2010, p 1006.

[5] ALEXANDRE, Ricardo. DEUS, João de. **Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: São Paulo: Editora Juspodivm, 2026, p 121.

[6] CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª Edição. São Paulo: São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 1386.