

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO**

**CARLOS MANUEL GOMES DA SILVA**

**SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E A POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO  
DAS DÍVIDAS POR MEIO DO REGIME DE PRECATÓRIOS: UMA ANÁLISE  
SOBRE A RCL 44626/CE.**

**FORTALEZA**

**2024**

**CARLOS MANUEL GOMES DA SILVA**

**SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E A POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO  
DAS DÍVIDAS POR MEIO DO REGIME DE PRECATÓRIOS: UMA ANÁLISE  
SOBRE A RCL 44626/CE**

Monografia apresentada ao curso de  
Direito da Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Ceará.

Orientador (a): Ligia Melo de Casimiro

**FORTALEZA**

**2024**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- D1s DA SILVA, CARLOS MANUEL GOMES.  
SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E A POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DAS  
DÍVIDAS POR MEIO DO REGIME DE PRECATÓRIOS. : UMA ANÁLISE SOBRE A RCL  
44626/CE. / CARLOS MANUEL GOMES DA SILVA. – 2024.  
50 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2024.  
Orientação: Profa. Dra. Ligia Melo de Casimiro.

1. Sociedade de economia mista. 2. Regime de precatórios. 3. Direito administrativo. I.  
Título.

CDD 340

---

**CARLOS MANUEL GOMES DA SILVA**

**SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E A POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO  
DAS DÍVIDAS POR MEIO DO REGIME DE PRECATÓRIOS: UMA ANÁLISE  
SOBRE A RCL 44626/CE**

Monografia apresentada ao curso de  
Direito da Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Ceará.

Orientador (a): Ligia Melo de Casimiro

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. <sup>a</sup> Dra. Ligia Melo de Casimiro (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. <sup>o</sup> Dra. Beatriz Rego Xavier  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestrando Estevão Mota Sousa  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

“Chegar para agradecer e louvar.  
Louvar o ventre que me gerou  
O orixá que me tomou,  
E a mão da doçura de Oxum que consagrou.  
Louvar a água de minha terra  
O chão que me sustenta, o palco, o massapê,  
A beira do abismo,  
O punhal do susto de cada dia.  
Agradecer as nuvens que logo são chuva,  
Sereniza os sentidos  
E ensina a vida a reviver.  
Agradecer os amigos que fiz  
E que mantém a coragem de gostar de mim, apesar de mim...  
Agradecer a alegria das crianças,  
As borboletas que brincam em meus quintais, reais ou não.  
Agradecer a cada folha, a toda raiz, as pedras majestosas  
E as pequeninas como eu, em Aruanda.  
Agradecer o sol que raia o dia,  
A lua que como o menino Deus espria luz  
E vira os meus sonhos de pernas pro ar.  
Agradecer as marés altas  
E também aquelas que levam para outros costados todos os males.  
Agradecer a tudo que canta no ar,  
Dentro do mato sobre o mar,  
As vozes que soam de cordas tênues e partem cristais.  
Agradecer os senhores que acolhem e aplaudem esse milagre.  
Agradecer,  
Ter o que agradecer.  
Louvar e abraçar!”  
- Maria Bethânia

## RESUMO

Este trabalho analisa a possibilidade de pagamento das dívidas de sociedades de economia mista por meio do regime de precatórios, tendo como estudo de caso a Reclamação Constitucional 44626/CE. A pesquisa abrange a análise jurisprudencial e bibliográfica sobre os casos em que o regime de precatórios foi aplicado, com foco na Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE). A empresa pleiteia o uso de precatórios para quitar suas dívidas, destacando sua função pública de prestação de serviços essenciais, comparando-se com outros casos onde o benefício foi concedido. Contudo, a análise detalhada revela que a CAGECE possui uma estrutura societária com significativa participação privada e distribui lucros entre seus acionistas, o que levanta questionamentos sobre a equidade de conceder a ela o regime de precatórios. A conclusão aponta que, embora desempenhe funções de interesse público, a aplicação desse benefício a sociedades com forte presença privada pode gerar desequilíbrios no mercado e concorrência desleal, beneficiando empresas que gozam de prerrogativas estatais sem arcar com as responsabilidades financeiras de uma companhia privada..

**Palavras-chave:** sociedades de economia mista; precatórios; jurisprudência; reclamação constitucional 44626.

## ABSTRACT

This study examines the possibility of paying the debts of mixed-capital companies through the precatory regime, focusing on Constitutional Claim 44626/CE. The research includes jurisprudential and bibliographic analysis of cases where this payment method was applied, particularly to the Ceará Water and Sewage Company (CAGECE). Although CAGECE claims eligibility for the precatory regime due to its provision of essential public services, a closer examination reveals its significant private participation and profit distribution. The conclusion suggests that granting this benefit to companies with substantial private interests could create market imbalances and unfair competition, as they enjoy state privileges without assuming the full financial responsibilities of private companies.

**Keywords:** mixed-capital companies; precatory; jurisprudence; constitutional claim 44626.

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Estrutura societária CAGECE .....	38
Figura 2: Balanço patrimonial CAGECE .....	42



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. UMA ANÁLISE CONCEITUAL.....	11
2.1. A descentralização na administração pública. ....	11
2.2. As empresas privadas, empresas Estatais e as Sociedades de economia mista – SEM.....	13
2.3. Regime de precatórios. ....	18
3. LEADING CASE: DA INAPLICABILIDADE DA ADPF 556 AO CASO CONCRETO.....	29
3.1. A intervenção estatal na economia a partir da Constituição Federal de 1988.....	29
3.2. Movimentações processuais do caso e a APDF 556. ....	31
3.3. As especificações da sociedade de economia mista: a CAGECE .....	37
3.4. Da distinção entre a CAGECE e a CAERN.....	43
3.5. O regime jurídico da intervenção e o princípio da concorrência.....	45
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
5. REFERÊNCIAS.....	48

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo trazer à tona uma importante discussão recorrente no Supremo Tribunal Federal - STF, qual seja, a possibilidade do pagamento das dívidas por meio do regime de precatórios. Tal assunto tem sua relevância evidenciada quando se realiza a análise de um caso concreto.

Aqui, passa-se à análise da reclamação constitucional – RCL 44626. Nela, a sociedade de economia mista Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará – CAGECE recorreu à Suprema Corte para que ela autorizasse o pagamento de uma dívida judicial por meio do regime de precatórios.

Em suas alegações, a Companhia destaca seu caráter de prestadora de serviço público essencial de saneamento básico e compara-se com a Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte, para a qual o benefício foi concedido nos autos da ADPF 556.

Ao analisar a reclamação, o STF reconheceu a possibilidade de que a fossem emitidos os títulos precatórios para o pagamento das dívidas da empresa cearense, em comparação com o caso da CAERN. Assim, a reclamação foi conhecida e provida, resguardando a forma de pagamento pela companhia.

Contudo, a decisão em questão não levou em consideração as especificações da CAGECE, que a diferenciam da companhia do Rio Grande do Norte principalmente pela sua estrutura societária que detém uma grande participação da iniciativa privada que celebra seus lucros anualmente.

Nesse ponto repousa o cerne da questão. A sociedade de economia mista, apesar de fornecer serviços públicos essenciais, conta com uma política de distribuição de lucros para seus acionistas, os quais celebram anualmente sua parte nos dividendos da empresa.

Entretanto, como comum à atividade empresarial, ocorre que uma empresa, pela volatilidade do mercado, bem como das diversas variáveis inerentes à exploração econômica, está propícia a fechar um período com despesa e não lucro. Essa é a lógica inerente a qualquer empreendimento – Exceto à CAGECE.

Isso porque, conforme mencionado, quando a empresa gera lucro, este é devidamente repartido por seus acionistas, conforme critérios muito bem definidos em seu estatuto social. Todavia, quanto a suas dívidas, recorre-se ao poder estatal para que ele realize os pagamentos por meio dos precatórios, servido quase como um cartão de crédito ilimitado e cujo pagamento sequer é necessário.

Assim, a CAGECE se apresenta como o melhor investimento possível, tendo em vista que se goza dos lucros e, quando esses não chegam, recorre-se ao Estado para que realize o pagamento. Note-se que tal situação posiciona confortavelmente a Companhia no mercado, apresentando-se como uma competidora desleal diante das demais que não contam com o mesmo crédito estatal.

Desse modo, o presente texto busca, por meio da análise jurisprudencial e legal destacar uma série de requisitos necessário para que uma sociedade de economia mista possa recorrer à forma de pagamento mencionada. Por fim, passa-se à observação das especificidades da companhia cearense, a fim de perceber se ela se enquadra nos critérios elencados.

## 2. UMA ANÁLISE CONCEITUAL

Em primeiro momento, para o melhor entendimento dos assuntos que serão tratados neste trabalho, é importante a introdução de alguns conceitos que são o cerne da discussão proposta. Nesse sentido, cumpre apresentar os conceitos de “descentralização administrativa”, “sociedade de economia mista” e “regime de precatórios”.

### 2.1. A descentralização na administração pública.

Movimentado, em parte pela crise econômica mundial, o Brasil do final dos anos 70 passava por um período de grande endividamento, muito ocasionado pelo aumento da dívida externa que marcou o final da ditadura militar. Essa situação corrompeu a receita da União que tinha como principal despesa o pagamento dessa dívida.<sup>1</sup>

Diante desse cenário, a esfera administrativa Federal viu seu poder de articulação limitado, uma vez que, com o comprometimento das receitas, o Governo não tinha receita para implementação de programas e projetos sociais que fossem capazes de estreitar os laços entre o governo central e as esferas regionais.

A situação descrita desencadeou um período de intensa recessão econômica, atrelada a uma hiperinflação que afetou principalmente as áreas mais distante do governo central. Como uma forma de remediar o problema, o advento da nova Ordem Constitucional, instituída em 1988, foi proposta uma reestruturação das instituições governamentais.

O advento da Constituição Federal de 1988, apresentou-se como uma resposta tanto à crise econômica – por criar mecanismos capazes de enfrenta-la, quanto à crise política ocasionada pela centralização governamental do período militar.<sup>2</sup> A construção de novas instituições estatais se mostrava como uma forma de garantir um maior grau de democracia, bem como melhoraria a governabilidade.

---

<sup>1</sup> AFFONSO, R. de B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

<sup>2</sup> KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares. Em direção a uma administração pública brasileira contemporânea com enfoque sistêmico. Desenvolvimento em questão: revista do programa de pós-graduação em desenvolvimento. Ijuí. Vol. 12, n. 25 (jan./mar. 2014), p. 41-80, 2014

Dando continuidade às inovações, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995) desenvolveu-se uma nova política de organização do Estado que se baseava na descentralização. Nesse momento, o Estado tirava de si a responsabilidade direta sobre o desenvolvimento econômico e social por meio da produção de bens e serviços em prol da iniciativa privada, a fim de se fortalecer como fomentador e regulador desse desenvolvimento.<sup>3</sup>

Em suma, diante do cenário de crise econômica e política, a descentralização pode ser percebida por dois aspectos. Se por um lado ela representa a transferência de uma responsabilidade estatal para outro ente, por outro, ela propicia uma ampliação do acesso ao estado que passa a atuar de maneira ainda mais distribuída por todas as regiões em que impera seu poder.

Entende-se, assim, porque a descentralização é tida como uma das principais saídas, para resolver uma crise do Estado. Entretanto, há uma corrente de opiniões que é mais radical, vendo na descentralização a única alternativa – solução mágica que resolverá todos os problemas.<sup>4</sup>

Desse modo, entende-se a descentralização como uma forma de repartição de poderes de decisão. Assim, as atividades estatais passam a ser exercidas não somente por eles, mas passa a haver a possibilidade que ela seja delegada a outras entidades, sejam de caráter público ou público-privados.

Nesse sentido, enquanto antes as atividades estatais eram exercidas exclusivamente por empresas igualmente estatais, o novo regime possibilitou que serviços fossem protagonizados por outros atores, que, por meio do fomento e da fiscalização estatal, promoveriam essas atividades nas mais diversas esferas do poder.

Esse é o caso das empresas privadas concessionárias de serviço público e das sociedades de economista mista, a qual é objeto de estudo deste trabalho. Portanto, demonstrado o contexto político que ensejou a criação dos entes, passa-se à análise conceitual.

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de pesquisa**, n. 74, p. 5-10, 1990.

## 2.2. As empresas privadas, empresas Estatais e as Sociedades de economia mista – SEM

Dando continuidade, um conceito importante de abordar é o de sociedade de economia mista (SEM). Para melhor explicação, a forma das SEMs será comparada com outros dois modelos: empresas privadas e empresas públicas. De antemão, antecipa-se que se trata de uma figura que mistura elementos dos dois modelos.

Começando pelas mais conhecidas, as empresas privadas surgem da aplicação do princípio da livre iniciativa, ou seja, trata-se de um modelo em que um cidadão – ou uma associação deles – decide constituir um negócio seja para prestação de serviços, venda de produtos ou outras atividades que, em geral, tem como resultado o lucro por meio da atividade empresarial.

Assim, o termo que se pode destacar para ajudar na conceituação de empresa privada é o de “livre iniciativa civil”. Isso porque parte da autonomia dos indivíduos que arcarão com os ônus e os bônus da atividade comercial. Esses indivíduos que manifestam sua vontade empresarial são chamados de “empresários”. Nas palavras do Código Civil 2002:

Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

Note-se que não há muitas formalidades para tornar-se empresário. Basta, a manifestação da vontade de atuação nos termos do artigo supramencionado. De igual modo, para ser contratado por essa empresa, não se exige muitas formalidades, basta a manifestação de vontade das partes e a celebração dos acordos para execução do trabalho.

Em contraste, têm-se as empresas públicas, as quais estão sujeitas a uma série de formalidades. A primeira que se pode citar é quanto a sua instituição. Enquanto para as empresas privadas basta a manifestação de vontade dos civis, para a criação de uma estatal é necessária a edição de uma lei específica de competência exclusiva do chefe do poder executivo, seja ele municipal, estadual ou federal. Isso é o que dispõe o Artigo 3 da lei das estatais:

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.

Outro ponto que cabe menção neste momento é quanto à integralização do capital. Enquanto nas empresas privadas o capital social da empresa é repartido entre os sócios, conforme o estatuto social, para as empresas públicas o mesmo não ocorre, uma vez que todo seu capital é integralmente detido pelo ente que a instituiu, não podendo, portanto, haver a figura do acionista.

Quanto a forma de contratação, existe uma série de procedimentos a serem verificados para realizar até mesmo procedimentos simples. Isso se dá em razão do princípio do concurso público, o qual norteia os atos da administração pública, buscando garantir que a empresa pública pratique seus atos de maneira transparente e impessoal.

Por essa razão é que, diferente das empresas privadas, necessitam de concurso público para contratar seu recurso humano, bem como contratação de outras empresas para compra de insumos ou prestação de serviço. Tal processo deve ser transparente e acessível à fiscalização popular.

São vedadas, desse modo, práticas como a de nepotismo ou de favorecimento pessoal em razão da atuação na estatal. Tais vedações não são exigência para as empresas privadas, nas quais é plenamente possível a contratação de parentes a qualquer tempo e em qualquer função. Para a outra, contudo, a vedação é norma constitucional, inclusive:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Desse modo, é possível observar o caráter sumariamente estatal das empresas públicas, as quais devem atender aos interesses do Estado e, principalmente, da população. Ao passo que tal obrigação não é exigência para as empresas privadas.

Tomando essas primícias como base, essas informações são suficientes para trazer ao leitor uma noção para melhor compreensão das SEMs. Resumidamente,

trata-se de um modelo que mescla elementos desses dois tipos de empresas. Nela, constam tanto características das empresas públicas quanto das empresas privadas.

Partindo a sua definição, a lei das estatais a definiu como uma espécie dotada de características próprias. Destaca-se abaixo o art. 4º da citada lei a qual traz uma breve conceituação do que é uma 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.

Uma boa forma de explicar esse conceito é por meio das palavras do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, para o qual trata-se de uma pessoa jurídica cuja criação é autorizada por lei, dotada de personalidade jurídica de direito privado, mas submetida a certas regras especiais, em razão de sua natureza auxiliar da atuação do governo, constituída na forma de sociedade anônima, cujas ações com direito de voto pertencem, em sua maioria, à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sobre remanescente acionário de propriedade particular.<sup>5</sup>

Tais elementos são suficientes para uma análise das características desse modelo. Em primeiro lugar, é importante tratar de seu modo de criação. Tanto para instituir quanto para extinguir uma sociedade de economia mista, assim como as empresas públicas, é necessária uma lei específica que a autorize. Logo, não basta a mera vontade do gestor, mas é necessária a materialização dessa por meio de um dispositivo legal.

Uma característica importante dessa lei é que nela devem conter os princípios que nortearão os trabalhos da empresa, como as atribuições e o campo de atuação e execução de suas atividades. Consequentemente, a atuação da sociedade não pode ser diferente daquela que a lei determina, sob pena de ato lesivo à administração pública.

---

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo, p. 195.



No que tange a sua extinção, ela deve se dar de maneira semelhante a sua criação, ou seja, por ato motivado do chefe do executivo, manifestado por meio de lei específica.

Sobre esse assunto é importante destacar outro ponto que é sobre a impossibilidade de declaração de falência por meio das empresas estatais e das sociedades de economia mista. Isso é o que dispõe a nova lei que rege as recuperações e falências, em seu artigo segundo, logo no primeiro inciso, do qual parafraseia-se: esta lei não se aplica a empresa pública e sociedade de economia mista.<sup>6</sup>

Nesse ínterim, destaca-se que somente uma lei, nos moldes supramencionados, seria capaz de extinguir uma SEM, não sendo a via da falência uma forma de proceder com a extinção delas. Tal característica é essencial na distinção entre elas e as empresas privadas.

Quanto à suas personalidades, trata-se de uma personalidade jurídica de direito privado. Contudo, por tratar-se de uma extensão da atuação estatal, uma espécie de auxílio ao desempenho das atividades, ela está sujeita a uma série de exigências para garantir seu funcionamento e o atendimento ao propósito ao qual foi instituída.

Alguns exemplos de semelhanças quando comparada à empresa privada é que ambas estão sujeitas aos mesmos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias. Porém, estando a SEM sujeita a várias outras exigências específicas.

Um exemplo dessas exigências pode ser visto no §1, III, do Art. 173 da Constituição Federal de 88<sup>7</sup>. Ele estabelece que no estatuto jurídico das SEM deve conter disposições sobre a licitação, contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 28, p. 1, 10 fev. 2005.

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988.

Logo, nota-se que, apesar de ser uma pessoa jurídica de direito privado, suas características são mescladas com as de empresas públicas, tornando as SEM como uma espécie de modelo híbrido entre uma e outra.

Tratando de suas atividades, as SEMs podem desempenhar atividade econômica de maneira similar às empresas privadas. Essas atividades podem ser realizadas de dois modos distintos: poderão explorar atividades econômicas e ainda poderão prestar serviços públicos ou coordenar a execução de obras públicas, atividades que pertencem à esfera peculiar do Estado.<sup>8</sup>

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, dois são os tipos de sociedade de economia mista: exploradoras de atividades econômicas e prestadoras de serviços públicos ou coordenadoras de obras públicas e demais atividades públicas, justificando, assim, a distinção de seus regimes jurídicos.

Desse modo, quando a sociedade de economia mista desempenhar serviço público, ela sujeita-se ao art. 175 da Constituição e, portanto, pode atuar de maneira direta, sob regime de concessão ou permissão, mas sempre mediante licitação.

Ainda sobre o assunto, Vitor Rhein Schirato defende que, em razão da manutenção do compromisso com seus acionistas, as SEM buscam a obtenção de resultado financeiro, independentemente das atividades econômicas sejam qualificadas como serviços públicos ou não.<sup>9</sup>

Aproveita-se, neste momento, para frisar que essas atividades devem estar expressamente postas na lei que institui a SEM. Tal exigência é constante, inclusive, na lei de sociedades por ações, em seu artigo 237:<sup>10</sup>

Art. 237. A companhia de economia mista somente poderá explorar os empreendimentos ou exercer as atividades previstas na lei que autorizou a sua constituição.

---

<sup>8</sup> MOCCIA, Maria Herminia Penteado Pacheco e Silva. Sociedade de economia mista. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/227/edicao-1/sociedade-de-economia-mista>

<sup>9</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. As empresas estatais no direito administrativo atual, p.53.

<sup>10</sup> BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 dez. 1976.

Quanto à composição do capital, o das sociedades de economia mista são compostos por capital tanto público quanto privado, devendo, todavia, que a esfera governamental detenha o controle das decisões. Nesse ínterim, não basta que o Estado seja o acionista majoritário, é necessário que haja participação deste na gestão e o propósito de instrumentalizá-la para os interesses estatais.

Por fim, tratando do regime de pessoal, esses são submetidos aos moldes da legislação trabalhista vigente, determinados na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, do que se pode inferir que o vínculo entre esses empregados tem natureza contratual.<sup>11</sup>

Para José dos Santos Carvalho Filho, mesmo diante da exigência de prévia aprovação em concurso público isso não resulta em direitos especiais para esses trabalhadores, os quais se veriam em igual condição que os demais trabalhadores celetistas.<sup>12</sup>

Ao tratar sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, apesar de o regime funcional não ser igual ao dos estatutários, é razoável que os empregados concursados possam exigir a motivação de eventuais demissões, o que difere do modelo de rescisão das empresas privadas.<sup>13</sup>

### 2.3. Regime de precatórios.

Tratando do primeiro citado, para uma boa análise conceitual é importante partir da etimologia do termo e seguir para seus desdobramentos. A origem do termo parte da palavra *precatorius*, a qual significa “requisição”<sup>14</sup>. Assim, é possível perceber que a palavra demonstra uma espécie de pedido que será satisfeito no futuro, portanto, uma requisição.

Isso demonstra uma das características do precatório, que é uma forma de pagamento em momento ulterior. Contudo, tais conceitos não são suficientes para

---

<sup>11</sup> MOCCIA, Maria Herminia Penteado Pacheco E Silva. Sociedade de economia mista. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/227/edicao-1/sociedade-de-economia-mista>

<sup>12</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de direito administrativo, p. 541-542.

<sup>13</sup> STF, RE 589.998, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 20.03.2013.

<sup>14</sup> ALMEIDA, Michelle Alves de. A evolução do precatório. 2011.

demonstrar de maneira amíúde do que se trata. Conforme Plácido e Silva, trata-se de uma carta expedida pelos juízes em que devem constar alguns requisitos, nas palavras dele:

[...] a requisição, ou propriamente, a carta expedida pelos juízes da execução da sentença, em que a Fazenda Pública foi condenada a certo pagamento, ao Presidente do Tribunal, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as necessárias ordens de pagamento às respectivas repartições pagadoras. [...] Pelo precatório é que se formula o processo para a requisição do pagamento devido a ser feito pelo presidente do Tribunal a quem se dirigiu. E a este cabe ordenar à repartição competente a satisfação do pagamento em cumprimento à execução promovida (grifo do autor).<sup>15</sup>

Da conceituação trazida é importante extrair algumas informações. Note-se que, segundo o autor, trata-se de uma carta: 1) expedida por juízes; 2) ocorre na execução de sentença contra a fazenda pública; 3) caracterizam-se como ordens de pagamento. Tomando esses três elementos como parâmetro, pode-se analisar a natureza jurídica do regime.

Observe-se o primeiro ponto – quanto à pessoa, trata-se de um ato realizado por um juiz, ou seja, um membro do poder judiciário. No caso, não se trata de um ato decisório, mas meramente de uma comunicação pela qual o judiciário informa ao executivo sobre a existência da dívida e a necessidade de pagamento. É o que preceitua Antônio Flávio de Oliveira:

[...] pode-se afirmar que precatório é o ato administrativo de comunicação, possuindo, mais especificamente, a característica de ato de comunicação interna, pelo intermédio do qual o Estado-Poder Judiciário comunica-se com o Estado-Poder Executivo, dando-lhe notícia da condenação a fim de que, ao elaborar o orçamento-programa para o próximo exercício, o valor correspondente tenha sido incluído na previsão orçamentária...<sup>16</sup>

Nesse sentido, é possível concluir que se trata de um ato administrativo realizado pelo poder judiciário, o qual, atipicamente, não tem natureza decisória – já que a decisão ocorreu em momento anterior – servindo como uma espécie de

---

<sup>15</sup> SILVA, 1996 *apud* MESQUITA, Pedro Teixeira. Deficiência na sistemática de pagamento de precatórios: estudo das EC 113/21 e EC 114/21. 2023.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Antônio Flávio de. *Precatórios. Aspectos Administrativos, Constitucionais, Financeiros e Processuais*. Belo Horizonte. Fórum, 2007

comunicativa entre os poderes da República, pela qual o judiciário informa ao executivo acerca da despesa gerada nos seu âmbito.

Quanto ao segundo ponto, é importante destacar que a condenação da fazenda pública é condição essencial para a existência do precatório. Isso porque, conforme mencionado anteriormente, é necessário que o Estado seja o credor dos valores, situação que ocorre mediante a condenação da administração.

Por fim, ressalta-se que se tratam de uma espécie de ordem de pagamento motivada pelo resultado condenatório mencionado, em que o Judiciário determina a transferência de valores para o litigante vitorioso nos moldes da decisão prolatada.

Além dessas disposições gerais, vale a menção de que o precatório pode ser classificado em um de três tipos: o precatório propriamente dito; a requisição de pequeno valor - RPV ou os precatórios de natureza alimentar. Tal distinção é importante, uma vez que eles seguem procedimentos diferentes. Parte-se para a análise de cada um deles.

O primeiro caso é a regra geral, o regime de precatórios propriamente dito. A ele são aplicadas as regras gerais e sua caracterização se dá pela exclusão das outras hipóteses. A RPV, conforme será demonstrada adiante, se distingue em razão do valor ou passo que a de natureza alimentar, como próprio nome sugere, se destaca pela sua natureza.

Nesse íterim, quando o crédito não estiver incluído nos tipos descritos abaixo, trata-se de um precatório ordinário, o precatório propriamente dito. Diante disso, passa-se à análise dos outros tipos a fim de destacar essa distinção.

As requisições de pequeno valor - RPV, como o próprio nome indica, é definido com base no valor a ser pago pela fazenda pública. A primeira vez que o termo surge no texto constitucional é por meio da Emenda Constitucional - EC 20/1998. A qual, trazia em seu escopo:

[...]Art. 100

[...] § 3º - O disposto no "caput" deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei

como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. [...] <sup>17</sup>

Assim, a norma trazia somente a utilização do termo, mas necessitava de um complemento capaz de atrair um significado à expressão “pequeno valor”. Era necessária uma lei que delimita uma faixa de valores a ser utilizada de modo a determinar o que é ou não uma requisição de pequeno valor.

Posteriormente, em nova alteração, o legislador reformador buscou solucionar um problema trazido pela nova modalidade. Com o tempo, observou-se que a União, os Estados e os Municípios detinham receitas diferentes e que, portanto, o que seria pequeno valor para algum, poderia não ser para o outro.

Como forma de solucionar essa problemática, adicionou-se ao texto constitucional, por meio da EC 30/2000, a flexibilização do pequeno valor entre os entes da federação, como uma forma de efetivar a equidade entre eles. Com essa mudança, a União, os Estados e os Municípios poderiam determinar o que seria pequeno valor, conforme sua própria capacidade econômica.

“[...] Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

[...]§ 4º A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público. (AC) [...]” <sup>18</sup>

Apesar de aparente solução do problema, ainda faltava uma lei que conceituasse de maneira precisa o que seria “pequeno valor”. Seguindo a historicidade, veio a lei 10.099/2000, a qual atribuiu ao termo “obrigações de pequeno valor” a importância de R\$ 5.180,25 (cinco mil, cento e oitenta reais e vinte cinco centavos).

Contudo, a aplicação prática desse montante se mostrou ineficiente, tendo em vista que ele se apresentava irrisório diante dos valores nos quais a fazenda pública é frequentemente condenada. A continuidade dessa faixa seria capaz de inutilizar o

---

<sup>17</sup> BRASIL. Emenda à Constituição nº20 (1998). Disponível no endereço eletrônico [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acessado em 04/03/2024.

<sup>18</sup> BRASIL. Emenda à Constituição nº30 (2000). Disponível no endereço eletrônico [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc30.htm). Acesso em 04/03/2024.

novo instituto, tendo em vista o pequeno número de condenações que abrangiam esse valor.

Somente com o advento da lei 10.259/2000 é que se passou a utilizar o montante de 60 salários mínimos para atribuir a competência aos juizados especiais. Posteriormente, a EC 37/2002 traz ao texto constitucional as regras de aplicação do instituto. Note-se:

[...] Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário, que tenham valor igual ou inferior a:

I - quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal;

II - trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

Parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultada à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no § 3º do art. 100 [...]"<sup>19</sup>

Nota-se, portanto, que essa forma do regime de precatórios foi sendo construída conforme as necessidades apresentadas. O regime convencional era suficiente para suprir as necessidades, até que foi necessário criar uma maneira mais célere e simplificada para facilitar a transferência dos créditos determinados nas condenações contra a fazenda pública.

No que tange os créditos de natureza alimentar, Humberto Theodoro Júnior<sup>20</sup> leciona que os precatórios de natureza alimentar são aqueles que resultam de litígios que tratam de salários, vencimentos. Proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários, indenização por morte ou invalidez, fundadas na responsabilidade civil.

Portanto, observe-se que as espécies tem como característica em comum tratarem de valores que, em geral, são receitas utilizadas para sustento próprio ou de

---

<sup>19</sup> BRASIL. Emenda à Constituição nº30 (2000). Disponível no endereço eletrônico [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm). Acesso em 04/03/2024.

<sup>20</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. Vol. II. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009

familiares nos casos em que tratam de óbito. Assim, resta vidente a motivação de sua nomenclatura “alimentar”.

Essa definição é consagrada no texto constitucional em seu art. 100, §1º, em que são elencadas as espécies de débitos de natureza alimentícia:

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.

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo. [...]

Todavia, apesar do extenso rol, prevalece o entendimento de que a disposição não é taxativa e sim exemplificativa. Um exemplo de crédito que não consta no rol, mas que a jurisprudência é pacífica no sentido de naturalizar como alimentício é o caso dos honorários advocatícios.

Em julgamento do Recurso Extraordinário 470.407-DF, o exmo Min. Marco Aurélio de Mello entendeu que o rol delimitado no §1º do Art. 100 da Carta Magna é meramente exemplificativo, sendo a melhor interpretação a de que os honorários sucumbenciais, bem como os convenionados, contêm natureza “alimentar”:

CRÉDITO DE NATUREZA ALIMENTÍCIA - ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A definição contida no § 1-A do artigo 100 da Constituição Federal, de crédito de natureza alimentícia, não é exaustiva. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - NATUREZA - EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA. Conforme o disposto nos artigos 22 e 23 da Lei nº 8.906/94, os honorários advocatícios incluídos na condenação pertencem ao advogado, consubstanciando prestação alimentícia cuja satisfação pela Fazenda ocorre via precatório, observada ordem especial restrita aos créditos de natureza alimentícia, ficando afastado o parcelamento previsto no artigo 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, presente a Emenda Constitucional nº 30, de 2000. Precedentes: Recurso Extraordinário nº 146.318-0/SP,



Segunda Turma, relator ministro Carlos Velloso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 4 de abril de 1997, e Recurso Extraordinário nº 170.220-6/SP, Segunda Turma, por mim relatado, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de agosto de 1998.<sup>21</sup>

Nessa modalidade, semelhantemente à RPV, o destaque é quanto à sua celeridade no pagamento. Conforme pode ser observado no §1º do dispositivo legal acima mencionado, esse tipo de crédito tem preferência sobre todos os demais, devendo ser pagos antes da modalidade ordinária.

Apesar de aparentemente bem intencionado, a forma de preferência é razão de críticas de diversos estudiosos que veem nos institutos uma espécie de desvirtuamento do regime de precatórios conforme originalmente previsto pela Constituição Federal. Um dos críticos é o professor José Otávio de Vianna Vaz, segundo o qual:

[...] o que ocorre é que os precatórios comuns não são pagos enquanto não forem pagos, em primeiro lugar, os precatórios de natureza alimentícia e os de pequeno valor. Dessa forma, o que há, na verdade, é uma simples “preferência” de pagamento aos precatórios alimentares, que são pagos – em ordem cronológica – antes do pagamento das requisições de pequeno valor (também na ordem cronológica de sua apresentação, mas com precedência sobre os débitos de maior valor) e dos precatórios comuns.<sup>22</sup>

Ademais, a forma como foi instaurado o instituto vai de encontro ao que dispunha a redação original do art. 100 da Constituição Federal de 1988, na qual constava:

Art. 100. À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, farse-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.

---

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 470407. Relator: Min. Marco Aurélio. 1ª Turma. Julgado em 09 maio 2006. Diário da Justiça, 13 out. 2006, p. 51.

<sup>22</sup> VAZ, José Otávio de Vianna. O pagamento de tributos por meio de precatórios. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

Nesse íterim, o autor destaca que a intenção do constituinte era dar mais celeridade ao pagamento das dívidas consideradas urgentes. O que está presente na atual redação. Entretanto, no texto original, a previsão era da existência de dois institutos distintos; 1) créditos de natureza alimentar e 2) créditos precatórios.

Mesmo diante do dispositivo constitucional expressamente realizar a distinção de institutos, o Poder Executivo, ainda em 1988, passou a editar decretos definindo a simples preferência para o pagamento e não realizar a separação dos institutos.<sup>23</sup>

O resultado de um desses decretos foi a proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 47 por parte do então Procurador geral da República, José Eduardo Ferreira Neto. Em suas razões, alegou que a submissão do pagamento das dívidas alimentícias à emissão de precatórios seria inconstitucional, uma vez que o texto constitucional exigia que fosse realizada a diferenciação dos institutos.

Apesar da forte atuação do Procurador, o acórdão foi pela improcedência do pedido, entendendo que a simples adoção da separação das listas seria capaz de cumprir as exigências do art. 100:

EMENTA: - Não invadiu a competência da União para legislar sobre processo civil, nem sobre direito civil, tampouco contrariou a norma do art. 100 da Constituição, o Decreto nº 29.463, de 29-12-88, do Estado de São Paulo, ao dispor sobre o pagamento, em ordem prioritária, dos créditos de natureza considerada alimentícia (diferença de vencimentos, indenizações por acidente do trabalho e responsabilidade civil e outros de mesma espécie).<sup>24</sup>

Posteriormente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 571, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil em face da lei 8.197/91, que tratava da mesma matéria, qual seja, a submissão dos créditos de natureza alimentar ao regime de precatórios, o entendimento foi ratificado por razões orçamentárias apresentadas pelos entes.

---

<sup>23</sup> DURÇO, Karol Araujo. O pagamento de créditos de natureza alimentar pelo estado na égide da constituição da república de 1988: evidência de hegemonia do poder executivo no constitucionalismo brasileiro. **Revista brasileira de teoria constitucional**, v. 1, n. 1, 2015.

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 47**. Relator: Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. Julgado em 22 out. 1992. **Diário da Justiça**, 13 jun. 1997, p. 26688. Ementário vol. 1873-01, p. 1. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, vol. 166-01, p. 3.

Em seus votos, as exmos. Min. Celso de Mello e Marco Aurélio de Melo alegaram, respectivamente:

[...] Entendo que o deferimento da medida cautelar postulada teria o condão e o grave efeito de gerar situação indiscutivelmente perturbadora da regularidade financeiroorçamentária do Poder Público e da preservação da boa ordem administrativa do Estado, além de configurar, potencialmente, circunstância vulneradora, até mesmo, dos princípios da igualdade e da moralidade administrativa, de que a regra inscrita no art. 100 da Lei Fundamental constitui benéfica projeção concretizadora. [...]"

"[...] A constituição de 1988 trouxe, a meu ver, uma novidade substancial que é a exclusão do sistema dos precatórios, dos créditos de natureza alimentícia, certamente porque, quando se cogita de crédito de natureza alimentícia, tem-se presente que visa à subsistência da pessoa, a subsistência da família. Aí, mediante expressão que, a meu ver, não permite qualquer dúvida, dispôs que a satisfação dos débitos da Fazenda far-se-ão pelo sistema de precatórios, à exceção dos créditos de natureza alimentícia. [...]"

Desse modo, resta evidente que a ordem constitucional acabou cedendo ao apelo dos entes da federação, os quais, ao suscitar questões financeiras e orçamentárias, convenceram a Suprema Corte do país a proferirem uma interpretação mais flexível ao que dispunha a redação original do dispositivo legal.

Cumpra mencionar que a posição adotada pelos Ministros não está restrita aos Supremos, tendo em vista que o posicionamento encontra consonância nos escritos de vários pesquisadores. Como exemplo, Cezar Saldanha Junior critica a prolixidade constitucional ao afirmar que o excesso de comandos jurídicos não resolve problemas que são essencialmente políticos.

[...] O constituinte pensou que, colocando na Constituição uma relação de tarefas a executar e prevendo instrumentos judiciais para dar-lhes eficácia, resolveria nossos problemas. Na verdade, o direito não pode substituir a política. Se o constituinte, ele próprio, não pode resolver os nossos problemas de uma penada, menos ainda pode obrigar qualquer dos poderes constituídos, ou os três, a resolvê-los. [...] <sup>25</sup>

A crítica realizada pelo autor destaca a inexecutabilidade de algumas disposições Constitucionais da época, as quais não levavam em consideração os

---

<sup>25</sup> SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 2002.

aspectos práticos próprios da administração executiva. Esse seria o caso da separação dos créditos no modo restrito da lei, a qual, buscaria garantir a celeridade no pagamento das dívidas, sacrificando o orçamento dos entes.

Em suma, o regime de precatórios funciona como uma espécie de crédito que o Judiciário gera para pagamento do Executivo. A velocidade do recebimento do valor pelo exequente depende principalmente do enquadramento dele em uma das modalidades elencadas acima, o que atesta seu grau de prioridade.

Por fim, apesar de restar demonstrado o esforço do legislador constitucional em garantir a celeridade no pagamento dos créditos vistos como urgentes, contraproducente mente a medida acaba por trazer à tona um grande problema que é a morosidade no pagamento das dívidas contraídas pelo Estado. Em um de seus escritos, José Afonso da Silva expressa sua insatisfação:

É inacreditável que tenhamos chegado a uma tal situação, ou seja: as Fazendas Públicas Estaduais, Distritais e Municipais são condenadas a pagar seus credores, mediante decisões transitadas em julgado – feita, pois coisa julgada, que é uma garantia constitucional (CF, art. 5º, XXXVI) -, e, em vez de liquidar o débito, como é dever de todo devedor, o que se faz? Vem uma Emenda Constitucional e submete o pagamento a longo prazo e a processo do tipo deste caracterizado, aqui, como leilão.<sup>26</sup>

A seu turno, Jorge de Oliveira Vargas e Laércio Cruz Uliana Júnior criticam:

[...] existem duas diretrizes constitucionais a respeito do precatório: a primeira é a obrigatoriedade da inclusão no orçamento, de verba necessária para o pagamento, e a segunda é a possibilidade do depósito de tais verbas. Evidentemente não pode o Estado sacrificar o mínimo vital dos cidadãos, relativamente a segurança, saúde e educação, para atender a um direito individual de crédito; porém a impossibilidade do depósito deve ser plenamente justificada, o que infelizmente não acontece, transformando a obrigatoriedade prevista no citado § 1º em mera discricionariedade ou até mesmo arbitrariedade<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Textual à Constituição. 7ª ed. Malheiros: São Paulo, 2010.

<sup>27</sup> VARGAS, Jorge de Oliveira; ULIANA JUNIOR, Laércio Cruz. Precatório: moeda ou mero pedaço de papel? In: Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT. Ano 7, nº. 41. Belo Horizonte, set./out. de 2009, p. 173-182.

Tendo em vista que o objeto do presente trabalho não é realizar uma análise ao instituto dos precatórios em si, mas tão somente observar a sua aplicação nos casos envolvendo as sociedades de economia mista, entende-se que a exposição acima é suficiente para introduzir os institutos que serão frequentemente mencionados a seguir.

De todo modo, essa ressalva acerca da morosidade no pagamento dos créditos tem relevância para o que se busca discutir no presente trabalho. Isso porque, diferentemente dos precatórios, a divisão de lucros e dividendos por partes das empresas privadas ocorre de modo muito célere, o que será melhor abordado na análise do caso da Companhia de Água e Esgoto do Ceará.

### 3. LEADING CASE: DA INAPLICABILIDADE DA ADPF 556 AO CASO CONCRETO.

Antes de passar ao deslinde dos movimentos processuais, faz-se necessário uma breve introdução sobre as formas pelas quais o Estado pode intervir na economia. Isso porque, de acordo com o supramencionado, a demanda em questão trata justamente da concessão de um benefício que tem capacidade de intervir diretamente na concorrência do mercado.

Desse modo, é importante salientar o modo pelo qual o Estado pode intervir na economia, sempre ressaltando seu caráter principalmente regulador e menos intervencionista, que marca o pós-ditadura militar.

#### 3.1. A intervenção estatal na economia a partir da Constituição Federal de 1988.

A resseção ocasionada pelo endividamento do regime militar pressionou a nova Constituinte a trazer no texto constitucional uma redução do papel econômico do Estado e fortalecendo seu caráter regulador.

Nesse sentido, a partir do art. 170 da Constituição Federal, a Carta Magna regula as hipóteses de intervenção do Estado no domínio econômico, bem como a forma como ela deve ser dada. Note-se, que essa atuação não pode ser irrestrita, uma vez que o Estado deve se ater aos objetivos gerais da nação, consagrados nos artigos 1º e 3º do texto constitucional.

Desse modo, o texto constitucional destaca a presença do Estado no Domínio Econômico principalmente de quatro formas: institucional; normativa ou reguladora; participativa e interventiva.<sup>28</sup> Sinteticamente, passa-se à análise das principais formas dessa participação do Estado.

A forma institucional traz como característica uma forte atuação do poder público nas atividades privadas. Dentre algumas características, cumpre destacar seu caráter majoritariamente permanente, que se dá, por exemplo, por meio da prestação de serviços públicos, a tributação, as competências legislativas e administrativas e a repressão do abuso de poder econômico.

---

<sup>28</sup> TOLEDO, Gastão Alves de. O direito constitucional econômico e sua eficácia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

Quanto à forma normativa, como o próprio nome antecipa, é a atuação estatal por meio da capacidade que cada ente de legislar acerca do direito econômico, a fim de direcionar a atividade econômica no sentido que entender ser melhor. Esse é o caso, por exemplo, pelas resoluções do Banco Central ou do Comitê de Política Monetária, dos quais a tomada de decisão impacta diretamente a atuação comercial.<sup>29</sup>

Finalmente, a última forma de atuação do Estado a ser elencada aqui é a interventiva para repressão do abuso de poder econômico. Por meio de mecanismos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica a Constituição busca combater atitudes como a dominação de mercados, eliminação da concorrência e o aumento arbitrário de lucros, nos termos do Artigo 173, V, §4 da Constituição Federal.

Essa interferência é importante para preservar um dos princípios norteadores da República Federativa brasileira, qual seja o da livre iniciativa. Esse, apresenta-se, ademais, como um fundamento da República, sendo, portanto, essencial que os Poderes busquem mecanismos para o fortalecimento de tal instituto.

Tem-se que a valorização da liberdade econômica no texto constitucional se justifica não só pela adoção do modo de produção capitalista, mas porque a liberdade de iniciativa econômica é uma expressão da dignidade da pessoa humana e sua defesa se justifica não só na necessidade de garantir a existência de condições materiais mínimas para o acesso ao mercado, mas também porque possui caráter emancipatório, que reclama, inclusive, a criação de mecanismos de incentivo e estímulo por parte do Estado.<sup>30</sup>

O próprio Poder Judiciário reconhece seu papel como responsável no fomento da livre iniciativa no cenário Brasileiro. No julgamento do Recurso Especial nº 422.941 – DF o então Ministro Carlos Velloso destaca o caráter mínimo que deve basilar a intervenção do Estado com vistas a fortalecer a livre concorrência;

De fato, o texto constitucional de 1988 é claro ao autorizar a intervenção estatal na economia, por meio da regulamentação e da regulação de setores econômicos. Entretanto, o exercício de tal prerrogativa deve se ajustar aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica, nos termos do art. 170 da

---

<sup>29</sup> MENEZES, Daniel Francisco Nagao. O modelo constitucional econômico e a atuação do estado brasileiro. **Revista de Direito**, v. 13, n. 17, p. 135-146, 2010.

<sup>30</sup> GARCIA, Ricardo Lupion; TAVARES, Cláudio Kaminski. Livre iniciativa: considerações sobre seu sentido e alcance no direito brasileiro. *Revista Acadêmica – Faculdade de Direito do Recife*, volume 88, número 1, jan./jun. 2016. Pg. 163.

Constituição. Assim, a faculdade atribuída ao Estado de criar normas de intervenção estatal na economia (...) não autoriza a violação ao princípio da livre iniciativa, fundamento da República (art. 1º) e da Ordem Econômica (art. 170, caput).<sup>31</sup>

O caso em tela se apresenta como um dilema diante de duas formas de atuação do Estado na economia: 1) forma institucional e 2) forma interventiva. Aqui, discute-se acerca de uma empresa prestadora de serviço de saneamento básico, de competência estatal, portanto de caráter institucional.

Se por um lado, a permissão do pagamento por meio do regime de precatórios garante a manutenção da prestação do serviço, por outro, age como uma espécie de reserva de mercado que impede que outros atores econômicos apresentem-se como candidatos a concessionários com propostas de melhoria desse mesmo serviço.

Assim, resta evidente que o caso aqui presente apresenta tanto uma tentativa do Estado de garantir a continuidade da prestação de um serviço público como, por outro lado, uma intervenção na livre iniciativa criando uma empresa que, por meio desse crédito excepcional, torna-se uma concorrente desleal.

### 3.2. Movimentações processuais do caso e a APDF 556.

Antes de passar ao deslinde dos movimentos processuais, faz-se necessário um breve resumo do caso concreto. O processo principal tem como número unificado: 0858261-89.2014.8.06.0001.

Pois bem, trata-se de uma ação ajuizada pelo consórcio Beta Trana S/A em face da Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará - CAGECE. Em suas razões, o consórcio alega que foi tratado em meados de 2008 (dois mil e oito) para a execução de obras de serviço, com fornecimento e equipamentos para ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Fortaleza na Sub-Bacia SD-06 das obras do programa de infra-estrutura básica de saneamento do estado do Ceará.

Ocorre que, após o 28º (vigésimo oitavo) dia, a CAGECE supostamente deveria ter procedido com o pagamento de parcelas dispostas no contrato firmado. O que não teria ocorrido. Desse modo, teria começado a incidir juros. Contudo, o autor

---

<sup>31</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 422941/DF. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em: 06 dez. 2005. Publicação em: 24 mar. 2006. Segunda Turma.



alegou que a Companhia não procedeu com o pagamento, se recusando a pagar o montante acumulado.

Em sua defesa, a CAGECE alegou que realizou os pagamentos em conformidade com as cláusulas contratuais. Alegou, ainda, que o pagamento só pode ser realizado após a efetiva prestação do serviço, caracterizando a mora somente quando esse não for efetuado em tempo, local e forma convenencionados.

Na réplica, o Consórcio alegou que os “boletins de medição” foram devidamente realizados pela CAGECE e que as medições foram executadas pela própria sociedade de economia mista. Todavia, complementa que ainda sim houve a mora no pagamento de determinadas parcelas.

A decorrência dessa discussão é que o juiz de primeiro grau julgou parcialmente procedente os pedidos autorais, no sentido de condenar a promovida somente ao pagamento da correção das parcelas pagas em atraso, determinando ainda a incidência de juros sobre esse valor.

Insatisfeito com o resultado, a SEM opôs embargos de declaração, os quais foram indeferidos sob alegação de que não havia qualquer omissão, contradição ou obscuridade. Ainda discordando da decisão, foi a vez de interpor um recurso de Reclamação Constitucional, o qual é objeto da análise deste trabalho.

O recurso teve como fundamento os seguintes:

[a] empresa estatal que presta serviço público em regime de exclusividade, como é o caso da CAGECE que atua em regime exclusivo em 152 municípios do Estado do Ceará, não atua em regime concorrencial, pelo que o benefício do pagamento de obrigações reconhecidas por decisões judiciais sob a sistemática de precatórios não gera desequilíbrio no mercado, mas sim protege a continuidade do serviço prestado à coletividade.

Com base nesses argumentos, requereu a suspensão da decisão no que tange a qualquer ato de constrição de bens e valores em contas bancárias. Aproveitou o ensejo, ainda, para solicitar o pagamento das dívidas por meio do regime de precatórios.

Um ponto que deve ser levantado de antemão é que a ação trata de uma ação cuja decisão de mérito é *inter partes*, ou seja, está restrita às partes que se

manifestaram na ação. O contrário, efeito *erga omnes* poderia ser alegado em sede de modulação dos efeitos, o que não ocorreu. Portanto, trata-se de uma decisão concreta cujos efeitos estão restritos às partes.

Em medida cautelar na Reclamação Constitucional 44.626 Ceará, o excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, em análise preliminar, entendeu que a decisão reclamada teria afrontado a decisão da Suprema Corte proferida na Arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF 556. Assim, deferiu parcialmente o pedido liminar para determinar a suspensão dos efeitos da decisão reclamada até o julgamento final da reclamação.

Quanto à citada ADPF, será melhor abordada em momento posterior. Por hora, cabe explicar que a Reclamação Constitucional - RC é um recurso que tem como propósito preservar a competência do Tribunal, garantir a autoridade das suas decisões e atacar ato que contrarie súmula vinculante.

Nesse sentido, a Companhia buscou a anulação da decisão inicial alegando ofensa à jurisprudência da Corte. A decisão em questão é a já citada ADPF 556, a qual foi prolatada com seus efeitos modulados para que tivesse eficácia *erga omnes*. Por esse motivo, trata-se de uma decisão vinculante e de cumprimento obrigatório por todos os órgãos jurisdicionados pelo Supremo Tribunal Federal.

Em decisão monocrática, o relator entendeu se tratar de uma sociedade de economia mista, prestadora de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro, portanto, entendendo fazer jus ao regime de precatórios. Por isso, julgou procedente a reclamação para cassar a decisão do outro magistrado.

Insatisfeito com a decisão, o consórcio opôs embargos de declaração, que foram convertidos em agravo regimental e a turma, por unanimidade, negou-lhe provimento, mantendo na íntegra a decisão do Ministro relator.

Embargos de declaração em reclamação. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, nos termos do art. 1.024, §3º, CPC. 2. Direito Administrativo. Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE. 3. Sociedade de economia mista prestadora de serviço público em regime não concorrencial. Submissão ao regime de precatórios. ADPF 556. 4. Inexistência de finalidade primária voltada à persecução de lucro. Precedentes. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão

agravada. 6. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento.<sup>32</sup>

Essas movimentações são suficientes para compreensão do mérito do caso concreto, bem como das formalidades cumpridas no processo. Neste texto, a parte dos fatos não serão exploradas, ficando restrito a análise de mérito e a discussão: podem as sociedades de economia mista pagar suas dívidas por meio do regime de precatórios?

Antes de tratar dos demais casos, é mister uma análise do principal precedente em questão: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 556.<sup>33</sup> Nela, está-se diante de um caso similar, mas com importantes distinções. Primeiro, passa-se à explanação acerca do caso da Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte.

O processo em questão tem como ementa:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. DECISÕES JUDICIAIS DE BLOQUEIO, PENHORA, ARESTO E SEQUESTRO DE RECURSOS PÚBLICOS DA COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO GRANDE DO NORTE – CAERN. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. APLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS. PRECEDENTES. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE.

1. Não autoriza análise de ato questionado por arguição de descumprimento de preceito fundamental quando se cuidar de ofensa reflexa a preceitos fundamentais. Precedentes.

2. A Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN é sociedade de economia mista, prestadora de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro: aplicação do regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República). Precedentes.

---

<sup>32</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação Constitucional nº 44626. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário da Justiça, Brasília, DF, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470802/false> Acesso em: 13/09/2024.

<sup>33</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 556. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Diário da Justiça, Brasília, DF, 2020.

3. Decisões judiciais de bloqueio, penhora, aresto e outras formas de constrição do patrimônio público de empresa estatal prestadora de serviço público em regime não concorrencial: ofensa à legalidade orçamentária (inc. VI do art. 167 da Constituição), à separação funcional de poderes (art. 2º da Constituição) e à continuidade da prestação dos serviços públicos (art. 175 da Constituição). Precedentes.

4. Arguição parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e determinar a sujeição ao regime de precatórios à Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN.

Nota-se da análise da decisão que se entendeu que a CAERN é uma sociedade de economia mista, prestadora de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro. Dadas essas características, é que autorizou o pagamento por meio do regime de precatórios.

Por essa razão, no mérito, determinou que decisões judiciais de bloqueio, penhora, aresto ou outras formas de constrição do patrimônio público de empresa estatal prestadora de serviço público em regime não concorrencial ofenderiam: a legalidade orçamentária, a separação funcional dos poderes e a continuidade da prestação dos serviços.

Ao realizar a análise do mérito, a relatora destaca que a controvérsia da questão repousa sobre a suposta contrariedade da decisão impugnada, em relação ao inciso XIX do artigo 37; ao artigo 100 e ao §2 do 173, todos da Constituição Federal de 1988<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> “[...] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”

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; [...]” 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.[...]”

“[...]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. [...]

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

Dando continuidade ao seu voto, ela reforça que o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que empresas estatais prestadoras de serviço público sujeitam-se ao regime de precatórios, fazendo jus a impenhorabilidade de seus bens.<sup>35</sup>

Contudo, julga que a execução dos débitos por meio do regime de precatórios só pode ser requerida pelas empresas estatais que não exerçam atividade econômica em regime de concorrência e distribua lucro entre seus sócios, citando o Recurso Extraordinário 599.628.<sup>36</sup>

Ademais, evocando o artigo 173 da Constituição Federal, defende que a igualdade de tratamento jurídico das empresas estatais às empresas privadas ocorre quando elas estejam organizadas para fins de exploração de atividade econômica. Nesse sentido, a jurisprudência concorda com a doutrina do douto professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Há, portanto, dois tipos fundamentais de empresas públicas e sociedades de economia mista: exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviços públicos ou coordenadoras de obras públicas e demais atividades públicas. Seus regimes jurídicos não são, nem podem ser, idênticos, como procuramos demonstrar em outra oportunidade. No primeiro caso, é compreensível que o regime jurídico de tais pessoas seja o mais próximo possível daquele aplicável à generalidade das pessoas de Direito Privado. Seja pela natureza do objeto de sua ação, seja para prevenir que desfrutem

---

<sup>35</sup> “EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional e Administrativo. Companhia estadual de transporte sobre trilhos. Sociedade de economia mista prestadora de serviço público. Atuação em regime não concorrencial. Execução pelo regime de precatórios. Possibilidade. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que os privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros a seus acionistas. 2. In casu, o acórdão recorrido consignou, expressamente, a atividade da ora agravada, a qual, indubitavelmente, não a desempenha em regime de concorrência. 3. Agravo regimental não provido. 4. Não se aplica o art. 85, § 11, do novo Código de Processo Civil, pois não houve o arbitramento de honorários advocatícios pela Corte de origem” (RE n. 1.067.478 AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 3.12.2018)

<sup>36</sup> “FINANCEIRO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PAGAMENTO DE VALORES POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. INAPLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIO. ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. A MATÉRIA CONSTITUCIONAL CUJA REPERCUSSÃO GERAL FOI RECONHECIDA. Os privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas. Portanto, a empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte não pode se beneficiar do sistema de pagamento por precatório de dívidas decorrentes de decisões judiciais (art. 100 da Constituição). Recurso extraordinário ao qual se nega provimento” (RE n. 599.628, Relator o Ministro Ayres Britto, Redator para o Acórdão o Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 17.10.2011).

de situação vantajosa em relação às empresas privadas – as quais cabe a senhoria no campo econômico -, compreende-se que estejam, em suas atuações, submetidas a uma disciplina bastante avizinhada da que regula as entidades particulares de fins empresariais. Daí haver o Texto Constitucional estabelecido que em tais hipóteses regular-se-ão pelo regime próprio das empresas privadas (art. 173, § 1º, II). Advirta-se, apenas, que há um grande exagero nesta dicção da Lei Magna, pois ela mesma se encarrega de desmentir-se em inúmeros outros artigos, como além demonstrado. No segundo caso, quando concebidas para prestar serviços públicos ou desenvolver quaisquer atividades de índole pública propriamente (como promover a realização de obras públicas), é natural que sofram o influxo mais acentuado de princípios e regras de Direito Público, ajustados, portanto, ao resguardo de interesses desta índole<sup>37</sup>

Sobre o assunto, conclui que a empresa estatal que presta serviço público em regime de exclusividade não atua em regime concorrencial, portanto, o reconhecimento do pagamento das dívidas dessas empresas por meio do regime de precatórios não gera um desequilíbrio econômico e sim a garantia da continuidade dos serviços públicos.

### 3.3. As especificações da sociedade de economia mista: a CAGECE

Diante dos requisitos apresentados pela jurisprudência para que seja permitido o pagamento das dívidas por meio do regime de precatórios, faz-se importante analisar as especificidades das empresas ora estudadas.

Nesse interim, parte-se a observação das características da Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará. Partindo a análise da divisão societária, têm-se a seguinte distribuição: “94,47% de ações de titularidade do Governo do Rio Grande do Norte; 5,34% de ações do Banco do Rio Grande do Norte; 0,12% de ações pertencentes à União; e 0,07% de outros acionistas públicos e particulares”<sup>38</sup>

Nota-se, portanto, que, no caso concreto, o Estado é acionista quase global, tendo a iniciativa privada somente uma atuação subsidiária e quase ínfima. Assim,

---

<sup>37</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 203.

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 556. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário da Justiça, Brasília, DF, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752157007> . Acesso em: 5 jun. 2024.

para não distanciar essa informação do comparativo entre as duas Companhias, traz-se os dados da divisão societária da Companhia de Água e Esgoto do Ceará.

Conforme pode ser observado abaixo, a divisão da estrutura é feita em ações ordinárias (ON), ações preferenciais (PN) e ações totais. Extrai-se, portanto, os seguintes dados: Quanto às ON: O Estado do Ceará detém 88,52%, seguido pelo município de Fortaleza com 11,48% e 0% de outros.

Já as PN, têm a seguinte divisão: o Estado detém 68,37% das ações, seguido pela categoria “outros” com um total de 31,63%; por fim, o Município com 0%. Note-se o quadro abaixo:<sup>39</sup>

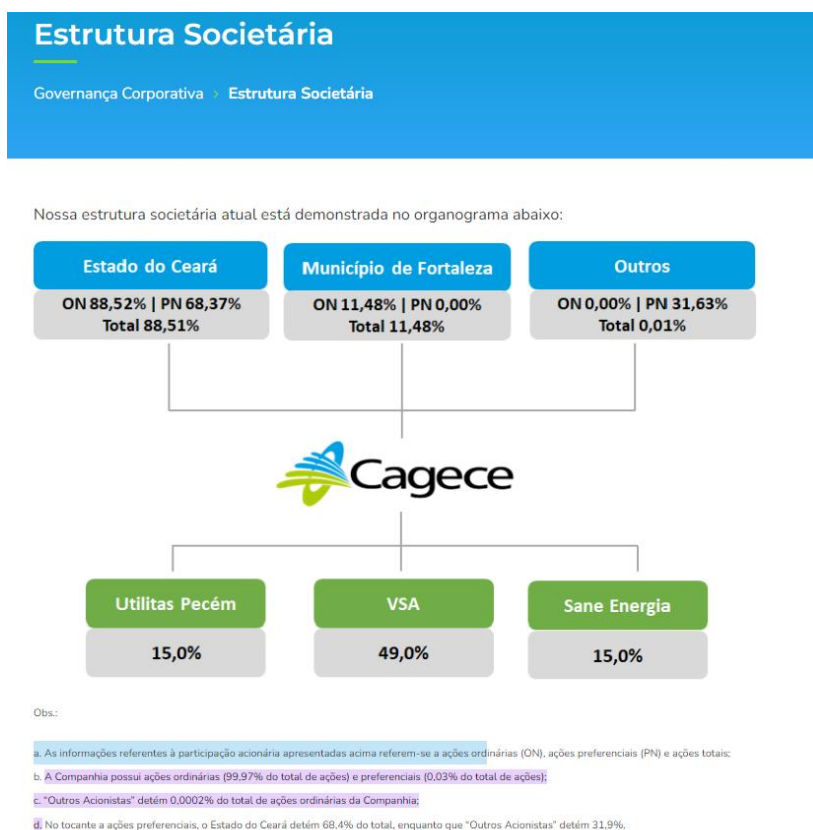


Figura 1: Estrutura societária CAGECE

<sup>39</sup> CAGECE. Governança Corporativa: Estrutura Societária. Disponível em: <https://ri.cagece.com.br/governanca-corporativa/estrutura-societaria/#:~:text=A%20Companhia%20possui%20ações%20ordinárias,d>. Acesso em: 5 jun. 2024.

Nota-se, com isso, uma grande diferença entre as estruturas societárias das empresas. Ao passo que uma destina à iniciativa privada um percentual irrisório, a outra apresenta uma vantagem muito maior aos seus acionistas.

Sobre esse assunto, será melhor detalhado em momento posterior. Por hora, é importante finalizar a análise da decisão que autorizou o pagamento das dívidas da CAERN por meio do regime de precatórios. Em seu voto, a relatora cita outra decisão, do Ministro Ayres Britto.<sup>40</sup>

Com base nesses pressupostos, fundamentou sua decisão e autorizou que a companhia pagasse suas dívidas por meio do regime de precatórios. Observe-se que se trata de uma empresa que de fato é majoritariamente pública, tendo como acionista principal o Estado.

Ainda sobre o assunto. rememorando os dados trazidos, têm se que a divisão é feita da seguinte forma: Quanto às ON: O Estado do Ceará detém 88,52%, seguido pelo município de Fortaleza com 11,48% e 0% de outros.

---

<sup>40</sup> DECISÃO: vistos, etc. Trata-se de recurso extraordinário, interposto com suporte na alínea “a” do inciso III do art. 102 da Constituição Republicana, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Acórdão assim ementado (fls. 149): “PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ EXECUTIVIDADE. IMUNIDADE RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. REGIME JURÍDICO PRÓPRIO DAS EMPRESAS PRIVADAS. COBRANÇA PELO MUNICÍPIO DE NATAL DA TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADES. SERVIÇO PÚBLICO QUE APRESENTA REQUISITOS DE ESPECIFICIDADE E DA DIVISIBILIDADE, COLOCADO À DISPOSIÇÃO DE CONTRIBUINTE DETERMINADOS. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE CARACTERIZADA. PRECEDENTES DO STF E DESTA CORTE DE JUSTIÇA. AGRAVO CONHECIDO E IMPROVIDO”. 2. Pois bem, a parte recorrente aponta violação à alínea “a” do inciso VI e § 2º do art. 150 da Carta Magna de 1988. 3. A seu turno, a Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Francisco Adalberto de Nóbrega, opina pelo parcial provimento do recurso. 4. Tenho que a insurgência merece acolhida. De início, reporto-me ao julgamento do RE 253.472, redator para o acórdão o ministro Joaquim Barbosa. Naquela oportunidade, o Plenário desta nossa Casa de Justiça decidiu que não incide IPTU sobre os bens imóveis administrados por sociedade de economia mista prestadora de serviço público, porque acobertados pela imunidade recíproca de que trata a alínea “a” do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal de 1988. 5. De mais a mais, por ocasião da apreciação do ARE 638.315, o Pleno do STF reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada e reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria. Leia-se, a propósito, a ementa do mencionado precedente: “RECURSO. Extraordinário. Imunidade tributária recíproca. Extensão. Empresas públicas prestadoras de serviços públicos. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. Reafirmação da jurisprudência. Recurso improvido. É compatível com a Constituição a extensão de imunidade tributária recíproca à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária INFRAERO, na qualidade de empresa pública prestadora de serviço público”. 6. Outros precedentes: Als 693.746, da relatoria do ministro Joaquim Barbosa; e 700.917, da relatoria do ministro Dias Toffoli; bem como RE 569.549, da relatoria da ministra Ellen Gracie. Ante o exposto, e frente ao § 1º-A do art. 557 do CPC, dou provimento ao recurso” (DJe 11.4.2012).



Nesse ínterim, faz-se necessário mencionar o que seriam ações ordinárias e ações preferenciais. Como base para isso, tomar-se-á a lei de sociedade por ações - LSA, lei nº 6.404/76 e a melhor doutrina.

Para Coelho<sup>41</sup>, as ações ordinárias garantem ao seu titular o direito de voto em assembleia geral, assim, o acionista detentor de mais da metade dessas ações controla a companhia e pode eleger seus administradores, bem como decidir sobre assuntos de natureza geral sobre o funcionamento da sociedade.

Por outro lado, as ações preferenciais não têm uma fórmula pré definida, podendo haver várias classes de preferenciais dentro da mesma companhia e o que diferencia cada uma delas são as vantagens e desvantagens que cada uma gera ao seu titular. Nas palavras de Borba<sup>42</sup>:

[...] as ações preferenciais, ao contrário das ordinárias, são sempre diferenciadas. Cada classe de preferenciais tem sempre alguma coisa a mais ou a menos. [...] As ações preferenciais caracterizam-se, então, por oferecer a seus titulares: (a) vantagens e desvantagens, cumulativamente; (b) apenas vantagens.

Para melhor exemplificar os tipos de vantagens que podem ser trazidas aos titulares de ações preferenciais, cita-se o artigo 17 da LSA. Segundo o qual:

[...] Art. 17. As preferências ou vantagens das ações preferenciais podem consistir:  
I - em prioridade na distribuição de dividendo, fixo ou mínimo;  
II - em prioridade no reembolso do capital, com prêmio ou sem ele; ou  
III - na acumulação das preferências e vantagens de que tratam os incisos I e II.[...]

Desse modo, cada companhia pode adotar quais serão os benefícios que os acionistas prioritários receberão. No caso da CAGECE, a divisão foi realizada da seguinte forma, conforme seu estatuto social:

Art. 4º. O capital social da Companhia é de R\$1.943.606.639,29 (um bilhão, novecentos e quarenta e três milhões, seiscentos e seis mil, seiscentos e trinta e nove reais e vinte e nove centavos), representado por 183.498.962

---

<sup>41</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume 2: direito de empresa. 16. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 121.

<sup>42</sup> BORBA, José Eduardo Tavares. Direito Societário. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2015. P. 239.

(cento e oitenta e três milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, novecentas e sessenta e duas) ações ordinárias nominativas e 56.877 (cinquenta e seis mil, oitocentos e setenta e sete) ações preferenciais nominativas, todas sem valor nominal.

§1º. Cada ação ordinária confere direito a um voto nas deliberações das Assembleias Gerais.

§2º. As ações preferenciais não conferem direito a voto e asseguram a seus titulares as seguintes vantagens:

I – prioridade na distribuição de dividendos;

II – prioridade no reembolso do capital, no caso de dissolução da sociedade;

III – direito à participação proporcional nas bonificações decorrentes de incorporação de reservas ou lucros;

IV – participação nos aumentos de capital, em igualdade de condições com os demais acionistas, e na capitalização de todas as reservas.

§3º. Além do dividendo prioritário previsto no parágrafo 2º anterior, os titulares das ações preferenciais concorrerão aos dividendos em igualdade de condições com as ações ordinárias, acrescido de 10% (dez por cento) sobre o valor pago a estas últimas.

§4º. As ações da Companhia são escriturais, mantidas em contas de depósito em nome de seus titulares, perante instituição financeira autorizada pela Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”). Observados os limites máximos fixados pela CVM, o custo do serviço de transferência da propriedade das ações escriturais poderá ser cobrado diretamente do acionista pela instituição depositária, conforme definido em contrato de escrituração de ações.<sup>43</sup>

Note-se que as vantagens trazidas são principalmente de natureza econômica, dizendo respeito principalmente a prioridades na distribuição de dividendos. Essa informação é importante e já esboça a conclusão que se pretende chegar: os acionistas têm prioridade na distribuição dos lucros, mas busca-se responsabilizar os cofres públicos pelas despesas decorrentes da atuação da companhia.

Tal análise, contudo, será objeto do tópico de conclusões. No momento, para uma melhor observação do que esses percentuais indicam, traz-se a tabela de distribuição dos lucros de um recorte temporal indicado.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> CAGECE. Estatuto Social. Disponível em: [https://www.cagece.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Estatuto\\_Social\\_Cagece\\_AGE\\_24-07-2020.pdf](https://www.cagece.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Estatuto_Social_Cagece_AGE_24-07-2020.pdf). Acesso em: 5 jun. 2024.

<sup>44</sup> CAGECE. Planilha Interativa: Serviços aos Investidores. Disponível em: <https://ri.cagece.com.br/servicos-aos-investidores/planilha-interativa/>. Acesso em: 5 jun. 2024.

	1T23	2T23	3T23	4T23	1T24
Ativo Total	5.045.789	5.365.824	5.506.487	5.820.417	5.853.977
Ativo Circulante	972.522	1.033.907	879.600	970.506	826.615
Ativo Não Circulante	4.073.267	4.331.917	4.626.887	4.849.911	5.027.362
Passivo Circulante	536.642	661.442	793.287	1.111.306	1.066.031
Passivo Não Circulante	1.698.251	1.893.755	1.849.543	1.789.275	1.807.547
Patrimônio Líquido	2.810.896	2.810.627	2.863.657	2.919.836	2.980.399
Dívida Líquida	822.380	1.020.114	1.168.037	1.447.247	1.630.753
Receita Líquida (sem Receita Construção)	465.959	464.948	539.323	573.128	570.121
<b>Lucro Bruto</b>	198.129	193.873	262.146	241.918	263.316
Resultado Financeiro Líquido	-17.977	-21.632	-26.712	-27.195	-14.636
Lucro Líquido	23.002	-269	52.814	44.673	61.584
<b>Índices</b>					
Liquidez Corrente	1,8	1,6	1,1	0,9	0,8
Dívida Líquida/EBITDA LTM	1,8	2,3	3,0	3,3	3,2
Exigibilidades/Patrimônio Líquido	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
Margem Bruta	42,5%	41,7%	48,6%	42,2%	46,2%
Margem Líquida	4,9%	-0,1%	9,8%	7,8%	10,8%
Margem Ebitda	20,1%	17,0%	28,9%	19,4%	28,3%
<b>Investimento trimestral (milhares de R\$)</b>					
Água	131.996	142.871	208.787	182.343	158.702
Esgoto	86.817	108.826	130.738	126.366	89.944
Outros	5.133	9.532	12.542	7.241	13.088
<b>TOTAL</b>	<b>223.946</b>	<b>261.229</b>	<b>352.067</b>	<b>315.950</b>	<b>261.733</b>

Figura 2: Balanço patrimonial CAGECE

Nota-se, portanto, os resultados de lucro nos últimos trimestres, demonstrando a natureza majoritariamente lucrativa da empresa. Quando se trata da divisão, como já mencionado, têm-se a iniciativa com um percentual maior que um terço na distribuição dos lucros prioritários.

Nesse sentido, a sociedade apresenta-se como um ótimo investimento por parte dos acionistas, uma vez que, a realização do investimento gera somente vantagem. Ora, caso a companhia continue com seu histórico de lucros, o acionista tem prioridade na divisão, mas quando ocorre despesa, essa despesa é transferida para responsabilização estatal.

Neste momento, é oportuno mencionar as qualidades da Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará - CAGECE. Trata-se de uma Sociedade de economia mista, conforme abordado em tópico específico, trata-se de uma espécie de regime híbrido, em que se mesclam características tanto de uma empresa pública quanto de sociedades privadas.

Nesse sentido, observa-se a participação do Estado em seu capital, bem como de acionistas e setores da comunidade privada. Assim, apesar de não ter todas as exigências que as empresas públicas detêm para seu funcionamento, ainda são

dotadas de alguns benefícios concedidos para essas. Esse é o caso da imunidade tributária recíproca, a qual, cumpridos alguns requisitos, as sociedades de economia mista podem evocar.<sup>45</sup>

### 3.4. Da distinção entre a CAGECE e a CAERN

Para elucidar melhor o contraste entre as empresas que estão sendo tratadas neste trabalho, recorreremos a técnica de interpretação hermenêutica chamada *distinguishing*, a qual, sinteticamente, consiste em apresentar as diferenças entre um paradigma e um caso concreto, a fim de demonstrar as especificidades que os distingue a ponto de obstar o mesmo entendimento aos dois casos.

Aqui, será tomado o caso da CEGECE como caso concreto e a CAERN como paradigma, uma vez que fora um caso em que se possibilitou o pagamento das dívidas por meio do regime de precatórios. Quanto às semelhanças, compre elencá-las de antemão. Tratam-se de sociedades de economia-mista, ambas localizadas no Nordeste e prestadoras de serviço público essencial, qual seja, o de saneamento básico.

Contudo, para além das semelhanças que podem apresentar, são nas suas diferenças fundamentais que se encontram os motivos da aplicação ou não do regime de precatórios para o pagamento de suas dívidas. Neste primeiro momento, parte-se à análise do regime interno de ambas as empresas.

Quanto à CAGECE, observam-se as seguintes disposições: trata-se de uma sociedade de economia mista prestadora de serviço de saneamento básico. Seu capital, por sua vez, é formado por participação tanto do Estado quanto da iniciativa privada. Para esta, ademais, consta cláusula que garante a distribuição de lucros.

Uma discussão que pode surgir, em decorrência disso, é quanto à expressão “interesse primário de lucro”. Aqui, não se sabe se a palavra “primário” foi utilizada em seu sentido de prioridade, ou seja, empresas cuja prioridade seja o lucro. Outra interpretação, é de que a palavra tenha sido utilizada no sentido de haver, a qualquer tempo, a possibilidade de lucro.

---

<sup>45</sup> <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=465866&ori=1>

Independente de qual momento acontece o interesse, se antes da prestação do serviço ou se constitui uma mera possibilidade advinda da prestação do serviço público, fato é que: se o excedente ficasse em posse da empresa ou do Estado, faria sentido haver a possibilidade.

Contudo, isso não é o que pode ser observado no regimento da CEGECE, no qual consta cláusula expressa a distribuição de dividendos para os acionistas. Resta importante realizar uma observação: a crítica aqui realizada não repousa na possibilidade de distribuição de lucros, já que é uma possibilidade comum às empresas privadas e o mesmo poderia ser aplicado à uma sociedade que também conta com prerrogativas privadas.

Entretanto, aqui faz-se necessário novo elemento de contradição, tal investimento é – ou prepara-se para ser — o melhor investimento possível. Isso por um motivo simples: é um investimento sem qualquer risco. Observe-se que um empreendimento apresenta fundamentalmente duas possibilidades: 1) Obter êxito (gerar lucro) ou 2) fracassar (obter despesa).

Assim, em uma sociedade comum, quando a empresa tem lucro, os acionistas recebem seus dividendos. Do contrário, quando ela apresenta despesa, os acionistas além de não receber nada, ainda observam a redução do seu patrimônio na esperança de que um dia a empresa alcance êxodo. É o risco do empreendimento.

O caso em tela caminha para um caminho diferente. Sob égide da cláusula 4º do estatuto, os lucros podem ser repartidos entre os acionistas. Até aqui, como dito, não há problema. Este, por sua vez, encontra-se no momento da despesa. Como reconhecido na Reclamação, foi autorizado o pagamento de uma dívida da Companhia por meio do regime de precatórios.

Ora, trata-se, como dito, de um excelente investimento. Isso porque: se a empresa gerar lucro, os acionistas recebem seus dividendos; do contrário, em caso de prejuízo, quem paga é o Estado. Não é necessário um grande esforço para perceber um claro abuso de direito equivocadamente autorizado.

### 3.5. O regime jurídico da intervenção e o princípio da concorrência.

Diante do apresentado, é importante mencionar que o Estado brasileiro consagrou o princípio da concorrência como sendo norteador para efetivação de um ambiente economicamente funcional em um contexto de livre iniciativa. Com isso, a administração se comprometeu a fomentar um ambiente que favoreça a competição igualitária entre os interessados na exploração econômica.

Conforme mencionado anteriormente, diferente do regime anterior, a nova ordem Constitucional posicionou o Estado como um regulador da ordem econômica, sendo ele responsável pela instauração dos direitos e deveres inerentes aos agentes econômicos a fim de favorecer uma competição leal de justa:

A constituição econômica é a parte da constituição total, encarregada de estatuir preceitos reguladores dos direitos e deveres dos agentes econômicos, delimitando, assim, o regime financeiro do Estado. [...]. Na realidade, trata-se de um microssistema normativo, integrado à própria carta constitucional positiva, em cujo esteio erigem-se normas e diretrizes constitucionais que disciplinam, juridicamente, a macroeconomia. Tem como meta dar o arcabouço jurídico-constitucional à ordem econômica, assegurando seus elementos de natureza monetária, tributária e financeira, os quais irão conformá-la. No Brasil, ele está presente de maneira nítida, determinando os campos de atuação das iniciativas pública e privada, o regime regente da relação capital/trabalho e os princípios orientadores da atividade financeira.<sup>46</sup>

Portanto, por mais que alguns pensadores critiquem o que chamam de prolixíssimo constitucional, fato é que o novo ordenamento jurídico prevê mecanismos pelos quais o Estado pode continuar atuando na economia de maneira residual, a fim de garantir a igualdade, bem como de contornar crises.

Tal papel pode ser visto inclusive por meio da instauração do regime de precatórios, o qual, se apresenta como uma forma de proteger as finanças públicas de novas despesas que podem prejudicar os empenhos previamente realizados.

No caso em tela, a concessão do benefício à CAGECE, a qual, diferentemente da CAERN, conta como características mais similares às empresas privadas do que

---

<sup>46</sup> BULOS, U. L. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

às empresas estatais, especialmente no que tange à sua política de divisão de lucros e dividendos.

Desse modo, ter uma empresa que não se responsabiliza pelas suas próprias dívidas competindo com outras que não usufruem do mesmo benefício, apresenta-se como uma concorrente desleal. Isso, em última instância, impede que novos atores se apresentem com soluções mais eficientes para prestação contínua de um serviço público tão essencial como o de saneamento básico.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A análise apresentada ao longo deste trabalho permitiu uma compreensão mais aprofundada sobre a possibilidade de sociedades de economia mista, como a CAGECE, utilizarem o regime de precatórios para pagamento de suas dívidas. A questão central discutida, a partir do estudo da Reclamação Constitucional 44626/CE e dos precedentes analisados, revela a complexidade inerente à aplicação desse regime a entidades que, embora desempenhem funções de interesse público, operam em regime híbrido com participação significativa da iniciativa privada.

Conforme discutido, a diferenciação entre sociedades de economia mista e empresas públicas reside tanto na estrutura societária quanto na forma como essas entidades distribuem seus lucros. A CAGECE, por exemplo, beneficia-se de uma política de divisão de dividendos com seus acionistas privados, ao mesmo tempo em que busca responsabilizar o poder público pelo pagamento de suas dívidas através de precatórios. Essa prática coloca em evidência uma possível distorção na concorrência, uma vez que tais empresas, ao usufruírem de prerrogativas estatais e vantagens financeiras, assumem uma posição privilegiada em relação a empresas privadas que operam no mesmo setor.

Dessa forma, a conclusão que se impõe é a de que a aplicação do regime de precatórios a sociedades de economia mista deve ser cuidadosamente examinada à luz de critérios claros que considerem a função pública desempenhada, o grau de envolvimento da iniciativa privada e o impacto sobre o equilíbrio de mercado. No caso da CAGECE, as especificidades de sua estrutura societária e a forma como lida com suas dívidas e lucros indicam que a extensão desse benefício pode não ser apropriada, pois enfraquece o princípio da concorrência e perpetua a desigualdade entre agentes econômicos.

Por fim, conclui-se que o tema em questão demanda uma maior uniformidade jurisprudencial, de modo a assegurar que o regime de precatórios seja utilizado de maneira justa e equitativa, preservando tanto os interesses públicos quanto a concorrência leal no mercado.



## 5. REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. de B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

ALMEIDA, Michelle Alves de. A evolução do precatório. 2011.

BORBA, José Eduardo Tavares. Direito Societário. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 239.

BULOS, U. L. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 16 dez. 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000. Altera o art. 100 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 14 set. 2000.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 dez. 1976.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 28, p. 1, 10 fev. 2005.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 51, p. 1-223, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 124, p. 1, 1 jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 47. Relator: Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. Julgado em 22 out. 1992. Diário da Justiça, 13 jun. 1997, p. 26688. Ementário vol. 1873-01, p. 1. Revista Trimestral de Jurisprudência, vol. 166-01, p. 3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 556. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário da Justiça, Brasília, DF, 30 abr. 2020. Disponível em: [URL, se houver]. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 422941/DF. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em: 06 dez. 2005. Publicação em: 24 mar. 2006. Segunda Turma.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Processo nº 0858261-89.2014.8.06.0001. Autor: [Nome do autor]. Réu: [Nome do réu]. Decisão de [Data da decisão]. Disponível em: [URL, se houver]. Acesso em: [Data de acesso, se houver URL].

CAGECE. Estatuto Social. Disponível em: [https://www.cagece.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Estatuto\\_Social\\_Cagece\\_AGE\\_24-07-2020.pdf](https://www.cagece.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Estatuto_Social_Cagece_AGE_24-07-2020.pdf). Acesso em: 5 jun. 2024.

CAGECE. Planilha Interativa: Serviços aos Investidores. Disponível em: <https://ri.cagece.com.br/servicos-aos-investidores/planilha-interativa/>. Acesso em: 5 jun. 2024.

COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume 2: direito de empresa. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 121.

DURÇO, Karol Araujo. O pagamento de créditos de natureza alimentar pelo estado na égide da constituição da república de 1988: evidência de hegemonia do poder executivo no constitucionalismo brasileiro. Revista brasileira de teoria constitucional, v. 1, n. 1, 2015.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de direito administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GARCIA, Ricardo Lupion; TAVARES, Cláudio Kaminski. Livre iniciativa: considerações sobre seu sentido e alcance no direito brasileiro. Revista Acadêmica – Faculdade de Direito do Recife, volume 88, número 1, jan./jun. 2016. Pg. 163.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares. Em direção a uma administração pública brasileira contemporânea com enfoque sistêmico. Desenvolvimento em questão: revista do programa de pós-graduação em desenvolvimento. Ijuí. Vol. 12, n. 25 (jan./mar. 2014), p. 41-80, 2014

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. Cadernos de pesquisa, n. 74, p. 5-10, 1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 33. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12/07/2016. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 203.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. O modelo constitucional econômico e a atuação do estado brasileiro. **Revista de Direito**, v. 13, n. 17, p. 135-146, 2010.

MOCCIA, Maria Herminia Penteado Pacheco e Silva. Sociedade de economia mista. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/227/edicao-1/sociedade-de-economia-mista>.

OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Precatórios. Aspectos Administrativos, Constitucionais, Financeiros e Processuais. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SCHIRATO, Vitor Rhein. As empresas estatais no direito administrativo atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, José Afonso da. Comentário Textual à Constituição. 7ª ed. Malheiros: São Paulo, 2010.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. Constituições do Brasil. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 2002.

TOLEDO, Gastão Alves de. O direito constitucional econômico e sua eficácia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VAZ, José Otavio de Vianna. O pagamento de tributos por meio de precatórios. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

VARGAS, Jorge de Oliveira; ULIANA JUNIOR, Laércio Cruz. Precatório: moeda ou mero pedaço de papel? In: Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT. Ano 7, n. 41. Belo Horizonte, set./out. 2009, p. 173-182.