

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.317 SERGIPE**

**RELATOR** : **MIN. FLÁVIO DINO**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE  
**INTDO.(A/S)** : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 20ª REGIÃO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

*EMENTA:* ADPF. EMPRESA PÚBLICA ESTADUAL (PRONESE). MEDIDAS JUDICIAIS DE CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL. ATUAÇÃO EM REGIME NÃO CONCORRENCIAL E SEM FINALIDADE LUCRATIVA (FOMENTO).

**I - O CASO EM APREÇO**

1. Arguição ajuizada contra decisões judiciais que determinaram a constrição patrimonial (**bloqueio, penhora, sequestro e arresto**) de bens e valores da PRONESE – Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe.

**II - QUESTÃO DISCUTIDA**

2. A controvérsia consiste em definir se empresas públicas, como a PRONESE, submetem-se à satisfação de seus débitos pelo regime comum de execução ou pelo sistema de precatórios.

**III - RAZÕES DE DECIDIR**

3. A PRONESE é empresa pública integrante da Administração indireta, voltada à execução de políticas públicas, sem exploração de atividade econômica e

integralmente custeada por recursos orçamentários. Submete-se ao regime de precatórios (CF, art. 100 e ss.) diante da ausência de finalidade lucrativa e da atuação em ambiente não concorrencial.

**Precedentes.**

#### IV - DISPOSITIVO

4. Medida liminar **deferida**, *ad referendum* do Plenário.

#### DECISÃO

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida liminar, proposta pelo GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE, contra decisões judiciais proferidas por órgãos da Justiça do Trabalho no âmbito estadual que determinaram a constrição patrimonial (penhora, bloqueio e sequestro) de bens e valores da PRONESE.

Sustenta o requerente que a entidade não se submete a medidas de expropriação típicas do regime comum de execução, como bloqueio de valores e penhora de bens.

Afirma que a PRONESE é empresa pública instituída por lei, voltada à execução de políticas públicas de combate à pobreza rural e ao assessoramento de órgãos estaduais e municipais no planejamento e execução dessa missão, **sem finalidade lucrativa, sem atuação em ambiente concorrencial e integralmente dependente de dotações orçamentárias.**

Sustenta que as decisões questionadas violam os seguintes preceitos fundamentais: (a) o princípio da independência e da harmonia entre os Poderes (art. 2º); (b) o regime especial de pagamento de dívidas da Fazenda Pública (CF, art. 100 e ss); (c) o princípio da segurança

## ADPF 1317 MC / SE

orçamentária (CF, art. 167, VI); (d) o princípio da continuidade dos serviços públicos; (e) o princípio da intranscendência das medidas restritivas de direitos; e (f) o princípio da isonomia no tratamento dos credores do Estado (CF, art. 5º, *caput*).

Requer, em sede liminar, a suspensão imediata das medidas constritivas impostas à entidade, bem como a restituição dos valores eventualmente bloqueados, desde que não repassados a terceiros.

No mérito, postula o reconhecimento de que a execução de débitos da PRONESE deve observar o regime de precatórios, com a consequente declaração de inconstitucionalidade das decisões que determinem a constrição direta de seus recursos.

Delineados os aspectos essenciais, aprecio a admissibilidade do pedido.

### QUESTÕES PRELIMINARES

A arguição de descumprimento tem como finalidade **evitar o risco de dano** ou **reparar a lesão** a preceito constitucional fundamental resultante de comportamento ativo ou omissivo imputável a órgãos ou entidades do Poder Público (CF, art. 102, § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º).

Seu cabimento, contudo, submete-se à **cláusula de subsidiariedade** (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), sendo admissível apenas quando inexistente outro meio eficaz de sanar — **de forma ampla, geral e imediata** — a controvérsia constitucional (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 07.12.2005).

No caso, a jurisprudência desta Corte admite o uso da ADPF para impugnar decisões judiciais que determinam a **constrição patrimonial de entidades da Administração indireta prestadoras de serviço público**, ante o risco de lesão aos preceitos fundamentais da independência e harmonia entre os Poderes (CF, art. 2º), da legalidade em matéria de despesas orçamentárias (CF, art. 167, VI), do regime constitucional de precatórios (CF, art. 100 e ss), entre outros (ADPF 556, Rel. Min. Cármen

## **ADPF 1317 MC / SE**

Lúcia, Tribunal Pleno, j. 14.02.2020).

Diante do exposto, entendo configurada, no caso, situação de possível lesão a preceitos fundamentais, especialmente à continuidade da prestação de serviços públicos essenciais à população do Estado de Sergipe.

É de ressaltar que a PRONESE figura como ré ou executada em múltiplas ações envolvendo a cobrança de dívidas pecuniárias (cíveis e trabalhistas). Somente por meio do emprego da arguição de descumprimento de preceito fundamental a empresa pública poderá ter acesso a instrumento processual capaz de solucionar — de maneira ampla, geral e imediata — a controvérsia constitucional posta.

Presente a legitimidade processual ativa do Governador do Estado de Sergipe e configurados os demais requisitos de admissibilidade, conheço da arguição de descumprimento. Aprecio, desse modo, o pedido.

### **REGIME DE PRECATÓRIOS**

A controvérsia consiste em saber se as empresas públicas, como a PRONESE, estão sujeitas à cobrança judicial de suas dívidas por meio do procedimento comum (expropriação judicial) ou mediante adoção do rito especial próprio da Fazenda Pública (precatórios).

Mostra-se importante essa distinção, pois os devedores em geral, pessoas físicas ou jurídicas, quando inadimplentes, sofrem a execução judicial de suas dívidas mediante expropriação judicial. Isso significa que os bens físicos do devedor (casas, veículos, joias etc) serão alienados (vendidos em juízo ou por particular) ou adjudicados (entregues ao credor para quitar a dívida), assim como seus créditos (dinheiro, depósitos, ações e outros títulos de valor) serão arrecadados, até o montante suficiente à satisfação da dívida.

Essa mesma sistemática, contudo, não pode ser adotada em relação à Fazenda Pública, pois se a execução judicial contra o Estado ocorresse mediante simples arrecadação das contas do Tesouro ou alienação dos

## **ADPF 1317 MC / SE**

bens da Administração Pública, tais medidas acarretariam a paralisação de serviços essenciais à população.

Por esse motivo, a Constituição de 1988 instituiu a sistemática dos precatórios, pelo qual os débitos judiciais da Fazenda Pública são pagos segundo ordem cronológica de inscrição, preservando a isonomia entre credores, o planejamento fiscal, a separação de Poderes e a continuidade dos serviços públicos.

Segundo a jurisprudência firmada por esta Corte, para efeito de aplicação do regime dos precatórios, a expressão “*Fazenda Pública*” (CF, art. 100) abrange os órgãos da Administração Pública direta, suas autarquias e fundações públicas, assim como as empresas estatais prestadoras de serviços públicos, desde que, neste último caso, não exista concorrência com empresas privadas, não ocorra exercício de atividade com fins econômicos, nem distribuição de lucros entre acionistas (ADPF 873, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, j. 22.02.2023; ADPF 1.082, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 19.12.2023; ADPF 1.249, Rel. Min. Flávio Dino, Pleno, j. 30.3.2026, entre outros).

No caso, o exame do perfil institucional da PRONESE revela o atendimento aos requisitos para incidência do regime constitucional de precatórios (CF, art. 100 e ss.), por se tratar de entidade voltada à execução de atividades de interesse público, em ambiente não concorrencial, sem finalidade lucrativa e integralmente financiada por recursos orçamentários.

Desse modo, assiste razão ao arguente quando defende a aplicação, à referida empresa estatal, do regime de precatórios, nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte.

### **SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2<sup>a</sup>) E SEGURANÇA ORÇAMENTÁRIA (CF, ART. 167)**

De outro lado, a PRONESE depende de subvenções públicas para custear suas atividades. Trata-se, portanto, de verbas previstas na

## ADPF 1317 MC / SE

legislação orçamentária e que, por isso, já estão afetadas ao cumprimento de programações orçamentárias definidas conjuntamente pelo Executivo e pelo Legislativo.

Vê-se, daí, que as ordens judiciais de bloqueio das contas da PRONESE atingem diretamente os recursos públicos consignados no orçamento estadual, ocasionando indevida intervenção do Poder Judiciário na alocação dos recursos públicos definida pelo Executivo e pelo Legislativo. Disso resulta situação de grave transgressão ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º) e ao postulado da segurança orçamentária (CF, art. 167).

É por isso que o Supremo Tribunal Federal, reafirmando a independência entre os Poderes e a legalidade orçamentária, tem declarado a inconstitucionalidade de decisões judiciais que, como no caso, determinam o bloqueio, a penhora e o sequestro de bens e valores de entidades da Administração Pública indireta, responsáveis por serviços públicos ou atividades de interesse social, em regime não concorrencial e sem fins lucrativos. Nessa linha, cito precedente da minha lavra:

***Ementa:*** ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CAUTELAR DEFERIDA. CONVERSÃO DO REFERENDO EM JULGAMENTO FINAL DE MÉRITO. COMPANHIA DE SANEAMENTO DO ESTADO DO PARÁ (COSANPA). **BLOQUEIO, PENHORA, SEQUESTRO E ARRESTO DE BENS E VALORES. EMPRESA ESTATAL PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS. ATIVIDADE REALIZADA EM REGIME DE EXCLUSIVIDADE, SEM FINALIDADE LUCRATIVA. VIOLAÇÃO AO REGIME DOS PRECATÓRIOS (CF, ART. 100), AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (CF, ART. 2º) E À SEGURANÇA ORÇAMENTÁRIA (CF, ART. 167).**

1. Arguição ajuizada para questionar a validade das medidas judiciais de constrição patrimonial (bloqueio, penhora, sequestro e arresto de bens e valores) determinadas contra a Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA).

## ADPF 1317 MC / SE

2. Consiste a COSANPA em empresa estatal (sociedade de economia mista) prestadora de serviços públicos essenciais (saneamento básico e abastecimento hídrico), controlada pelo Estado do Pará (controle acionário), cuja atividade é exercida em ambiente não concorrencial (única prestadora no território em que atua) e sem finalidade lucrativa (não distribui lucros entre sócios; todo capital é investido no aprimoramento dos serviços).

3. Aplica-se o regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100 e ss) às empresas públicas e às sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, sempre que exercerem suas atividades em regime não concorrencial e sem fins lucrativos. Precedentes.

4. Conversão do referendo da medida liminar em julgamento final de mérito. Precedentes.

5. Arguição de descumprimento conhecida e julgada procedente.

(ADPF 1086 MC-Ref, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 18-03-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26-03-2024 PUBLIC 01-04-2024)

Em idêntico sentido:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Referendo de medida cautelar. Conversão em julgamento definitivo de mérito. Decisões judiciais que determinaram bloqueio de valores da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB) para cumprimento de condenações trabalhistas. Sociedade de economia mista prestadora do serviço público de saneamento básico em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro. Incidência do regime constitucional dos precatórios. Precedentes. Procedência do pedido.

1. Conforme a jurisprudência do STF, aplica-se o regime

## ADPF 1317 MC / SE

de precatórios às sociedades de economia mista que prestam serviço público essencial em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro. Precedentes (ADPF nº 556/RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 14/2/20, DJe de 6/3/20; ADPF nº 616/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 24/5/21, DJe de 21/6/21; ADPF nº 513/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 28/9/20, DJe de 6/10/20; ADPF nº 524/DF-MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. do ac. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/10/20, DJe de 23/11/20; RE nº 852.302/AL-AgR, Segunda Turma, de minha relatoria, julgado em 15/12/15, DJe de 29/2/16).

2. A CAESB é uma sociedade de economia mista cujo objetivo primordial é a prestação do serviço público essencial de saneamento básico no âmbito do Distrito Federal, onde atua com caráter de exclusividade.

3. A lógica aplicada aos precatórios visa proteger a organização financeira dos órgãos da Administração Pública, de forma a garantir a fiel execução do orçamento e, conseqüentemente, a efetiva implementação das políticas públicas ali previstas, bem como estabelecer isonomia entre os credores do Estado, promovendo a racionalização do pagamento das condenações judiciais da Fazenda Pública.

4. O reconhecimento da incidência do regime de precatórios à CAESB, além de privilegiar os postulados da legalidade orçamentária (art. 167, inciso III, CF/88) e da continuidade dos serviços públicos, também prestigia a proteção à saúde coletiva e o acesso ao mínimo existencial, visto que a empresa presta serviço público de esgotamento sanitário e de fornecimento de água no Distrito Federal, os quais compõem o núcleo essencial do direito a uma existência digna.

5. Conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito, julgando-se procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental e confirmando-se a medida cautelar na qual se determinou a incidência do art. 100

## ADPF 1317 MC / SE

da Constituição Federal às condenações judiciais contra a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB).

(ADPF 890, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 29-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 14-03-2022 PUBLIC 15-03-2022)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO E CONSTITUCIONAL. EMPRESA PARAIBANA DE ABASTECIMENTO E SERVIÇOS AGRÍCOLAS – EMPASA. JUSTIÇA DO TRABALHO. CONSTRICÇÃO JUDICIAL. VERBAS TRABALHISTAS DEVIDAS A EMPREGADOS PÚBLICOS. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. SISTEMA DE PRECATÓRIOS. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA.

1. A jurisprudência do STF é no sentido de que empresa pública que atua na ordem econômica prestando serviços públicos próprios do Estado, sem intuito de lucratividade ou caráter concorrencial, equipara-se ao conceito de Fazenda Pública e demais entidades de direito público com assento no art. 100 da Constituição da República.

2. Empresa pública que tem por objetivo executar e fiscalizar a política de abastecimento de gêneros alimentícios presta serviço público relevante sem intuito de lucro. Precedentes.

3. É inconstitucional o bloqueio de recursos públicos para o pagamento de verbas trabalhistas devidas a empregado público, por ofender o princípio da legalidade orçamentária, haja vista a impossibilidade de constrição judicial de receitas que estejam sob a disponibilidade do Poder Público, por força de convênio e para finalidade específica legalmente definida. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se dá procedência.

(ADPF 844, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno,

## ADPF 1317 MC / SE

julgado em 22-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175  
DIVULG 01-09-2022 PUBLIC 02-09-2022)

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. CONSTRIÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS POR DECISÕES JUDICIAIS. RECURSOS DE FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE DESTINADOS À EXECUÇÃO DE ATIVIDADES VIA CONTRATOS DE GESTÃO FIRMADOS PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO COM ENTIDADES DE TERCEIRO SETOR. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação, para satisfação de créditos trabalhistas, de receitas públicas oriundas do Fundo Estadual de Saúde objeto de contratos de gestão firmados entre o Estado do Espírito Santo e entidades de terceiro setor violam o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175 da CF). Precedentes: ADPF 275, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, DJe de 27/6/2019; ADPF 556, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/2/2020, DJe de 6/3/2020; ADPF 620-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 3/4/2020, DJe de 12/5/2020; ADPF 484, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 4/6/2020, pendente publicação de acórdão; entre outros julgados.

2. Medida Cautelar confirmada e ação julgada procedente.

(ADPF 664, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-084 DIVULG 03-05-2021 PUBLIC 04-05-2021)

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **defiro** o pedido de medida cautelar, “*ad referendum*” do Plenário, para **suspender** as decisões judiciais proferidas por órgãos da Justiça do Trabalho no território do Estado de Sergipe que tenham determinado a penhora, o sequestro, o arresto ou o bloqueio de bens e valores titularizados pela PRONESE, bem assim determinar que os órgãos judiciários em questão observem o rito dos precatórios em relação ao pagamento de dívidas da Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe.

Publique-se.

Brasília, 22 de abril de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*