

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 5, n. 1, jan. a jun. 2021



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA

IMPENHORABILIDADE DO FUNDO PARTIDÁRIO

UNSEIZABILITY OF POLITICAL PARTIES' PUBLIC FUNDS

Alexandre Di Pietra¹

Artigo recebido em 1º/6/2021 e aprovado em 22/6/2021

RESUMO

Este artigo analisa os elementos hermenêuticos e a lógica adotada na decisão do Superior Tribunal de Justiça que decretou a impenhorabilidade absoluta dos recursos de origem pública em posse dos partidos, mediante o cotejamento pontual de cada assertiva da tese adotada. Apresenta, ainda, uma análise dos termos utilizados e suas contradições aplicando-se uma visão axiológica ao ordenamento jurídico, com destaque para as normas que regulam a atividade financeira do Estado, de aplicação natural em relação aos recursos do fundo partidário para, com isso, demonstrar a existência de espaço argumentativo em eventual refutação da tese vigente.

Palavras-chave: Direito Eleitoral, Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, Finanças Partidárias, Controle judicial da discricionariedade dos atos de gestão.

ABSTRACT

This article analyzes the hermeneutical elements and the logic adopted in the decision of the Superior Court of Justice that decreed the absolute unseizability of resources of public origin held by the parties, by means of a punctual comparison of each assertion of the adopted thesis. It also presents an analysis of the terms used and their contradictions, applying an axiological view to the legal system, with emphasis on the rules that regulate the financial activity of the State, of natural application in relation to the party fund's resources to, with this, demonstrate the existence of an argumentative space in an eventual refutation of the current thesis.

Keywords: Electoral Law, Special Fund for Financial Assistance to Political Parties, Party Finances, Judicial control of the discretionary nature of management acts

Sumário: Introdução; 1. Análise do voto; 2. Premissas adotadas; 2.1 Da decretação adjetiva absoluta; 2.2 Da não frustração absoluta; 2.3 Do regime público dos bens; 2.4 A justificativa em sentido contrário; 2.5 Previsão legal para a relativização da norma; 2.6 Elemento histórico, intenção do legislador ordinário; 2.7 Elemento histórico, intenção do legislador reformador; 2.8 O Controle judicial; 2.9 Elementos do Direito Financeiro do Estado; 2.9.1 Direito Financeiro; 2.9.2 Recursos vinculados à finalidade legal; 2.9.3 Fundo Partidário; 2.9.4 Excesso de proteção estatal; 2.10 Efeito contrário; 2.11 Principal premissa do voto; 3. Refutação lógica; Considerações finais; Referências.

¹ Advogado e Profissional da Contabilidade na Área Pública; pós-graduando em Direito Eleitoral pela EPM/EJEP. Professor, Autor, Palestrante, Membro da Comissão Técnica (CFC/TSE 2016-2019); Especialista em Contas Eleitorais, defesas e recursos de Partidos e Candidatos; Chefe da Contabilidade da Câmara Municipal de Santa Isabel-SP.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo investigar a recente decisão do STJ no bojo do Recurso Especial nº 1.891.644/DF, que adjetivou a impenhorabilidade, acrescentando a ela a característica de ser *absoluta*.

Decisão publicada em 5 de fevereiro de 2021 traz relevante impacto na segurança jurídica daqueles que tem por atividade o fornecimento de bens e serviços para os partidos políticos e, principalmente, para suas campanhas eleitorais. Cumpre lembrar que, no caso de serviços, trata-se de atividade altamente especializada.

É fato que os partidos políticos estão sendo financiados, quase que exclusivamente, por recursos públicos em suas atividades políticas (de captação e formação) e nas eleições. E que muitos estão em situação de inadimplemento em razão de obrigações civis assumidas num passado ainda recente, quando o financiamento permitia a obtenção de recursos junto às pessoas jurídicas.

Longe de se pretender esgotar o assunto relativo à impenhorabilidade do fundo partidário, este artigo apresenta, em breves palavras, o voto, os elementos da tese sufragada pela maioria no STJ e algumas bases para sua refutação. A pesquisa é realizada no contexto de nosso sistema eleitoral, no direito administrativo e financeiro do Estado, bem como na legislação civil da satisfação dos interesses dos credores.

O Capítulo 1 é dedicado à *análise do voto*: são feitos breves recortes objetivos, trazendo-se a íntegra do texto do voto, em sua exata dicção, dispensando-se as passagens sem valor para a tese decretada. Com isso, evidencia-se a construção da tese, o que vai ocorrer somente na parte final do voto.

No Capítulo 2, já em um ambiente crítico, nos dedicamos às *premissas adotadas*, acrescentando-lhes algum comentário quanto aos elementos hermenêuticos presentes ou ausentes. A tarefa é realizada na ordem inversa, indo do desfecho do voto para cada argumento, retrospectivamente.

O Capítulo 3, *refutação lógica*, é dedicado à análise do pensamento que governou a estruturação e a argumentação adotada no voto. É posto em estudo o silogismo lógico adotado para sufragar a tese e acolher os votos em unanimidade por sua aparente coesão.

No último capítulo são apresentadas as *considerações finais*, o que nos permite caminhar no sentido das conclusões possíveis.

1 ANÁLISE DO VOTO

Este capítulo é dedicado a uma sucinta leitura e análise do voto do relator, o ministro Luís Felipe Salomão. Dos dez tópicos do voto, os primeiros quatro são dedicados à apresentação do conflito levado à Corte Superior (1-2), ao passo que reconhece a escassez de julgados, e apresenta a divergência jurisprudencial, naturalmente em sentidos opostos (3) passando a sinalizar os benefícios da segurança jurídica, até aqui são fatos com os quais todos concordamos (4).

No tópico 5 inicia-se a efetiva argumentação, que cumpre seu papel de introito à tese que restou esposada por maioria e positivada como jurisprudência da corte superior. Citando a jurisprudência, o voto reafirma os vetores constitucionais e legais condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias, sem qualquer valor para a retórica da tese. Tal jurisprudência é tida como normal ou comum por expressar o exato teor da doutrina dominante.

O tópico 6 do voto é dedicado a afirmar o mecanismo constitucional de financiamento da democracia, fato com o qual todos concordamos, buscando, inclusive, justificar a existência do fundo partidário: “No regime democrático, o auxílio financeiro prestado pelo Estado aos partidos políticos justifica-se pelo fortalecimento do próprio regime democrático.”

Apoiando-se nos caros valores do fortalecimento do sistema democrático, no desenvolvimento social, na garantia das liberdades políticas e dos direitos civis, passa a afirmar que: “[...] a ampliação do processo democrático exige sempre a *formatação de condições e circunstâncias que materialmente a viabilize.*” (grifo nosso)

Note que ao final do parágrafo o nobre relator declara sua motivação, dando início singelo à argumentação no sentido da tese sufragada ao mencionar a necessidade de *condições e circunstâncias viáveis* no processo democrático.

No tópico 7 do voto, de início o relator apresenta o texto legal que ampara a matéria controvertida, como sendo a própria base para a construção do método hermenêutico adotado, que ele mesmo descreverá na tese apresentada no item 8.

Art. 833. São impenhoráveis: [...]

XI - os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei; (grifo nosso)

E, logo em seguida, expõe sua interpretação ao exarar a seguinte assertiva:

Por oportuno, *penso que a "lei"* a que se refere o inciso destacado é a Lei dos Partidos Político, Lei n. 9.096/1995, que, em seu art. 38, disciplina a origem e composição do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, regulamentando a norma constitucional do art. 17, § 3º, da CF/1988, comentada no item anterior deste voto.

E, mais adiante, prossegue:

Nesse ponto, penso que já é possível afirmar, valendo-se de uma *interpretação literal* dos dispositivos até aqui investigados e, também, a partir de uma *análise sistemática*, que os recursos constantes do Fundo Partidário encontram em sua própria natureza pública e finalidade vinculada a razão de serem impenhoráveis.

Essa é a exegese alcançada pela doutrina [...] (grifo nosso).

Após essas assertivas, passa a apresentar a jurisprudência do TSE, reunindo julgados diversos para apoiar sua tese. Entretanto, o tema central das decisões apontadas é a incompetência e até mesmo a impropriedade técnica do TSE em exercer a jurisdição civil ao reter qualquer parcela do fundo partidário, independente da análise do mérito de sua finalidade.

É o que se pode ver nos julgados dos acórdãos Pet. nº. 13.467/DF, Pet nº 409.436/SP e Pet. nº. 316.503/DF, dentre outros, unânimes em dizer que não cabe ao TSE o bloqueio de valores para garantir quitação de créditos de terceiros, embora seja citada a impenhorabilidade na forma da lei.

Segundo José Jairo Gomes (2016, p. 120) quanto à atração da competência para a justiça eleitoral, “Exceto se a controvérsia provocar *relevante influência em processo eleitoral* já em curso, caso em que os interesses maiores da democracia e da regularidade do processo eleitoral justificam a atração da competência da Justiça Especial” (grifo nosso).

A incompetência do TSE é por falta de previsão legal, o que seria até uma impropriedade em razão do objeto e da índole de direito privado, a exemplo do que ocorre

com os credores da fazenda pública e o regime de precatórios. Esta não é a melhor frente para o deslinde das razões do voto.

Ao final do tópico, o relator retoma o voto-paradigma do REsp 1474605/MS, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, que havia manifestado a impenhorabilidade absoluta, sob o argumento da *inegável natureza pública do recurso*. Adotado no deslinde neste voto:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. NÃO CABIMENTO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA Nº 282/STF. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. PENHORA DE VALORES ORIUNDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO LEGAL. ART. 649, XI, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. 1. O art. 649, XI, do CPC impõe a impenhorabilidade absoluta dos recursos públicos do fundo partidário, nele compreendidas as verbas previstas nos incisos I, II, III e IV do art. 38 da Lei nº 9.096/1995. 2. Os recursos do fundo partidário são originados de fontes públicas, como as multas e penalidades, recursos financeiros destinados por lei e dotações orçamentárias da União (art. 38, I, II e IV), ou de fonte privada, como as doações de pessoa física ou jurídica diretamente ao fundo partidário (art. 38, III). 3. Após a incorporação de tais somas ao mencionado fundo, elas passam a ter destinação legal específica e, portanto, natureza jurídica de verba pública, nos termos do art. 649, XI, do CPC, "recursos públicos", independentemente da origem. 4. A natureza pública do fundo partidário decorre da destinação específica de seus recursos (art. 44 da Lei nº 9.096/1995), submetida a rigoroso controle pelo Poder Público, a fim de promover o funcionamento dos partidos políticos, organismos essenciais ao Estado Democrático de Direito. 5. O Fundo Partidário não é a única fonte de recursos dos partidos políticos, os quais dispõem de orçamento próprio, oriundo de contribuições de seus filiados ou de doações de pessoas físicas e jurídicas (art. 39 da Lei nº 9.096/1995), e que, por conseguinte, ficam excluídas da cláusula de impenhorabilidade. 6. Recurso especial parcialmente provido. (STJ - REsp: 1474605 MS 2014/0146594-0, Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Julgamento: 07/04/2015, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/05/2015)

Importa registrar que o Ministro Marco Aurélio Bellizze divergiu do entendimento da turma quanto à impenhorabilidade absoluta do fundo partidário, fazendo constar em seu voto-divergente a destinação específica dos recursos do fundo.

Sem negar a impenhorabilidade do fundo, entendeu que esta deveria ser afastada no caso concreto em razão da correspondência entre o crédito exequendo e a finalidade da despesa realizada, em tese acobertada pelo fundo. Transcrevemos do voto do Ministro vencido:

No caso, *mutatis mutandis*, os recursos públicos que compõem o fundo partidário destinam-se [...] a fazer frente às despesas do partido político com propaganda política e, sendo esta a origem da dívida, possível a correlata constrição judicial recaia sobre eles, nos limites previstos para tal rubrica/despesa.

No tópico 8, apresentou sua tese apenas em quatro parágrafos, e no primeiro parágrafo recapitula a tese da requerente, atribuindo-lhe o adjetivo “razoável” E, prossegue, no segundo parágrafo, dizendo que “diante de todas as premissas apresentadas até aqui” e “também há de ser prestigiada a intenção do legislador ordinário”, para incluir os

elementos citados, recapitulando-os, quais sejam: sua opinião quanto a lei de incidência, o método adotado, o acórdão paradigma, a posição do TSE dentre os fundamentos de sua argumentação.

O terceiro parágrafo afirma sua tese, e merece ser transcrito, na íntegra:

8.3 Destaque-se que, embora tais recursos sejam incorporados ao patrimônio do partido político, que tem personalidade de direito privado, *o controle da utilização dessas verbas é rígido*, sob pena de desperdício e/ou mau uso do dinheiro público, assim como a garantia de que não faltarão no desempenho de suas funções.

O quarto parágrafo afasta a tese contrária, e também merece ser transcrito:

8.4 Deste modo, *entendo ser incabível a incidência da constrição judicial sobre valores oriundos do Fundo Partidário, não havendo como amparar a evocada penhorabilidade, com base na natureza do débito executado*, que, portanto, relativizaria o óbice. Não apenas por se tratar de recursos públicos os componentes daquele Fundo, mas muito especialmente *pela nobreza do escopo de sua previsão*. (grifo nosso)

Veja que o voto, nesse parágrafo, se desloca da “natureza do débito”, para alinhar-se à “nobreza do escopo” de sua previsão, passando pela necessidade de “controle da utilização das verbas públicas”, conforme asseverou no parágrafo terceiro. E, por conclusão termina por afirmar a regra da impenhorabilidade absoluta: “Por essas razões, a meu ver, a regra da impenhorabilidade prevista no art. 833, XI, do CPC/2015 *é absoluta*, não comportando a relativização”. (grifo nosso)

O tópico 9 é utilizado para refutar a aplicação do parágrafo primeiro do artigo 833, o que a nosso ver deveria ser a tese central do voto, e que, se fosse enfrentada verdadeiramente, a solução jurídica encontrada teria sido outra.

O relator buscou a melhor doutrina de Meireles e Mello a respeito do patrimônio público em poder de terceiros, para dizer que a decisão por ele entabulada, na melhor leitura, protege o interesse público, ao tempo que finaliza o item argumentando que a decisão não obsta a execução, posto que para a satisfação do crédito existam outros bens.

No tópico 10 conclui o voto e a sua fundamentação, para em quatro linhas decretar seu pensamento já em retórica mandamental.

2 PREMISSAS ADO'TADAS

O presente capítulo tem por objetivo a análise dos principais pontos do voto que firmou jurisprudência para afirmar a impenhorabilidade absoluta dos recursos do fundo partidário. Na análise das premissas do voto, percorremos o caminho contrário, retrospectivamente, da conclusão para os dispositivos em evidente inferência dedutiva.

2.1 Da decretação adjetiva absoluta

Marcando-se o início, pelo final, para, assim, demonstrar que a obra foi feita em dez etapas, transcrevemos o desfecho:

10. Diante do exposto, *dou provimento* ao recurso especial para *decretar a impenhorabilidade* dos valores depositados em conta-corrente destinada ao depósito do Fundo Partidário dos ora recorrentes. Outrossim, determino a liberação de bloqueios porventura realizados que se refiram a recursos do Fundo Partidário.

É o voto. (grifo nosso)

Nesse último dispositivo do voto deu-se o provimento, porém, o faz de forma não original, repisando tese anteriormente proferida no julgado paradigma, entretanto, cumpre seu papel em decretar a impenhorabilidade já em retórica mandamental.

2.2 Da não frustração absoluta

Ocorre que, no parágrafo imediatamente anterior, ao final do item 9, o voto afirma a não frustração absoluta da execução, pois existem outros bens.

9.5 Por derradeiro há de ser consignado que, a despeito da impenhorabilidade dos recursos do Fundo Partidário, não deve ser esquecido que o patrimônio dos partidos políticos é composto por bens públicos e privados, sendo, desde logo, reconhecida a possibilidade de penhora dos seus demais recursos financeiros, *não se sustentando a afirmação de frustração absoluta da execução* e dos legítimos interesses dos credores. (grifo nosso)

De todos os argumentos esse é o de maior impacto, em razão das consequências sociais, pois não contempla as expectativas da sociedade. Importa lembrar que no ambiente social dos partidos, com exceção das Estaduais e da Nacional, na maioria das agremiações *na esfera municipal não há outros bens* além dos eventuais repasses de recursos públicos, uma vez que a declaração de ausência de movimentação é uma prática reiterada.

Acrescente-se a vedação legal em se demandar as esferas superiores em razão da Lei nº 12.034 de 2009 que acrescentou no artigo 32 da lei dos partidos os parágrafos 4º e 5º, a seguir transcritos:

Art. 32 O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil [...]

§ 4º Despesas realizadas por órgãos partidários municipais ou estaduais ou por candidatos majoritários nas respectivas circunscrições devem ser assumidas e pagas exclusivamente pela esfera partidária correspondente, salvo acordo expresso com órgão de outra esfera partidária.

§ 5º Em caso de não pagamento, as *despesas não poderão ser cobradas judicialmente dos órgãos superiores* dos partidos políticos, recaindo eventual penhora exclusivamente sobre o órgão partidário que contraiu a dívida executada. (grifo nosso)

Como consequência, a sentença oferece uma espécie de blindagem aos maus gestores partidários, que, agora, foram elevados à categoria de déspotas, seja pela certeza da *impenhorabilidade absoluta do fundo partidário*, seja pela ausência de regra específica.

2.3 Do regime público dos bens

Retrocedendo-se mais alguns parágrafos, ainda no item 9 (nove), o voto apresenta a doutrina de Meireles e Mello a respeito do patrimônio público em poder de terceiros para fundamentar e afastar a aplicação do o § 1º do art. 833, do CPC/2015, este que tem por signo o comando legal para a relativização.

No voto, aparentemente, a solução está em se provar que a transferência do ente público para o partido não tem força para desfazer o liame patrimonial e para submetê-los ao regime privado dos bens.

9.2 De fato, uma vez reconhecida pelo ordenamento jurídico a natureza pública dos bens e recursos repassados ao Fundo Partidário, esse patrimônio passa a ser protegido de qualquer constrição judicial.

Entretanto, o regime jurídico de bens públicos é natural do ordenamento jurídico. E é preexistente à criação da norma restritiva em comento (impenhorabilidade). Sabe-se que em sua origem os recursos públicos estão protegidos em razão de sua *afetação ao interesse público*, entretanto, sabe-se também que o patrimônio público não é blindado.

É fato que os bens públicos são legalmente impenhoráveis. Porém, o que obsta a penhora não torna impossível a execução contra a Fazenda Pública. A demanda existe e se empreende conforme disposição do artigo 100 da Constituição Federal

Nas palavras Haroldo Lourenço (2013, p. 371),

Existe todo um procedimento diferenciado para a Fazenda Pública por uma série de razões, tais como a inalienabilidade dos bens públicos, a continuidade do serviço público e, ainda, a isonomia no pagamento que será feito, considerando que este se dará em grande parte por precatório.

Logo, o gestor público não é livre para dispor dos bens ou assumir obrigações que não possa cumprir², tornando-se inadimplente, ainda que esteja cumprindo a finalidade legal dos recursos.

Como bem lembrou a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p.65), a seguir transcrita:

Antes, para este, coloca-se a obrigação, o *dever de curá-los nos termos da finalidade a que estão adstritos*. É a ordem legal que dispõe sobre ela.

Por conseguinte, na presença de bens públicos, que no caso em tela é o caixa do partido, cabe ao gestor cumprir a finalidade legal, aplicando recursos em corroboração à autorização recebida, quase como um mandato de curatela.

2.4 A justificativa em sentido contrário

Mais adiante, ainda no mesmo item 9, podemos observar mais detidamente o teor da doutrina administrativa em relação ao regime de bens públicos.

De início é fácil afirmar que os elementos valorativos constantes na doutrina citada estão em sentido oposto e não se coadunam com as intenções do relator. Estão em favor da tese contrária, se não, vejamos:

9.3 Tal compreensão remonta à clássica lição de Hely Lopes Meirelles, segundo a qual, mesmo que os bens públicos repassados às entidades privadas possuam “destinação especial e administração particular”, sua natureza continua sendo pública, pois são destinados à consecução de serviços do Estado ou atividades que o engrandecem.

A origem e a natureza total ou predominante desses bens continuam públicas; sua destinação é de interesse público; apenas sua administração é confiada a uma entidade de personalidade privada, que os utilizará *na forma da lei* instituidora e do estatuto regedor da instituição. A destinação especial desses bens *sujeita-os aos preceitos da lei que autorizou* a transferência

² Vide a LC nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. LRF, artigo 42 – “É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.”

do patrimônio estatal ao paraestatal, a fim de atender aos objetivos visados pelo Poder Público criador da entidade. (Direito administrativo brasileiro. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 520.) (grifo nosso)

Primeiro, a doutrina esposada é de aplicação ao caso concreto, ou seja, os bens transferidos do patrimônio público (recursos financeiros) conservam sua natureza pública e devem ser administrados na forma da lei que os criou. É o caso do *fundo partidário*, e de tantos outros fundos.

Segundo, o principal elemento valorativo na doutrina citada é a vinculação do ato administrativo à lei que o autoriza, o que se constitui na exegese do termo citado “*na forma da lei*”, que é o elemento condicionante da norma ora guerreada:

Art. 833. São impenhoráveis: (...)

XI - os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, *nos termos da lei; (grifo nosso)*

Em palavras simples, isso significa dizer que o gestor está autorizado a realizar apenas o que a lei lhe atribui competência, no exato alcance da finalidade do programa estatal, ainda que tal persecução (aplicação/gasto público) esteja *delegada a um terceiro*, no caso, o gestor do fundo partidário.

Veja que a doutrina citada no item (9.3) nos deu base para o *estudo da vinculação do ato administrativo à lei*, conforme foi visto, entretanto no voto é utilizada apenas para afirmar que “*o patrimônio passa a ser protegido de qualquer restrição judicial*” pelo fato do reconhecimento de sua natureza pública.

Podemos concluir por estes estudos que a doutrina nos permite dizer e, fica evidente, que a *natureza pública dos bens* não é suficiente para fundamentar a tese no voto. E, também, não se presta para provar ou refutar o direito do credor.

2.5 Previsão legal para a relativização da norma

No item 9 do voto, o relator refuta a aplicação do § 1º do art. 833, do CPC/2015, apontada na tese da recorrida, que é a existência de previsão na lei, por vontade do legislador, para a relativização de todas as impenhorabilidades.

A refutação limitou-se em afirmar a natureza pública dos recursos e a finalidade venerável da norma que protege os recursos públicos de eventual penhora e, nesse sentido, apresenta a doutrina de Hely Lopes Meirelles e Antônio Bandeira de Mello a respeito do patrimônio público em poder de terceiros, sem, contudo, enfrentar a pertinência do comando legal.

9. Deve ser enfrentada, ainda, a alegação de existência de previsão legal da relativização penhora defendida pela ora recorrida, qual seja, o § 1º do art. 833, do CPC/2015.

Regula o dispositivo:

§ 1º A impenhorabilidade não é oponível à execução de dívida relativa ao próprio bem, inclusive àquela contraída para sua aquisição.

9.1 Uma vez mais, reitero, para afastar a incidência deste parágrafo aos casos em que se discute a possibilidade de penhora dos recursos do Fundo Partidário, a *natureza pública* dos valores a ele pertencentes, assim como pela *atividade venerável* a que servem de financiamento.

9.2 De fato, uma vez reconhecida pelo ordenamento jurídico a *natureza pública* dos bens e recursos repassados ao Fundo Partidário, esse patrimônio passa a ser protegido de qualquer constrição judicial.

Nesse ponto, a refutação feita tem amparo no seguinte silogismo, em síntese: a) os recursos públicos são impenhoráveis; b) o Fundo Partidário é recurso público; c) logo, o fundo partidário é impenhorável.

No voto, o relator empenhou-se apenas em demonstrar a origem pública dos recursos, juntando a doutrina administrativa.

Com isso, o relator encerra a sua refutação sem enfrentar a tese suscitada, o que foi simbolicamente representado pela simples transcrição da norma constante do parágrafo §1º do artigo 833, citado no voto.

2.6 Elemento histórico, intenção do legislador ordinário

No item 8, após ter afirmado sua principal premissa no item 7 e já com a certeza do que foi por ele arrazoadado, sugere a *tese da máxima classificação da impenhorabilidade*, o que é feito em apenas quatro parágrafos:

De início, o primeiro parágrafo apresenta a síntese da tese contrária, *previsão legal da relativização da penhora*:

8. Na espécie, a exequente defende a possibilidade de relativização da regra de impenhorabilidade de recursos oriundos do Fundo Partidário, em cumprimento de sentença, quando a *origem da dívida executada tiver a mesma natureza jurídica dos recursos penhorados*. Ou seja, relacionando-se o objeto da dívida com uma das hipóteses legais, cujo financiamento deveria ser feito com recursos do Fundo, autorizada estaria a penhora. (grifos nossos)

Alias, é a tese com a qual nos alinhamos neste breve ensaio: quando a origem da dívida executada tiver a mesma natureza jurídica dos recursos penhorados, opera-se a relativização. É o que se vê nos recentes julgados relativos à penhora de salários e outros bens igualmente protegidos por lei.

E prossegue no item 8.1 para classificar a tese da requerente com o adjetivo “razoável” nas seguintes palavras:

8.1 Acerca do ponto, ainda que, num primeiro momento, o argumento da recorrida, tomado de maneira destacada, possa parecer *razoável*, acredito que, *diante de todas as premissas apresentadas até aqui*, se, por um lado, a aplicação dos recursos do Fundo Partidário não pode, em hipótese alguma, afastar-se do destino estabelecido em lei, sob pena de corromper, fatalmente, a própria finalidade para a qual fora criado, também há de ser prestigiada a *intenção do legislador ordinário*, expressada pela previsão da impenhorabilidade, de garantir que o desenvolvimento das atividades dos partidos, engrenagem da democracia, não seja comprometido por insuficiência financeira. (grifos nossos)

O relator acrescenta mais um argumento, qual seja: “também há de ser prestigiada a intenção do legislador ordinário” além de resgatar as premissas apresentadas no item 7 acerca da vinculação legal.

Ao contrário do que foi afirmado, veja o fato histórico, a intenção do legislador ficou grafada nos anais do congresso, de onde a resgatamos.

Em 2007, o então Senador da república Jarbas Vasconcelos propõe a inclusão do fundo partidário no rol das impenhorabilidades,

[...] com o propósito de resguardar as finanças partidárias de *penhoras inopinadas e injustas* estou propondo a alteração de artigos da Lei nº 5.869/73-Código de Processo Civil, para incluir entre os bens impenhoráveis, os recursos do fundo partidário.

Observe seu intuito ao proteger o fundo partidário: resguardar os partidos de *penhoras inopinadas e injustas*, demandas em que é inexistente o liame objetivo para a responsabilização pela conduta do inadimplemento e a finalidade dos recursos do fundo partidário. Fato é que isto significa muito mais do que se interpretar o sentido da *mens legis*, é a própria *mens legislatoris*, que restou grafada.

Isso porque, em 2006, a Lei nº 11.382 introduziu no Código de Processo Civil o art. 655-A para autorizar penhora eletrônica e, em consequência direta, os Partidos Políticos passaram a ser surpreendidos por processos de execução em ações de perdas e danos ou de cobranças de dívidas ajuizadas contra órgãos partidários municipais.

O ordenamento eleitoral demonstra que essa mesma intenção de proteção foi seguida por outros legisladores, num verdadeiro processo de aprimoramento, não para blindar o partido, o gestor ou os recursos do fundo, mas sim para delimitar a responsabilidade civil ao autor dos atos contrários ao estatuto. Exatamente como se vê no ambiente empresarial-civilista.

2.7 Elemento histórico, intenção do legislador reformador

Ainda analisando o elemento histórico, agora, porém, ante a recente reforma do código de processo civil.

No contexto histórico-evolutivo da humanização da execução que foi presente no código anterior CPC 1973, o legislador retirou intencionalmente a tipicidade absoluta que havia nas impenhorabilidades em razão da evolução da análise quanto a real disponibilidade ou não dos bens, inclusive, em sintonia com o direito comparado.

A norma é restritiva do direito fundamental de propriedade do devedor e ao mesmo tempo concretiza o direito fundamental à dignidade da pessoa humana do credor.

Assim, todo o rol das “impenhorabilidades absolutas”, visto no antigo código “Art. 649 - São absolutamente impenhoráveis:”, foi convertido, tão somente, em “Art. 833. São impenhoráveis:”, como está agora no novo código de processo civil.

Vale lembrar que os mesmos fundamentos adotados à época para o abandono dessa classificação legal também se aplicam hoje à impenhorabilidade do fundo partidário.

Por fim, observe que, no voto, a retórica faz confundir a intenção do legislador ordinário, autor da norma da impenhorabilidade, aliás, relativizada com a reforma do código de processo civil, com a intenção do autor da norma que cria o fundo eleitoral e impõe sua finalidade. Temos aqui quase um sofisma.

2.8 O controle judicial

No item seguinte, conforme as palavras do relator, exsurge o busílis do sistema judicial de controle dos atos de gestão dos recursos públicos em *posse do partido político*:

8.2 Destaque-se que, embora tais recursos sejam incorporados ao patrimônio do partido político, que tem personalidade de direito privado,

o controle da utilização dessas verbas é rígido, sob pena de desperdício e/ou mau uso do dinheiro público, assim como a garantia de que não faltarão no desempenho de suas funções.

Ainda que o controle externo dos recursos da União seja atribuição constitucional do poder legislativo, apoiado pelas Cortes de Contas, o controle material da legalidade/discricionariedade dos atos de gestão poderá ser levado à justiça. Hoje, consolida-se a ideia da vinculação da administração não somente ao princípio da legalidade, mas à chamada “juridicidade administrativa”.

Art. 70. A fiscalização [...] *patrimonial da União* e das entidades da administração direta e indireta, quanto à *legalidade*, legitimidade, economicidade, *aplicação das subvenções* e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Luís Roberto Barroso (2013, p. 379) compreende esse fenômeno como decorrente de uma ideia associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo *conteúdo material e axiológico* se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico.

A sentença retira a possibilidade de interferência judicial sopesada com base no sistema de freios e contrapesos, ideal iluminista de Montesquieu, ideal republicano presente em nosso sistema constitucional. Ademais, no caso do fundo partidário, a materialidade é de índole constitucional.

Por conclusão, *contrario sensu*, a jurisdição civil não invade a esfera eleitoral, o juiz poderá apreciar a matéria de índole constitucional, ainda que os pressupostos do direito público estejam presentes, sem com isso invadir a competência originária e reservada aos Tribunais e Câmaras de Direito Público.

2.9 Elementos do direito financeiro do estado

O quarto parágrafo do item 8 merece ser transcrito:

8.3 Deste modo, entendo ser incabível a incidência da constrição judicial sobre valores oriundos do Fundo Partidário, não havendo como amparar a evocada penhorabilidade, com base na *natureza do débito executado*, que, portanto, relativizaria o óbice. Não apenas por se tratar de recursos públicos os componentes daquele Fundo, mas muito especialmente *pela nobreza do escopo de sua previsão*.

Tem-se que a repercussão da decisão, e até mesmo reprovação social da tese adotada, está em razão da dinâmica vista nesse parágrafo, em que o relator afasta a “natureza do débito”, para alinhar-se à “nobreza do escopo de sua previsão”, sem, contudo, se ater ao real significado semântico e axiológico de cada assertiva por ele proferida, causando certa estranheza naquele que conhecem o direito.

Tomadas as palavras do voto em sua essência jurídica a “natureza do débito”, “nobreza da previsão” e o “controle de sua utilização” podemos afirmar que são elementos do Direito Financeiro do Estado.

O deslinde não passa, tão somente, pela natureza pública do recurso, apoiada no regime jurídico administrativo, mas sim, passa também pela sistemática aplicável na gestão dos fundos em razão da existência de recursos públicos, conforme impõe a Lei Financeira.

2.9.1 Direito financeiro

Por definição, nas relações jurídicas decorrentes da atividade financeira do Estado, aplicam-se as normas do Direito Financeiro. E tais relações se estabelecem entre o Estado e o particular, amparadas no dever constitucional de responsabilidade e transparência.

A Lei Federal nº 4.320/64 dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro, para a elaboração dos orçamentos e balanços da União, Estados e Municípios e do Distrito Federal.

No presente estudo, num primeiro momento o Estado ocupa a posição de fonte de financiamento da atividade político-eleitoral e a entidade partidária assume a posição do particular, para depois, num segundo momento, o partido assumir às vezes do ente Estatal por estar gerindo recursos públicos, sub-rogando direitos e obrigações.

2.9.2 Recursos vinculados à finalidade legal

No direito financeiro é certo dizer que os recursos de origem pública, quando vinculados à finalidade específica, o são pelo objeto do gasto, ou seja, pelo atendimento aos objetivos públicos, fixados em determinada lei. Lei sempre precedente que cria a política pública, conforme o §1º do artigo 12, Lei 4.320/64:

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para *manutenção de serviços anteriormente* criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. (grifo nosso)

Observe que à época a política pública de apoio aos partidos denominava-se apenas *serviço* ou *custeio* e que o partido político possuía natureza jurídica de direito público. Sobreveio a transição democrática, contudo, sem alterar as finalidades.

Assim, o objeto do gasto é em razão de sua definição legal no ordenamento e deve ser observado como sendo um recurso vinculado ao objetivo público, sendo o Estado o executor, ou não.

E é exatamente este o contexto dos recursos do Fundo Partidário, criado por lei para o atendimento do objetivo social que é a manutenção das estruturas democráticas atinentes ao pluripartidarismo previsto na Carta Magna.

2.9.3 Fundo partidário

Observe que, desde o surgimento do Fundo Partidário em 1965, criado pelo artigo 60 da Lei nº 4.740, Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), o fundo sugeriu com a finalidade específica que é a de prestar assistência financeira aos Partidos Políticos, em razão de sua essencialidade à democracia. E tais preceitos foram mantidos mesmo quando de sua revogação pela Lei nº 5.682, de 1971.

Veja que a criação do fundo partidário, em 1965, como opção legislativa, tem suporte jurídico na vigente Lei nº 4.320/64, especificamente nos seus artigos 71 a 74, dando suporte necessário para a sua constituição. Importa dizer que são normas gerais de

direito financeiro, recepcionadas pela Constituição Federal com o *status* de aplicabilidade relativo à Lei Complementar.

Os Fundos Especiais devem obedecer, primeiro, à Constituição Federal que, em seu artigo 167, item IX, determina que a criação de qualquer Fundo deve ser precedida de uma autorização do Legislativo, ou seja, precedido de lei ordinária.

2.9.4 Excesso de proteção estatal

Os efeitos do acórdão que garantiu a impenhorabilidade absoluta do fundo partidário criam para o gestor partidário uma forma de *excesso de proteção estatal*, inexistente na esfera de responsabilidade da gestão pública.

O *inadimplemento* ou a mora do Poder Público é uma exceção: a cada despesa contraída o gestor é obrigado a indicar, no termo de ajuste, a fonte dos recursos orçamentários para o seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e *responsabilidade* de quem lhe tiver dado causa, como bem se pode observar no artigo 14 da Lei Federal nº 8.666/93, a seguir transcrito:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e *indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento*, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa. (grifo nosso)

O gestor público está subordinado tanto à jurisdição de contas, de índole constitucional, quanto à jurisdição civil e não está autorizado a não satisfação de obrigações por ele assumidas em nome do Estado, tendo como justificativa a natureza pública dos recursos por ele administrados. Nesse sentido já decidiu o STJ, na lavra da Ministra Eliana Calmon, cuja ementa é transcrita:

PROCESSUAL CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA PARA IMPEDIR PAGAMENTO SEM OBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA - ART. 5º DA LEI 8.666/93 - DIREITO LÍQUIDO E CERTO - CONSEQUÊNCIA REFLEXA - PAGAMENTO DA DÍVIDA - DEMONSTRAÇÃO DO INTERESSE PROCESSUAL - .
1. Não se confunde a ação de cobrança com o mandado de segurança impetrado para exigir obediência à ordem de pagamento das dívidas de cada unidade da Administração, conforme o art. 5º da Lei 8.666/93. 2. O pedido imediato no mandado de segurança tem como propósito obter provimento mandamental que garanta ao credor de débito mais antigo preferência sobre o credor titular de crédito mais recente, quanto ao pagamento, nos termos da lei que estabelece critérios para a Administração pagar aos seus credores. 3. Tal pretensão não se confunde com a contida na ação de cobrança, em que o credor exige direta e imediatamente o adimplemento do débito em juízo. 4. Inviável o conhecimento do dissídio jurisprudencial, por tratar o paradigma de matéria fática diversa da que serve de suporte para o acórdão impugnado. 5. É manifestamente inadmissível o recurso especial que não ataca os fundamentos do acórdão recorrido, conforme dispõe a Súmula 283/STF. 6. Não compete ao STJ o exame de matéria constitucional em instância extraordinária. 7. Recurso especial da CCR - CONSTRUÇÕES CIVIS E RODOVIÁRIOS LTDA não conhecido, sendo conhecido em parte, mas não provido o recurso especial do MUNICÍPIO DE MATOZINHOS. (STJ - REsp: 1095777 MG 2008/0216206-0, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 01/09/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: --> DJe 22/09/2009)

Em estreita síntese, para facilitar a compreensão da parte decidida pelo fato do recurso ter sido conhecido em parte, podemos organizar as seguintes assertivas:

- a) existe o planejamento orçamentário (art.165, CF);
- b) nele temos as políticas públicas, preexistentes e que declaram suas finalidades em leis criadoras, como já vimos (art.12, §1º da Lei nº 4.320/64);
- c) existem recursos públicos planejados no orçamento para o financiamento dessas ações governamentais (garantia orçamentária);
- d) a licitação é feita nesse contexto de existência de recursos reservados (artigos 58, 60 e 61 da lei nº 4.320/64);
- e) a lei de licitações estabelece ordem de precedência (ordem cronológica), por fonte de recursos (segregação), em razão da aquisição do direito pelo adimplemento da obrigação assumida, que ocorre por ocasião da entrega dos objetos contratados: ordem cronológica (artigo 5º, Lei nº 8.666/83);
- f) reconhece a sentença que o gestor não pode deixar de seguir essa ordem de precedência.

Logo, a premissa adotada *ab initio*, no voto e no paradigma citado (Recurso Especial Nº 1.474.605/MS) conferem uma proteção ao gestor partidário que não existe na atividade financeira do Estado. Ambos dizem um direito que a lei não diz, sob um argumento que não condiz com realidade dos fatos em sua mais completa acepção.

2.10 Efeito contrário

Ao final deste tópico 8, no parágrafo quarto, por conclusão, o voto passa a afirmar a regra da impenhorabilidade absoluta: “8.4 Por essas razões, a meu ver, a regra da impenhorabilidade prevista no art. 833, XI, do CPC/2015 é absoluta, não comportando a relativização”.(grifo nosso)

A conclusão afasta a norma *escrita* para impor a regra jurisprudencial da impenhorabilidade absoluta, ao afastar a relativização, adotado pela maioria, cria uma *justa* proteção jurídica para os recursos do fundo partidário como restou evidenciado nas palavras do relator.

Porém, tal proteção é percebida pela sociedade como *injusta*, principalmente pelos credores. E, na prática, se utilizada em excesso pelo gestor, poderá ter um efeito contrário, por autorizar o inadimplemento.

2.11 Principal premissa do voto

Retrocedendo-se ainda mais, no item 7, retrospectivamente, surge o ponto central da tese esposada no voto e a *principal premissa* adotada quando o relator assevera:

Por oportuno, *penso que a "lei"* a que se refere o inciso destacado é a Lei dos Partidos Político, Lei n. 9.096/1995, que, em seu art. 38, disciplina a origem e composição do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, regulamentando a norma constitucional do art. 17, § 3º, da CF/1988, comentada no item anterior deste voto.(grifo nosso)

Não se pode confundir a garantia de acesso ao fundo que é constitucional, mas opera-se na forma da lei, com a lei de criação da política pública, na qual encontramos a finalidade pública dos recursos.

O direito de acesso ao fundo partidário é previsto como garantia constitucional, tanto para a sua existência, quanto para a necessidade de previsão orçamentária e garantia do seu repasse. E é em razão desse imperativo que a lei ordinária irá dispor a forma como deverá ocorrer o referido acesso aos recursos. É o que se depreende do texto constitucional *vigente à época* da criação da impenhorabilidade:

Art. 17 [...] § 3º Os partidos políticos têm *direito a recursos do fundo partidário* e acesso gratuito ao rádio e à televisão, *na forma da lei. (grifo nosso)*

Tal garantia constitucional é a mesma que se observa nas seguintes normas: a) na Saúde: em atendimento ao disposto no art. 198, § 2º e no art. 74 da Constituição Federal; b) na Educação: em atendimento ao disposto no art. 211 da Constituição Federal; e c) no Poder Legislativo: Artigo 29A da Constituição Federal, que prevê recursos para o legislativo municipal. Todas apresentadas como fundamento constitucional para as normas gerais que regem as Finanças do Estado, bem como nas normas setoriais decretadas, em atos normativos executivos.

Importa lembrar que no voto foram colacionados os conceitos relativos à *natureza pública do fundo partidário*, bem como a necessidade de *financiamento público*. No voto são apresentados tais conceitos e nos parece que apenas justificam o objeto central da lide, sem lhes servir de fundamento. Assim, de utilidade relativa, imagina-se que foram capitulados em razão de eventual desconhecimento das implicações práticas da aplicação da lei, como de fato ocorre.

Em direito público, nas finanças públicas, hodiernamente o gestor é compelido às boas práticas: aplicações mínimas em saúde e educação (vinculação); equilíbrio orçamentário e financeiro; regra de ouro, teto orçamentário, entre outras, sob pena da prática de crime de responsabilidade fiscal.

Logo, inerente à gestão da coisa pública está a responsabilidade do gestor em fazer cumprir *as finalidades* legais sob pena do desvio de finalidade.

Na penhora do fundo partidário está em análise o *desvio de finalidade* na conduta do gestor ao dispor de recursos públicos gravados com essa característica. Esta é pressuposto ou condição de ação; sua ausência gera o não conhecimento por carência de ação.

A impenhorabilidade do fundo é uma proteção ao desvio de finalidade. Ou seja, não pode o gestor dispor livremente dos recursos do fundo. E, se isso ocorrer, o credor não pode se socorrer do instituto da penhora para exigir a intervenção estatal.

Contrário sensu, deve haver garantia estatal de que os recursos públicos serão utilizados para o atendimento das finalidades a que estão vinculados, respeitando-se a natureza, o programa de trabalho e a ordem cronológica de aquisição do crédito como um direito oponível a terceiros, pela prova do implemento da condição suspensiva do direito pactuado entre as partes (verificável judicialmente), seja entre a administração e o particular, seja entre o partido e o particular.

A norma civil que impõe aos juízes a impenhorabilidade dos recursos do fundo partidário para a satisfação de créditos de terceiros está em sintonia com a proteção existente à finalidade definida em lei para a aplicação dos recursos advindos do orçamento, que em sua verdadeira origem são os recursos derivados da sociedade.

Lei nº 13.105 de 16 de Março de 2015 - Código de Processo Civil.

Subseção I - Do Objeto da Penhora

Art. 833. São impenhoráveis:

(...)

XI - os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei;

(...)

IX - os recursos públicos recebidos por instituições privadas para *aplicação compulsória* em educação, saúde ou assistência social;

Inevitável é o comparativo entre os incisos acima apresentados, em razão da presença do patrimônio público, entretanto, observe que as instituições privadas são as entidades que atuam de forma paralela ao Estado, que em sua maioria estão sujeitas à norma de insolvência civil, bem como à rejeição da prestação de contas pelo órgão concessor, o que acarreta a *descontinuidade* do ajuste celebrado. Observe, ainda, que esse arranjo impede que o inadimplemento se reitere ou se perpetue no tempo.

O mesmo não ocorre com os partidos políticos em razão da índole constitucional da *continuidade* dos repasses do Fundo Partidário, repisadas legalmente por sua essencialidade e autorização de funcionamento pela Justiça Eleitoral.

3 REFUTAÇÃO LÓGICA

No silogismo adotado no voto, temos o seguinte raciocínio: a) os recursos públicos são impenhoráveis; b) o Fundo Partidário é recurso público; c) logo, o fundo partidário é impenhorável.

É certo que todos os argumentos acima são verdadeiros. Entretanto, no voto há uma proposição incorreta, mas que deu base ao pensamento adotado. Questiona-se se tal premissa é a *origem pública* do recurso do fundo partidário.

Vai nesse sentido a ideia de que a premissa adotada *origem pública* não é a única opção à conclusão traçada, e, portanto, pode estar equivocada. Se não, vejamos.

Ao tempo da criação da norma restritiva, a origem pública do recurso do fundo partidário era um elemento preexistente no ordenamento. Da mesma forma, é preexistente a certeza da impenhorabilidade dos recursos públicos em poder do administrador público.

Logo, se a tese é baseada na *origem pública*, nos parece que o fato de já existir no ordenamento uma dupla proteção, quando da criação do óbice à penhora, teríamos, então, produzido uma norma ineficaz pela certeza de sua impenhorabilidade, tanto mais falar no caráter absoluto, ora decretado.

Assim, diante do ordenamento, o legislador ordinário tentou proteger o fundo partidário, não das execuções pertinentes, mas sim, das *execuções injustas*, ou seja, das execuções estranhas ao escopo de atuação do fundo, condicionando-as à *forma da lei*.

Observe que o legislador ordinário buscou dar ao fundo o mesmo efeito da impenhorabilidade que incide sobre os recursos públicos em poder das instituições privadas (entidades civis), norma restritiva preexistente, o que foi feito de forma muito semelhante:

Art. 833 São impenhoráveis:

IX - os recursos públicos recebidos por instituições privadas para *aplicação compulsória* em educação, saúde ou assistência social;

Com base na dicção da norma, temos o recente acordão da desembargadora Lucilde D'Ajuda Lyra de Almeida, da 10ª Turma do TRT mineiro, que permitiu a penhora dos recursos de uma fundação educacional em razão da autorização legal existente na

norma de repasse da subvenção, qual seja, o Termo de Cooperação Técnica firmado entre a Fundação e a Universidade do Estado de Minas Gerais e o Decreto 46.478/2014, bem como a falta de demonstração da reserva de recursos para a aplicação compulsória, o que é feito através de planos ou programas de trabalho inerentes à espécie de repasse, alinhados com metas e objetivos do ente Estatal. PJe: 0010036-78.2015.5.03.0063 (AP) — Acórdão em 11/10/2017.

Em palavras simples, a impenhorabilidade desses recursos destinados à saúde, educação e assistência social *é condicionada* à gestão na forma da lei e da norma de repasse (Convênio, Contrato de Gestão, Termo de Parceria, Termo de Colaboração ou de Fomento), o que se opera mesmo antes da elaboração da lei que aprova o repasse (Auxílio, Subvenção ou Contribuição). E a *aplicação compulsória* é a demonstração do comprometimento dos recursos com o atendimento do programa (social) estatal, ou seja, vinculação jurídica das disponibilidades eventualmente existentes, a exemplo das regras estabelecidas pela Lei Federal nº 13.019/14 e suas alterações.

O acórdão ora visitado envolveu a verificação do elemento condicionante: a *aplicação compulsória* (art. 833, IV) que faz operar uma espécie de relativização da impenhorabilidade.

De forma semelhante, observamos que na dicção do inciso (art. 833, XI) o legislador também adotou um operador condicionante para a incidência da norma: a *aplicação na forma da lei*.

Nesse passo, importa lembrar que, posteriormente, o movimento do legislador, na reforma do código, foi no sentido de se retirar o gravame absoluto que havia em relação a todo o instituto restritivo da penhora, relativizando-o.

Com isso, o legislador atribuiu ao juiz de direito a competência para diligenciar a distinção entre os casos possíveis do elemento condicionante, como bem se viu no acórdão da corte trabalhista mineira.

Resta observar que a essência objetiva dos elementos condicionantes que relativizam o instituto da penhora nos incisos IV e VI é a mesma, embora sejam diferentes as premissas em razão das diferentes formas de execução descentralizada, delegação das atividades e aplicação de recursos públicos à terceiros, na atividade financeira do Estado, qual sejam:

A premissa categórica aqui adotada é a *aplicação compulsória*:

todo recurso público é impenhorável;

o recurso é de *aplicação compulsória* é público (condicionante);

logo, o recurso é impenhorável.

A premissa categórica aqui a ser adotada é a *aplicação na forma da lei*:

todo recurso público é impenhorável;

o recurso é de *aplicação na forma da lei* (condicionante);

logo, o recurso é impenhorável.

Assim, de forma semelhante à aplicação compulsória que é uma garantia ao atendimento da finalidade pública, os recursos do fundo partidário estão protegidos das execuções estranhas à forma legal, o que também impõe o respeito à finalidade pública.

É certo que, além do contexto julgado no acordão, opera-se ainda a proteção aos recursos públicos contra *execuções alienígenas*, totalmente estranhas, como principal intenção do legislador.

Nesse sentido, a decretação da impenhorabilidade absoluta se opera em favor dos recursos públicos, protegendo-os de forma absoluta nas execuções alienígenas.

De se observar que o rigor da sentença exarada em razão do voto em análise deve abrir caminho para a relativização nos casos do julgamento das *execuções pertinentes* ou próprias, porque tornou mais fácil a percepção da dicotomia existente na norma.

Então, podemos afirmar que se operam as execuções em desfavor de recursos públicos em posse de terceiros, de duas formas:

Por fora, de forma absoluta, afastando-se os credores e seus títulos alienígenas à finalidade e ao contexto das políticas públicas (delegadas);

Por dentro, de forma relativa, condicionando-se as execuções à satisfação dos critérios (condicionantes) definidos na lei e na norma de repasse, de forma pertinente.

A solução jurídica proposta no voto e depois decretada por maioria atendeu às *execuções alienígenas*, sem, contudo, prestar socorro às *execuções pertinentes* órfãs da regra dos precatórios, órfãs da regra ora vigente.

No caso em tela, embora haja o alinhamento com as regras da lógica aristotélica, apresenta, na argúcia da realidade, uma estrutura interna inconsistente e incorreta, o que lhe permite ser classificada como deliberadamente enganosa.

Na questão quanto a impenhorabilidade absoluta dos recursos públicos³ do fundo partidário, o deslinde está em saber se em razão de sua natureza pública: i) é oponível a qualquer credor; ii) é oponível aos credores estranhos à finalidade pública prescrita em lei.

E, acrescentamos, ainda, saber se a impenhorabilidade absoluta; i) é oponível aos atos de má gestão cuja consequência é o inadimplemento; ii) é oponível quando o gestor do fundo que age com desvio da finalidade prescrita na forma da lei autorizativa.

O verdadeiro deslinde passa pela necessidade de se impor rigidez contra o credor nas *injustas demandas* que podem ocorrer *por fora* do fundo, fazendo-se valer a impenhorabilidade absoluta, protegendo os recursos, bem como impor a rigidez às justas demandas que podem ocorrer *por dentro do fundo*, em razão do inadimplemento contumaz ou do desvio da finalidade, protegendo o credor de maus gestores dos recursos públicos em poder dos partidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos comentários das premissas adotadas no voto, já é possível perceber as lacunas não enfrentadas na tese vencedora.

Houve um pequeno esforço para fundamentar a lógica adotada. O voto buscou seus fundamentos no *direito administrativo* apresentando a doutrina estável de autores consagrados. Em especial o voto demonstra que as características relativas ao patrimônio público estão presentes no fundo partidário, mesmo quando transferidos para os partidos.

Entretanto, esse mesmo argumento – o direito administrativo –, visto em sua amplitude, é a base para dizer que: a) os bens públicos podem ser desafetados de sua

³ O múnus público atua de maneira indelével para marcar os recursos privados com a finalidade eleitoral das doações, seja nas doações ao partido, seja nas doações diretas ao candidato. (DI PIETRA, 2016 p,106)

finalidade original, mas continuam vinculados ao regime administrativo; e b) o gestor não tem discricionariedade para cometer ilícitos, ao contrário, tem as responsabilidades legais e constitucionais; c) em caso de não pagamento a administração sofrerá *construção judicial na forma especial*, seja pelo cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos, seja pela formação de precatórios.

Nesse aspecto, a refutação vem pelo fato do gestor público estar vinculado ao regime de bens públicos e suas consequências (responsabilidades), o que não ocorre com o gestor partidário, administrando os mesmos bens. Em razão disso, a decisão gerou uma lacuna no direito, retirando-se qualquer ônus para esse gestor.

Pelo método adotado, a decretação da característica absoluta para a impenhorabilidade do fundo partidário resulta de uma técnica de interpretação extensiva subjetiva, em desprestígio aos elementos interpretativos mais objetivos.

Subjetiva porque se afasta do *elemento gramatical*, presente na literalidade da norma restritiva de direito. O acordão agrega uma característica inexistente a uma norma restritiva, ainda que seja para restringi-la ainda mais, a técnica adotada não é boa.

Afastou-se, também, do *elemento histórico* presente em dois momentos, seja na criação da norma, seja na reforma do código de processo civil, que estão em movimento contrário.

Não enfrentou o *elemento sistemático*, pelo possível comparativo entre os incisos, ao menos os que tratam do mesmo objeto (recursos públicos em poder de terceiros), bem como pela análise entre estes incisos e os parágrafos positivados com a finalidade de se operar a relativização do instituto da impenhorabilidade.

O *elemento teleológico* adotado para infirmar a tese foi em sentido oposto ao seu conteúdo axiológico. E isso foi demonstrado na análise das premissas.

Por fim, já em sede de refutação, operou-se um estudo interpretativo com base na *lógica aristotélica* adotada no voto, o que nos revela, com simplicidade, o equívoco do método adotado e seu grau de subjetivismo.

Na sequencia, substituiu-se a premissa adotada no voto pelo verdadeiro *conteúdo axiológico* extraído de forma objetiva do ordenamento (elementos do direito financeiro) que atrairia para o deslinde uma melhor acomodação dos valores caros à sociedade, dos direitos do devedor e, evidentemente, dos interesses do credor.

Em razão da profunda discussão doutrinária, afastamos qualquer análise a respeito da ideia do *consequencialismo jurídico* introduzido no ordenamento com a publicação da Lei 13.655/15, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para trazer “segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”.

Mas sim, pelo desenho legal dado ao financiamento e a gestão dos recursos públicos em poder dos partidos, que desembarca, necessariamente, em um controle jurisdicional da atividade política, quando esta se afastar de seus objetivos e fins.

Impõe-se à jurisdição civil o controle dos atos relativos ao inadimplemento, cuja causa é a má gestão dos recursos de partidos políticos e de seus candidatos. Veja que não se trata apenas da proteção social dos recursos públicos, mas também de dar garantia à sociedade de sua correta destinação.

De outra face, está o poder-dever de fiscalização estatal, de índole constitucional, que reafirma a jurisdição especial e tem como consequência a responsabilização dos atos dos agentes pelos ilícitos eleitorais em sentido amplo, em especial os ilícitos ligados às finanças partidárias.

Ocorre que o eminente relator fundamenta seu voto em *interpretação literal* (elemento gramatical), quando a própria lei condiciona o caso concreto à atividade judicial para a concessão ou não da sobredita penhora de recursos do fundo partidário, fazendo-se cumprir a finalidade legal, na forma da lei, o que estaria em sintonia com o bem estar social, tanto do ponto de vista do executado quanto do exequente, pelo justo cumprimento da lei.

Nesse ambiente, está a decisão em comento. A decretação protege o mau gestor partidário, ao passo que alija a sociedade, na pessoa do fornecedor eleitoral ou institucional, gerando a insegurança jurídica que já se instalou.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL, Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Senado, 2000.

_____, Lei nº 9.096, de 19 de setembro 1995. Lei dos Partidos Políticos. Brasília, DF: Presidência da República.

_____, Lei nº 11.694, de 12 de junho de 2008. Altera a Lei nº 9.096/95, Lei dos Partidos Políticos, e a Lei nº 5.869/73, Código de Processo Civil, para dispor sobre a responsabilidade civil e a execução de dívidas de Partidos Políticos. Brasília, DF: Presidência da República.

_____, Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera a lei das Eleições. Brasília, DF: Presidência da República.

_____, Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República.

_____, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial Nº 1.474.605/DF. Terceira Turma. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Data de julgamento: 7-4-2015. Data da publicação: 26-5-2015.

_____, _____. Recurso Especial Nº 1.891.644/MS. Quarta Turma. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Data de julgamento: 6-10-2020. Data da publicação: 5-2-2021.

_____, _____. Recurso Especial Nº 1.095.777/MG. Segunda Turma. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Data de julgamento: 1-9-2009. Data da publicação: 22-9-2009.

_____, Tribunal Regional do Trabalho. 3ª Região. Apelação. Décima Turma. Relatora: Desembargadora Lucilde D’Ajuda Lyra de Almeida. Processo nº 0010036-78.2015.5.03.0063 Data de julgamento: 11-10-2017.

_____, Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão. Pet. n. 13.467/DF. Tribunal pleno. Relator: Min Henrique Neves da Silva. DJU, Brasília, 3/6/2013.

_____, Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão. Pet nº 409.436/SP, Tribunal pleno. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJU, Brasília, 20/03/2012.

_____, Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão. Pet. n. 316.503/DF. Tribunal pleno. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. DJU, Brasília, 5/11/2010.

_____, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.604 de 17 de dezembro de 2019.

_____, Tribunal Superior Eleitoral. Diálogos para a sistematização das normas eleitorais, 2019. TRESP: São Paulo, em 4 julho de 2019.

DI PIETRA, Alexandre. In Contabilidade Eleitoral - Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016: CFC, 2016. Pag. 106-107. Disponível em https://cfc.org.br/wpcontent/uploads/2016/01/Contabilidade_Eleitoral_web.pdf. Acesso em: 30set2019.

FERREIRA, T. L. C. Candidato que não prestar contas à Justiça Eleitoral deverá devolver recursos públicos. Revista Consultor Jurídico, 11 fev. 2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-fev-11/telson-ferreira-prestacao-contas-recursos-publicos-eleitorais#author>. Acesso em: 20fev2019.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2016.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. Novo curso de direito processual civil: execução e processo cautelar. 5. Ed. São Paulo: Saraiva. 2012. 351p. Vol. 3.

LOURENÇO, Haroldo. Manual de direito processual civil. Rio de Janeiro: Forense. 2013. 1210p.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; Direito Administrativo Brasileiro, 33 edição; São Paulo: Malheiros Editores 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
