

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL**

CAMILA BATISTA MOREIRA

**A (IM)PENHORABILIDADE DOS FUNDOS PARTIDÁRIO E
ELEITORAL: interpretação do art. 833, XI, do CPC**

**VITÓRIA
2023**

CAMILA BATISTA MOREIRA

**A (IM)PENHORABILIDADE DOS FUNDOS PARTIDÁRIO E
ELEITORAL: interpretação do art. 833, XI, do CPC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestra.

Orientador: Dr. Thiago Ferreira Siqueira

Linha de pesquisa: Processo, Técnicas e Tutelas dos Direitos Existenciais e Patrimoniais.

VITÓRIA

2023

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

M835(Moreira, Camila Batista, 1993-
A (im)penhorabilidade dos fundos partidário e eleitoral : interpretação do art. 833, XI, do CPC / Camila Batista Moreira. - 2023.
124 f.

Orientador: Thiago Ferreira Siqueira.
Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Partidos Políticos. 2. Impenhorabilidade. 3. Fundo Partidário. 4. Fundo Eleitoral. I. Siqueira, Thiago Ferreira. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 340

CAMILA BATISTA MOREIRA

**A (IM)PENHORABILIDADE DOS FUNDOS PARTIDÁRIO E
ELEITORAL: interpretação do art. 833, XI, do CPC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestra, na área de concentração Processo, Técnicas e Tutelas dos Direitos Existenciais e Patrimoniais.

Aprovada em 06 de setembro de 2023.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Thiago Ferreira Siqueira
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Prof. Dr. Flávio Cheim Jorge
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Prof. Dr. Marcelo Abelha Rodrigues
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Prof. Dr. Marcos Youji Minami
Universidade Regional do Cariri - URCA

VITÓRIA
2023

Ao Victor pelo incentivo e pelo companheirismo durante o mestrado.

Aos meus pais, Valdecir e Neurizette, e as minhas irmãs, Carol e Nanda, pelo amor, pela paciência e pela compreensão.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Valdecir e Neurizette, que, mesmo com pouca instrução, sempre incentivaram e priorizaram o nosso estudo, meu e das minhas irmãs, Carolina e Fernanda. Agradeço a minha amada família pela compreensão, pelo amor e pela paciência nesse período.

Ao meu amor, Victor, pelo suporte durante todas as etapas do Mestrado, desde a preparação do processo seletivo até o final. Pelo incentivo e escuta atenta a cada novo questionamento surgido durante a pesquisa.

Ao meu orientador, Dr. Thiago Ferreira Siqueira, por ter me auxiliado na condução desse trabalho, pela confiança na escolha do projeto e pela disponibilidade incondicional durante o mestrado.

Ao professor Dr. Flávio Cheim Jorge pelo auxílio, pelo exemplo, pela oportunidade concedida de ser professora auxiliar das aulas de Direito Eleitoral e pela colaboração nas bancas e sempre que necessário.

Ao professor Dr. Marcelo Abelha Rodrigues pelas valiosas contribuições realizadas na banca de qualificação e pelas obras que foram indispensáveis para compreensão da execução civil.

Ao Ludgero Liberato pela sugestão do tema para o projeto de pesquisa e pela compreensão diante da ausência em alguns momentos e, junto com todos os colegas do escritório, pelo incentivo para a conclusão desse trabalho.

Ao professor Dr. Marcos Youji Minami, que acompanhou a elaboração desse trabalho desde o início, tendo participado do seminário de pesquisa, da banca de qualificação, e agora da banca de defesa. Muito obrigada pela disponibilidade e por tantas sugestões.

Por fim, agradeço a todos os colegas discentes, advogados, professores, que de alguma forma incentivaram e contribuíram para a pesquisa.

RESUMO

O trabalho visa a discutir a responsabilidade patrimonial dos partidos políticos de modo a analisar a aplicação, alcance, relativização ou flexibilização da impenhorabilidade descrita no art. 833, inciso XI, do Código de Processo Civil (impenhorabilidade do fundo partidário), sobretudo após a criação do fundo eleitoral, que transformou o financiamento de campanhas misto no Brasil em predominantemente público. A pesquisa buscou responder às seguintes perguntas: quais valores dos Partidos podem ser objeto de expropriação pelos credores e interessados que almejam o recebimento de débitos? Não havendo recursos privados dos Partidos, é possível a flexibilização da impenhorabilidade do fundo partidário? Em quais contextos? O fundo especial também deve ser declarado impenhorável como o fundo partidário? Por meio do método dedutivo de investigação, busca-se compreender as peculiaridades da responsabilidade patrimonial dos partidos políticos. Como delimitação do tema proposto, a pesquisa tem como cerne principal a dimensão objetiva da responsabilidade patrimonial, isto é, está limitada à análise de quais valores podem ser expropriados. Para tanto, o tema é abordado de forma evolutiva e a dissertação foi dividida em três capítulos. O primeiro de forma introdutória visa abordar conceitos gerais do direito eleitoral, como partidos políticos, candidatos, federações, coligações, em conjunto com o financiamento político no Brasil. O segundo capítulo tem por objetivo o estudo da parte geral da responsabilidade patrimonial e do regime das impenhorabilidades. O terceiro capítulo versa especificamente sobre o contexto atual de dívidas partidárias e as execuções nas quais os partidos estão submetidos seja no âmbito da Justiça Comum como no âmbito da Justiça Especializada Eleitoral, sendo analisado especificamente a impenhorabilidade dos fundos partidário e fundo eleitoral, a fim de facilitar o recebimento de valores dos partidos políticos pelos credores. Adequa-se a presente pesquisa, portanto, a área de concentração Processo, Técnicas e Tutelas dos Direitos Existenciais e Patrimoniais do Programa de Pós-Graduação em Direito Processual da Universidade Federal do Espírito Santo.

Palavras-chave: Processo civil. Responsabilidade patrimonial. Impenhorabilidade. Partidos Políticos. Fundo Partidário. Fundo Eleitoral

ABSTRACT

The proposed theme of the work aims to discuss the patrimonial responsibility of political parties in order to analyze the application, scope, relativization or flexibility of the non-seizability described in art. 833, item XI, of the Code of Civil Procedure (non-seizability of the party fund), especially after the creation of the electoral fund, which transformed mixed campaign financing in Brazil into predominantly public funding. The research seeks to answer the following questions: which values of the Parties can be the object of expropriation by creditors and interested parties who aim to receive debts? If the Parties do not have private funds, is it possible to make the party fund non-seizability more flexible? In which contexts? Should the special fund also be declared unseizable like the party fund? Through the deductive method of investigation, we seek to understand the peculiarities of the patrimonial responsibility of political parties. As a delimitation of the proposed theme, the main core of the research is the objective dimension of patrimonial responsibility, that is, it is limited to the analysis of which values can be expropriated. Therefore, the theme is approached in an evolutionary way and the dissertation was divided into three chapters. The first, in an introductory way, aims to address general concepts of electoral law, such as political parties, candidates, federations, coalitions, together with political financing in Brazil. The second chapter aims to study the general part of patrimonial responsibility and the regime of non-seizability. The third chapter deals specifically with the current context of party debts and the executions in which the parties are submitted, both in the scope of the Common Justice and in the scope of the Specialized Electoral Justice, specifically analyzing the non-seizability of party funds and electoral fund, in order to facilitate the receipt of amounts from political parties by creditors. Therefore, the area of concentration Process, Techniques and Protection of Existential and Patrimonial Rights of the Graduate Program in Procedural Law of the Federal University of Espírito Santo.

Keywords: Civil procedure. Heritage liability. Non-seizability. Political parties. Party Fund. Electoral Fund.

LISTA DE SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CE – Código Eleitoral

CF – Constituição Federal

CPC – Código de Processo Civil

EC – Emenda Constitucional

FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha

LE – Lei Eleitoral

LPP – Lei dos Partidos Políticos

PCA - Prestação de Contas Anual

PCE – Prestação de Contas Eleitoral

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

RESPE – Recurso Especial Eleitoral

RONI – Recursos de origem não identificada

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. PARTIDOS POLÍTICOS E FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL	14
1.1. PARTIDOS POLÍTICOS.....	14
1.1.1. Importância e papel social.....	14
1.1.2. Personalidade jurídica e modo de aquisição.....	16
1.2. ATORES ELEITORAIS.....	18
1.2.1. Candidatos	22
1.2.2. Coligações.....	23
1.2.3. Federações partidárias	23
1.3. FINANCIAMENTO POLÍTICO	24
1.3.1. Contextualização	24
1.3.2. Subespécies de financiamento da política.....	26
1.3.3. Histórico do perfil do financiamento de campanha no Brasil: do financiamento misto predominantemente privado ao financiamento misto predominantemente público	28
1.3.4. Fundo de Assistência Financeira ao Partido Político (fundo partidário); ..	28
1.3.5. Fundo Especial de Financiamento de Campanha;.....	30
1.3.6. Financiamento da quota eleitoral de gênero e étnico-racial de candidaturas.....	33
1.4. PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	34
2. RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL E IMPENHORABILIDADES	37
2.1. DO DIREITO FUNDAMENTAL À TUTELA JURISDICIONAL EXECUTIVA E EFETIVA DO CREDOR.....	37
2.1.1. Evolução: do CPC/73 individualista e liberal para o CPC/15 com fundamento na Constituição Federal.....	37
2.1.2. Da tutela jurisdicional executiva	40
2.2. RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL	43
2.2.1. Noções gerais e introdutórias.....	43
2.2.2. Dimensão objetiva: bens sujeitos à responsabilidade patrimonial	47
2.3. IMPENHORABILIDADE	49
Introdução à teoria das impenhorabilidades	49
2.3.1. 49	
2.3.2. Natureza jurídica das regras de impenhorabilidade	50
2.3.3. Fundamentos das impenhorabilidades	53
2.3.4. Princípios aplicáveis	55
2.3.5. Das exceções previstas em lei.	55

2.3.6.	Da possibilidade de disposição do próprio executado.....	57
2.3.7.	Da relativização/flexibilização da impenhorabilidade no caso concreto ...	58
2.3.8.	Teorias da interpretação: impenhorabilidade.....	61
3.	DA IMPENHORABILIDADE DOS FUNDOS ELEITORAL E PARTIDÁRIO E SUA RELATIVIZAÇÃO	66
3.1.	DAS DÍVIDAS DOS PARTIDOS E DAS EXECUÇÕES FRUSTRADAS	66
3.1.1.	Introdução: a existência de dívidas contra partidos políticos	66
3.1.2.	Tipos de dívidas, execuções por quantia e competência	69
3.1.3.	Da aplicação supletiva/subsidiária do CPC em todos os casos	82
3.2.	ART. 833, INCISO XI, DO CPC	83
3.2.1.	Histórico e contexto da lei	83
3.2.2.	Da inexistência de limitações legais e o enquadramento como obrigação natural 87	
3.2.3.	Finalidade: bem público ou subsistência partidária?	89
3.3.	DA FLEXIBILIZAÇÃO DA IMPENHORABILIDADE NA ANÁLISE DO CASO CONCRETO	92
3.3.1.	Da diferença entre a impenhorabilidade do inciso I e do inciso XI.	92
3.3.2.	Da flexibilização da impenhorabilidade no caso de desvio de finalidade .	94
3.3.3.	Da flexibilização da impenhorabilidade no caso de abuso de direito.....	97
3.3.4.	Da possibilidade aplicação analógica da exceção do §1º do art. 833 (dívida relativa ao próprio bem)	100
3.3.5.	Fundos públicos e ordem de preferência da penhora (subsidiariedade).101	
3.4.	CONSEQUÊNCIAS DA PENHORABILIDADE DOS FUNDOS PÚBLICOS	102
3.4.1.	Ausência de repasse dos fundos pelo diretório nacional para os diretórios regionais e municipais	102
3.4.2.	Ausência de fundos públicos e a desconsideração da personalidade jurídica de partidos políticos para alcançar bens e valores de dirigentes partidários	103
	CONCLUSÃO	108
	REFERÊNCIAS	114

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objeto o estudo da responsabilidade patrimonial dos partidos políticos, especialmente no que diz respeito à sua dimensão objetiva. Isto é, busca-se definir sobre quais bens ou valores podem responder as dívidas das agremiações e, por consequência, recair a penhora em processos executivos.

A este respeito, é importante lembrar que o financiamento de campanhas no Brasil sofreu diversas modificações nos últimos anos em resposta ao clamor social decorrente de graves escândalos de corrupção envolvendo Partidos Políticos.

Com efeito, atualmente o financiamento apesar de ser misto - ou seja, conter valores públicos e privados-, prepondera o financiamento por meio de fonte pública, com o fundo de assistência aos partidos políticos (fundo partidário) e o fundo especial de financiamento de campanha (fundo eleitoral), este último criado em 2017, por meio da Lei nº 13.487/2017, para suprir as doações de pessoas jurídicas, vedadas após a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, nos autos da ADIn nº 4.650¹.

De modo geral, atualmente os Partidos Políticos que alcançam a cláusula de desempenho/barreira determinada pela lei - a depender da quantidade de candidatos eleitos na última eleição para a Câmara dos Deputados e/ou do Senado Federal, recebem anualmente o fundo de assistência financeira aos partidos políticos, e nos anos eleitorais, o fundo especial de financiamento de campanha.

Não se olvida a importância do financiamento público para normalidade e legitimidade das eleições e igualdade entre os candidatos (fundo eleitoral), bem como para a manutenção das atividades mínimas dos Partidos (fundo partidário).

No entanto, apesar de atualmente as campanhas eleitorais conterem limites de gastos, tetos por Municípios etc. para aplicação desses recursos, os valores repassados pela União são crescentes de ano para ano e assim também são as despesas.

¹ STF. **ADIN 4650**. Relator: Ministro Luiz Fux. STF, 2015. DJ em 24/02/2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em 18 março 2022.

Exemplo disso é o fato de que desde a criação do fundo eleitoral os repasses alcançaram os montantes de R\$ 1,7 bilhões nas eleições de 2018, de R\$ 2,0 bilhões nas eleições de 2020, e, no ano de 2022, o valor de R\$ 4,9 bilhões de reais².

Nesse sentido, a cada período eleitoral, tem-se usado enormes quantias para custear despesas eleitorais (ex: marketing político, tecnologia de mídia etc.), tudo com fim de obter o que há de mais aprimorado e inovador e alcançar o voto do eleitor³.

Com todos esses recursos e despesas, há também um aumento de irregularidades na aplicação dos valores por má gestão dos Partidos, bem assim na prática de ilícitos eleitorais, como abuso de poder econômico, captação ilícita de sufrágio (compra de voto), e dívidas de campanha.

Diante desse contexto, é comum a condenação de partidos políticos e candidatos à desaprovação das prestações de contas por aplicação irregular de recursos e à condenação pela prática de ilícitos eleitorais com a aplicação de sanção de multas, bem como a subsistência ao final de dívidas junto a empresas prestadoras de serviços para a campanha.

Os credores, então, seja Fazenda Pública ou particulares, tentam satisfazer os créditos junto ao Poder Judiciário e têm encontrado enorme dificuldade. Isso porque o art. 833, XI, do CPC prevê que é impenhorável o fundo partidário, embora submetido aos partidos políticos que possuem personalidade jurídica de direito privado, sem qualquer flexibilização ou relativização.

Em decisão recente, ainda, em virtude da criação do fundo especial de financiamento de campanha (FEFC) em 2017, decidiu o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do REsp 1.800.265 MS, que este também é impenhorável, em que pese não existir previsão legal.

Dessa forma, execuções com valores elevados são arrastadas por anos, como é o caso deste último julgamento do STJ, no qual a sociedade empresária que prestou serviços de propaganda na campanha eleitoral do partido em 2004, até o momento

² TSE. **Estatísticas Eleitorais.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 19 mar. 2022.

³ JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral.** 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 326.

não obteve êxito no recebimento do seu crédito de aproximadamente oito milhões de reais.

De modo diverso, no entanto, o Tribunal Superior Eleitoral, nos autos do RespE nº. 0602726-21.2018.6.05.0000, permitiu a penhora de valores do fundo partidário, a despeito da previsão legal, pela Advocacia Geral da União, para fazer cumprir decisão que determinou a devolução de valores aplicados irregularmente pelo Partido Político ao Tesouro Nacional, em decorrência de sua má gestão e desvio da finalidade pública.

Defronte tal contexto, o tema proposto visa a discutir a responsabilidade patrimonial dos partidos políticos de modo a analisar a aplicação, alcance, relativização ou flexibilização da impenhorabilidade descrita no art. 833, inciso XI, do Código de Processo Civil (impenhorabilidade do fundo partidário), sobretudo após a criação do fundo eleitoral, que transformou o financiamento de campanhas no Brasil misto em predominantemente público.

À luz de todas as informações trazidas, a pesquisa buscou responder às seguintes perguntas: quais valores dos Partidos poderão ser objeto de constrição pelos credores e interessados que almejam o recebimento de débitos? Não havendo recursos privados dos Partidos, é possível a flexibilização da impenhorabilidade do fundo partidário? Em quais contextos? O fundo especial também deve ser declarado impenhorável como o fundo partidário?

O objetivo foi contribuir com o estudo da responsabilidade patrimonial sob as disposições especiais que carregam as relações eleitorais, ressaltando-se que as informações alcançadas durante a investigação poderão auxiliar na tomada de decisões de credores que almejam o recebimento de dívida ou reparação por um dano por atos praticados por partidos políticos.

Ressalta-se que pesquisas nessa tônica, com o estudo de casos já decididos pelos Tribunais, se fazem inadiavelmente necessárias, eis que não há, *prima facie*, um trabalho nesse sentido de análise crítica das específicas disposições do sistema eleitoral em conjunto com as disposições do Código de Processo Civil.

1. PARTIDOS POLÍTICOS E FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL

Nesse primeiro capítulo, serão abordados conceitos de direito eleitoral para que seja possível compreender posteriormente a razão pela qual a impenhorabilidade dos fundos públicos foi criada e se ela pode ser afastada.

Dessa forma, iniciar-se-á pelo conceito de partidos políticos, candidatos, coligações e federações partidárias, passando posteriormente para a definição de financiamento de campanhas e adentrando as especificidades de cada fundo.

1.1. PARTIDOS POLÍTICOS

1.1.1. Importância e papel social

Os partidos políticos são o elo fundamental entre o povo e o Estado⁴, pois, adotada a democracia representativa (CF/88, art. 1º, parágrafo único), cabe ao povo escolher os seus representantes para criação e execução das leis.

Além disso, o representante só pode ser escolhido pelo povo se estiver vinculado a determinado partido político, isto é, se tiver filiação partidária.

Como afirma Raimundo Augusto Fernandes Neto⁵, os partidos políticos não nasceram de uma súbita criação, tampouco de uma genialidade de um filósofo da política; eles decorrem de uma longa formação política do Estado, por meio de experiências vivenciadas por parte de cada povo e das tensões entre interesses individuais, de grupos organizados e o Estado, representados no Parlamento. Como marco histórico ideológico, se pode asserir que os partidos nasceram com o reconhecimento do pluralismo político.

No ordenamento jurídico brasileiro, a criação de partidos políticos tem respaldo na Constituição Federal de 1988, que enumera como um dos fundamentos do Estado

⁴ JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 178.

⁵ FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos Políticos: desafios contemporâneos**. Curitiba: Íthala, 2019, p. 65.

Democrático de Direito o pluralismo político.

Nas lições de Carlos Mário da Silva Velloso e Walber Agra⁶, de forma bem sucinta, os partidos políticos podem ser considerados como “organismos sociais estruturados com a finalidade de organizar as forças em torno de um ideário político para disputar o poder na sociedade. Difundem sua ideologia política para conseguir adeptos e tentam contribuir para o direcionamento das políticas públicas”.

Para Celso Ribeiro Bastos⁷, o partido político é uma necessidade, pois sem ele a opinião pública não poderia ser organizada em torno de propostas políticas alternativas, mas dotadas cada uma de uma mesma visão inspiradora. Complementa afirmando que o governo precisa do partido, pois é por meio dele que é obtido o indispensável apoio da sociedade para concretização de metas governamentais.

Por sua vez, Tarcísio Vieira de Carvalho Neto e Telson Luís Cavalcante Ferreira⁸ apontam o papel fundamental dos Partidos:

“Os partidos desempenham papel fundamental na construção do Estado Democrático de Direito e na consolidação das liberdades pessoais. É em torno deles que os candidatos se organizam politicamente para construir seus programas e disputar cadeiras nos poderes Legislativos e Executivo”.

José Jairo Gomes⁹, ao citar Kollman, aponta três categorias de funções desempenhadas pelos partidos políticos, quais sejam (i) no governo, os partidos organizam a ação governamental, especialmente no Poder Legislativo, influenciam a atuação dos agentes públicos no sentido de se alcançar os objetivos pretendidos, na tomada de decisões políticas; (ii) como organização, os partidos organizam os esforços dos cidadãos, candidatos e políticos, com vistas a lograrem êxito nas eleições (selecionam e indicam os candidatos, os promovem e auxiliam a levantar dinheiro para financiar suas campanhas); (iii) no eleitorado, os partidos orientam e auxiliam os

⁶ VELLOSO, Carlos Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 110.

⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002. p. 285.

⁸ NETO, Tarcisio Vieira de Carvalho; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante. **Direito Eleitoral: Aspectos Materiais e Processuais**. São Paulo: Migalhas, 2016. p. 322.

⁹ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

eleitores a definirem o voto, já que esses podem ligar suas crenças e seus interesses aos valores, ideias e objetivos abraçados pela agremiação.

Em que pese tamanha importância e papel social, não se pode fechar os olhos para a existência de uma crise de legitimidade, sobretudo porque os partidos possuem altos índices de reprovação popular, além de toda uma efusão de movimentos suprapartidários que ascendem politicamente sob a bandeira emprestada de partidos e das tendências políticas extremistas¹⁰.

Para Raimundo Augusto Fernandes Neto¹¹, há um grande paradoxo na realidade, pois instituições tão ilegítimas, do ponto de vista de aceitação social, são centrais nas sociedades políticas modernas.

1.1.2. Personalidade jurídica e modo de aquisição

A personalidade jurídica ou natureza jurídica do partido político foi muito discutida, se seria de ente público ou privado. A discussão se deu em virtude da inegável função pública que os partidos exercem.

No entanto, num enfoque mais liberal, foi mantida a natureza de direito privado para que conferissem aos partidos políticos autonomia¹², autenticidade e legitimidade, sobretudo para serem livres da intervenção estatal¹³.

Nesse sentido, a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), previu no artigo 1º, que o *“partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”*

¹⁰ FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos Políticos**: desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019, p. 65

¹¹ FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos Políticos**: desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019, p. 65.

¹² Ezikelly Barros, em obra sobre autonomia partidária, afirma que o princípio da autonomia partidária, previsto no artigo 17, § 1º, da CF/88, foi uma importante vitória democrática, conquistada após dois longos períodos de indevida intervenção estatal no âmbito interno dos partidos políticos. BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021.

¹³ JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 202.

Na mesma linha, o Código Civil de 2002, em seu artigo 44¹⁴, passou a prever que o partido político é pessoa jurídica de direito privado e que estes serão organizados e funcionarão conforme a lei outrora mencionada.

Em que pese tal fato, é inegável que os partidos políticos exercem um papel público essencial à democracia, de modo que acabaram adquirindo certas prerrogativas para a sua manutenção, como o caso da impenhorabilidade do fundo partidário que recebem para sua subsistência.

Nesse sentido, José Jairo Gomes¹⁵ pontua que o partido não é um ente privado comum, mas especial e diferenciado, tendo em vista as relevantes funções a ele conferidas pela Constituição Federal.

O artigo 8º da Lei dos Partidos Políticos prevê que o partido político, para adquirir a sua respectiva personalidade jurídica, deve registrar seu estatuto no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, bem como dispõe que o referido documento, após a constituição como pessoa jurídica, deve ser registrado no Tribunal Superior Eleitoral.

Por sua vez, a Constituição reafirma em seu artigo 17, § 2º, que os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

Ressalta-se que somente é permitido o registro de partido que tenha caráter nacional, isto é, que comprove no período de dois anos o apoio de eleitores não filiados ao partido político, correspondentes a, pelo menos, 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles¹⁶.

Com efeito, os partidos políticos poderão ter Diretórios Nacionais, Regionais/Estaduais e Municipais, em cada ente federativo.

¹⁴ Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: (...) V - os partidos políticos.

¹⁵ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

¹⁶ CF, art. 17, I, e LPP, art. 7º, § 1º – com a redação da Lei no 13.165/2015.

1.1.3. Histórico do perfil do financiamento de campanha no Brasil: do financiamento misto predominantemente privado ao financiamento misto predominantemente público

Desde 1995 até as eleições de 2014, o sistema de financiamento das campanhas eleitorais que vigorava já era o misto¹⁷, porém havia uma parcela muito maior de recursos privados em virtude de ser permitido até aquele momento as doações de pessoas jurídicas.

Ocorre que diversos países como a Espanha, o Brasil e a Itália começaram a debater intensamente o tema do financiamento privado dos partidos e candidatos por meio de doações de pessoas jurídicas. Isso porque com o crescente número de escândalos de corrupção política envolvendo as arcas partidárias e o pagamento de propinas, pouco a pouco a conexão entre o financiamento de campanhas e a corrupção foi se tornando uma realidade inconteste, como explica Ana Cláudia Santano¹⁸.

Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal, em 2015, no julgamento da ADI nº. 4650/DF¹⁹⁻²⁰, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil, decidiu intervir como protagonista da solução política, vedando o financiamento de partidos e campanhas eleitorais por pessoa jurídica, alterando, significativamente, o modelo de financiamento de campanha no Brasil²¹.

¹⁷ Para Ana Cláudia Santano, o formato misto de financiamento dos partidos é, sem dúvidas, o que melhor responde às necessidades apresentadas pela doutrina. Não poderia ser de outra maneira, já que em quase todos os contextos políticos é essencial na atualidade, e que também a aplicação de modelos puros parece desfrutar de escassos defensores. Por tudo isso, encontrar o delicado equilíbrio entre cada tipo de financiamento se converte no principal desafio do financiamento dos partidos, um ponto ideal quase sempre muito difícil de encontrar, segundo a realidade do sistema eleitoral e o sistema de partidos existente, considerados estes conjuntamente. (SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**: teoria geral e experiências no direito comparado. Curitiba: Editora Íthala, 2016, p. 129).

¹⁸ SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política**: teoria geral e experiências no direito comparado. Curitiba: Editora Íthala, 2016, p. 73.

¹⁹ O argumento principal é que, do modo como estava regulado, o financiamento de campanhas eleitorais fazia com que as empresas tivessem muita influência do poder econômico, o que ofenderia os princípios democráticos, republicano e de igualdade, constantes na Constituição Federal de 1988.

²⁰ STF, **ADI nº 4.650/DF**, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 17/09/2015, DJe de 24/02/16.

²¹ FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos Políticos**: desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019, p. 146-148.

Como exemplo, os professores Flávio Cheim Jorge, Marcelo Abelha Rodrigues e Ludgero Liberato²² citam que no julgamento da ADI, foi relatado que nas eleições de 2002, os candidatos gastaram um total de 798 milhões de reais, ao passo que, no pleito de 2012, os valores superaram 4,5 bilhões de reais, com aumento de 471% de gastos. Enquanto no Brasil o gasto seria da ordem de R\$ 10,93 *per capita* por eleitor; na França era de R\$ 0,45, no Reino Unido de R\$ 0,77, e na Alemanha de R\$ 2,21. Comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil estaria no topo do ranking dos países que mais gastariam em campanhas eleitorais, de modo que 0,89% de toda a riqueza gerada no País seria destinada a financiar candidaturas de cargos representativos, a superar os Estados Unidos da América, que gastariam 0,38% do PIB.

Posteriormente ao julgamento da ADI, houve a aprovação da Lei 13.165/15²³, que alterou em profundidade não só o sistema de financiamento de partidos e campanhas eleitorais, mas também toda a legislação eleitoral²⁴. A principal modificação foi a proibição absoluta de doações oriundas de pessoas jurídicas, contemplando a decisão do Supremo Tribunal²⁵.

Naquele momento, estudiosos, como Ana Cláudia Santano²⁶ já previam as escassas possibilidades de obtenção de recursos para as campanhas eleitorais, já

²² JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

²³ Importante mencionar que a referida lei inseria na Lei 9.504/97, os artigos 24-A e 24-B restabelecendo o financiamento por meio de pessoa jurídica, no entanto, os dispositivos foram objeto de veto presidencial.

²⁴ No que concerne ao financiamento privado, explica José Jairo Gomes: “imperava o princípio da transparência, sendo necessário que se divulgue publicamente por quem e como o candidato é financiado. É preciso que os eleitores saibam, ou pelo menos possam saber, da origem e do destino dos recursos usados nas campanhas políticas, sob pena de votarem ignorando os verdadeiros patrocinadores do candidato escolhido, o que ensejaria representação política mendaz, dissociada da verdadeira vontade coletiva. Isso porque o eleitor votaria em candidato que, na verdade, irá empenhar-se na defesa de interesses não coincidentes com os seus, podendo até mesmo contrariá-los. arrecadação de recursos no meio privado submete-se a complexo regramento legal, havendo controle estrito quanto à origem e quem pode contribuir, o montante que cada pessoa pode doar, o destino dado aos recursos. Além disso, os beneficiários são obrigados a prestar contas minuciosas à Justiça Eleitoral. Segundo o artigo 34 da Lei no 9.096/95, a Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas “das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais [...]”. (GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022).

²⁵ SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política: teoria geral e experiências no direito comparado**. Curitiba: Editora Íthala, 2016, p. 74-75

²⁶ SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política: teoria geral e experiências no direito comparado**. Curitiba: Editora Íthala, 2016, p. 74-75.

que, assim como em outros países, não há cultura de realização de doações por pessoas físicas²⁷.

Apenas para se ter uma ideia da situação a qual enfrentava os partidos políticos para a realização da campanha em 2016. Nas eleições de 2014, foram arrecadados cerca de R\$ 10 bilhões de reais, entre recursos públicos e privados. Já nas eleições de 2016, as receitas atingiram pouco mais de R\$ 530 milhões de reais, ou seja, cerca de 95% a menos do que nas eleições anteriores²⁸.

A solução mediata mencionada na época por Ana Cláudia Santano²⁹ seria o aumento dos recursos públicos gradativamente, a fim de manter ativos os partidos políticos, assim como aconteceu em outros países.

E foi exatamente o que aconteceu em 2017, com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), pela Lei nº 13.488/17, incluído na Lei das Eleições, particularmente no art. 16-C.

O fundo visava exatamente suprir a deficiência financeira vislumbrada nas eleições de 2016. Nesse sentido, dispôs a justificação do Projeto de Lei do Senado nº 206/17³⁰:

Há tempo a questão do financiamento das campanhas eleitorais preocupa os legisladores no Brasil. Há boas razões para tanto: campanhas caras, em virtude do tamanho das circunscrições e da regra eleitoral; e uma sucessão de episódios ligados ao assunto, todos de grande repercussão na opinião pública. As mudanças efetuadas na legislação concentraram-se, por um tempo, na tentativa de diminuir os custos de campanha, vedando determinadas práticas. O insucesso dessas medidas, aliado à progressão das investigações no âmbito do que é conhecido como “Operação Lava-Jato”,

²⁷ Nesse sentido também explica José Jairo Gomes: Já no âmbito do financiamento privado: (i) os partidos têm pouca ou nenhuma aderência na sociedade, e são vistos com grande desconfiança; por isso, há baixo envolvimento da população e poucos são os que se animam a doar recursos a campanhas eleitorais; (ii) o montante máximo de doação permitida a pessoa física não é um valor fixo e razoável para todos, mas sim 10% (dez por cento) dos “rendimentos brutos” auferidos pelo doador no ano anterior à eleição (LE, art. 23, § 1o); com isso, pessoas físicas muito ricas podem doar altíssimas quantias a campanhas eleitorais, o que além de ser antidemocrático, fere o ideal de igualdade política e rende ensejo à cooptação dos beneficiários. (GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022).

²⁸ Os dados são extraídos do Portal do TSE: Estatísticas. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-prestacao-contas/receitas?session=7085108724172>. Acesso em 17/07/2022.

²⁹ SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política: teoria geral e experiências no direito comparado**. Curitiba: Editora Íthala, 2016, p. 74-75.

³⁰ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n.º 206, de 2017**. Autoria: Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

levou à mudança de foco: as alterações mais recentes, que vigoraram já nas últimas eleições municipais, afastaram por completo as doações com origem em empresas do financiamento das campanhas. A situação, portanto, é a seguinte: o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas. Cumpre, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa.”

Com efeito, nas eleições de 2014, as receitas públicas alcançaram o montante de 1,69% do total arrecadado³¹. Em 2016, as receitas públicas alcançaram o montante de 70% do total arrecadado³². Da mesma forma, em 2018, com a implementação do fundo especial de financiamento de campanha, as receitas cresceram quase 10 vezes, e públicas alcançaram cerca de 70% do total arrecadado^{33,34}.

Diante disso, afirma-se que o sistema de financiamento de campanhas no Brasil passou de misto predominantemente privado para misto predominantemente público³⁵.

Nas eleições de 2020, o financiamento das campanhas eleitorais alcançou o montante de 3,5 bilhões de reais, cujo total de 2 bilhões foram provenientes de recursos públicos. Já nas eleições de 2022, o total de receitas alcançou o montante de 6,5 bilhões de reais, sendo 5,3 bilhões provenientes de recursos públicos³⁶

Apesar de ter aumentado o valor, muitas ainda são as distorções do sistema de financiamento público de campanha brasileiro. Dessa forma, pontua José Jairo

³¹ Nas eleições de 2014, o total de receitas alcançou o total de R\$ 10.251.046.453,18, dentre esse montante, apenas R\$ 173.017.522,09 foram provenientes de receitas públicas.

³² Nas eleições de 2016, o total de receitas alcançou o total de R\$ 392.238,909,09, desse valor R\$ 274.735.465,77 foram provenientes de receitas públicas.

³³ Nas eleições de 2018, o total de receitas alcançou o total de R\$ 3.232.551.335,95, dentre esse montante, R\$ R\$ 2.125.836.968,07 foram provenientes de receitas públicas.

³⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. disponível em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-prestacao-contas/receitas-despesas?session=214741505192647>> Acesso em 31/07/2023.

³⁵ Nesse sentido, explica José Jairo Gomes: No Brasil adota-se um sistema misto, de maneira que para as campanhas eleitorais tanto contribui o Poder Público quanto o setor privado. Mas há forte inclinação para o financiamento público, porque é do Estado que provém o grande volume dos recursos que irrigam as campanhas. (GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022).

³⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. disponível em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-prestacao-contas/receitas-despesas?session=214741505192647>> Acesso em 31 jul. 2023.

Gomes³⁷ que: (i) o dinheiro não é distribuído igualmente entre os partidos que disputam as eleições; (ii) dentro de um partido, o dinheiro não é repartido de modo igual entre os diretórios e entre os candidatos, sendo que os filiados mais influentes (os famosos “caciques”) recebem altas somas, enquanto os menos influentes recebem pouco, havendo alguns que nada recebem.

Nessa esteira, importante no próximo tópico pontuar as principais características dos dois fundos públicos existentes atualmente no financiamento da política – fundo partidário e fundo eleitoral.

1.2. ATORES ELEITORAIS

Neste ponto, serão abordados conceitos e definições básicas e necessárias para melhor compreensão do trabalho, tais como candidatos, coligações, federações, sobretudo porque são conceitos relacionados ao de partidos políticos.

1.2.1. Candidatos

O candidato³⁸ é aquela pessoa que, preenchidos os requisitos de elegibilidade e não incorrendo em qualquer situação de inelegibilidade, tem o seu registro deferido pela Justiça Eleitoral.

Com efeito, para que possa ser considerado candidato, a pessoa física deverá preencher as condições de elegibilidade e não incorrer em nenhuma hipótese de inelegibilidade, sendo que uma das condições de elegibilidade prevista no art. 14 da CF/88 é a filiação partidária.

Nesse ponto, Bruno Cezar Andrade de Souza³⁹ destaca que a Constituição atribuiu à figura do partido político posição de destaque ao restringir ao processo eleitoral exclusivamente àqueles cidadãos que tenham filiação partidária.

³⁷ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

³⁸ É possível consultar todas os registros de candidaturas e prestações de contas das últimas eleições por meio do link: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>

³⁹ ANDRADE DE SOUZA, Bruno Cezar. **Suffragium R. Trib. Reg. Eleit. do Ceará**, Fortaleza, v. 7, n. 11, p. 1-151, jan./jun. 2015

Dessa forma, vislumbra-se a correlação entre candidato e partidos. Da mesma forma, os candidatos e mandatários são imprescindíveis para os partidos políticos considerando a obtenção de representação e recursos públicos por meio da eleição deles.

1.2.2. Coligações

A coligação, por sua vez, nas palavras de José Jairo Gomes⁴⁰, “é o consórcio de partidos políticos formados provisoriamente com o propósito de atuação conjunta e cooperativa durante o processo eleitoral”.

No art. 17, § 1º, da CF/88 é expressa a previsão da possibilidade de partidos políticos se coligarem para concorrerem as eleições majoritárias (presidente da República, governador de Estado ou do Distrito Federal, prefeito municipal e senador), sendo vedada a coligação para as eleições proporcionais (deputado e vereador)⁴¹.

Outro ponto de destaque é que a coligação é celebrada para pleitos específicos, tendo duração apenas no período eleitoral, entre a convenção partidária e a diplomação dos eleitos. Sua principal finalidade é a união de esforços partidários – incluindo o financiamento político com fundos e propaganda gratuita eleitoral, para obtenção do voto do eleitor e eleição de seus candidatos⁴².

1.2.3. Federações partidárias

Diferente das coligações, a federação de partidos foi criada pela Lei 14.208/2021, a qual inseriu o art. 11-A na Lei dos Partidos Políticos e o art. 6º-A da Lei das Eleições, e tem duração mínima de 04 (quatro) anos.

⁴⁰ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

⁴¹ As coligações de eleições proporcionais foram permitidas até as eleições de 2018, com a alteração realizada por meio da EC 97/2017, nas eleições de 2020 já não era possível que candidatos aos cargos de vereador, deputado estadual e deputado federal concorressem ao pleito com partidos coligados.

⁴² GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

Em termos conceituais, “compreende-se por federação partidária a união temporária de dois ou mais partidos políticos sob uma só legenda com vistas a atuarem conjuntamente no processo eleitoral e na subsequente legislatura”⁴³.

A federação funciona como se fosse um único partido, deve ter caráter nacional e deve apresentar um programa político comum. Não obstante, os entes que a integram preservam suas personalidades jurídicas.

Assim, a federação requer coerência, afinidade ideológica e programática entre os partidos que optarem por ela. A exigência de caráter nacional implica a verticalização e atuação conjunta dos partidos em todas as eleições – nacionais, regionais e locais –, e que sigam unidos nas respectivas legislaturas subsequentes.

1.3. FINANCIAMENTO POLÍTICO

1.3.1. Contextualização

Ato contínuo, é imprescindível, para a compreensão do tema objeto desta dissertação, entender adequadamente o sistema de financiamento político no Brasil e seus principais problemas.

Nesse sentido, Raimundo Augusto Fernandes Neto⁴⁴ afirma que o financiamento da política reclama um dos maiores desafios da democracia na atualidade, pois a manutenção da máquina partidária e as campanhas eleitorais são dispendiosas, e complementa:

“Partidos e Candidatos dependem da aplicação de grandes valores para o êxito eleitoral. Os comícios, propaganda impressa, marketing, elaboração de programas eleitorais em rádio, televisão, redes sociais (impulsionamentos), assessoria contábil, assessoria jurídica de imprensa, logísticas de deslocamento de candidatos e apoiadores transformam as campanhas eleitorais em grandes estruturas só acessíveis mediante aporte financeiro.

O melhor marketing e mais elaborado programa eleitoral, bem como a presença física em todos os lugares, visitando vários estados, cidades ou bairros, num só dia, e a disposição de melhores assessorias, levam

⁴³ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

⁴⁴ FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos Políticos: desafios contemporâneos**. Curitiba: Íthala, 2019, p. 146-148

substancial vantagem na competição eleitoral.”

Do mesmo modo, Bruno Lorencini⁴⁵ destaca que o advento de novas tecnologias nas campanhas políticas e as crescentes necessidades publicitárias, visando atingir o voto dos eleitores, aumentam imensamente o custo financeiro das campanhas. Conclui dizendo que “o destino do processo eleitoral é tornar o elemento financeiro cada vez mais indissociável da política, restringindo a possibilidade de sucesso àqueles que possuem vias satisfatórias de captação de recursos”.

Exemplo disso é o fato de que desde a criação do fundo eleitoral os repasses alcançaram os montantes de R\$ 1,7 bilhões nas eleições de 2018, de R\$ 2,0 bilhões nas eleições de 2020, e, no ano de 2022, foi aprovado o valor de R\$ 4,9 bilhões de reais⁴⁶.

Nesse sentido, a cada período eleitoral, tem-se usado enormes quantias para custear despesas eleitorais (ex: marketing político, tecnologia de mídia etc.), tudo com fim de obter o que há de mais aprimorado e inovador e alcançar o voto do eleitor⁴⁷.

É inegável, portanto, atualmente, a necessidade de recursos financeiros para obtenção de êxito nas demandas partidárias e eleitorais. No entanto, argumenta-se que é no financiamento, principalmente o público, que estaria uma das fontes da corrupção e de todas as mazelas da nossa política, porque por essa via a elite econômico-financeira promove a captura do Estado e impõe seus próprios interesses particulares em detrimento dos interesses da sociedade⁴⁸.

Com efeito, o financiamento é bastante discutido, sobretudo na academia de ciência política. No direito, para compreensão da impenhorabilidade, basta entender como é atualmente regulada a matéria.

⁴⁵ LORENCINI, Bruno C. **Financiamento Eleitoral**: Perspectiva Comparada. São Paulo: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9788522488292. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522488292/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

⁴⁶ TSE. **Estatísticas Eleitorais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 19 de março de 2022.

⁴⁷ JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 326.

⁴⁸ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

1.3.2. Subespécies de financiamento da política

O financiamento político pode ser conceituado como a busca de recursos públicos ou privados, monetários ou *in natura*, de maneira legal ou não, por parte de candidatos e partidos, e na eventual oferta de recursos por parte dos cidadãos⁴⁹.

A expressão financiamento político é gênero indicativo de duas espécies: (i) financiamento dos partidos políticos para as atividades permanentes; (ii) financiamento das campanhas eleitorais⁵⁰.

O financiamento partidário, ou dos partidos políticos, como o nome já diz, é direcionado ao partido para o exercício de suas atividades sociais permanentes, dissociadas, portanto, da campanha eleitoral.

Por outro lado, o financiamento eleitoral⁵¹ diz respeito diretamente à campanha eleitoral, ocorrida de dois em dois anos, no período de 45 dias, entre agosto e outubro dos anos pares.

O exercício da atividade partidária, de ordem política e social, fora dos períodos eleitorais, também depende de recursos financeiros para sua manutenção, o que justifica a previsão de mecanismos de financiamento de suas atividades de caráter permanente⁵².

Não se desconhece, no entanto, que a atividade partidária tem na campanha

⁴⁹ Trata-se de conceito desenvolvido por Bruno Lorencini a partir de Lanchester: LORENCINI, Bruno C. **Financiamento Eleitoral**: Perspectiva Comparada. São Paulo: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9788522488292. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522488292/>. Acesso em: 15 jul. 2022).

⁵⁰ Bruno Lorencini cita basicamente três princípios específicos e fundamentais acerca o financiamento eleitoral, que acabarão servindo como vetor de todas as demais normas: (i) princípio da limitação dos gastos eleitorais; (ii) princípio da restrição às fontes de financiamento de partidos e campanhas eleitorais; (iii) princípio do controle na arrecadação e despesas de recursos eleitorais e partidários.

⁵¹ Nesse sentido, Bruno Lorencini destaca que o financiamento eleitoral é aquele correlato ao desenvolvimento do processo eleitoral, campo que se delimita por três marcos: (i) temporal, ou seja, só se entende como tal o financiamento desenvolvido no período definido como eleitoral o que é, em regra, definido pela legislação de cada país; (ii) subjetivo, que consiste na possibilidade de apenas os envolvidos no pleito obterem acesso ao financiamento; (iii) material, que condiciona o financiamento a atividades concretas de caráter eleitoral.

⁵² LORENCINI, Bruno C. **Financiamento Eleitoral**: Perspectiva Comparada. São Paulo: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9788522488292. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522488292/>. Acesso em: 15 jul. 2022

eleitoral a sua máxima expressão⁵³ Por isso, ainda que o financiamento eleitoral tenha maior destaque, não há como tratar as duas subespécies de financiamento de forma totalmente separada.

Nesse sentido, existem pontos semelhantes entre as duas subespécies. Um deles diz respeito às fontes mistas de arrecadação, pois em ambas há recurso público e há recurso privado. Outro é concernente ao fato de que nos financiamentos, os valores são dirigidos aos partidos políticos: (i) no partidário: exclusivamente para o partido; e (ii) no eleitoral: para os partidos e candidatos.

Em geral, as fontes lícitas de recursos partidários dirigidas à manutenção das agremiações podem ser assim sumariadas⁵⁴: (a) fundo partidário; (b) doações privadas, que podem ser de pessoas físicas ou de outros partidos políticos; (c) alienação de bens; (d) realização de eventos; (e) locação de bens; (f) sobras financeiras de campanha eleitoral; (g) rendimentos de aplicações financeiras; (h) empréstimo contraído em instituição financeira.

Já as receitas da campanha dirigidas aos partidos e candidatos podem ser compostos por⁵⁵: (a) fundo partidário; (b) fundo especial de financiamento de campanha (FEFC); (c) recursos próprios do candidato; (d) doações de pessoas físicas; (e) doações de empresário individual; (f) doações de outro candidato e de outro partido; (g) aplicação ou distribuição de recursos do partido político; (h) receita decorrente da comercialização de bens e/ou serviços e promoção de eventos de arrecadação; (i) receita decorrente de investimentos e aplicações no mercado financeiro.

Dentro do financiamento público existe o direto já mencionado, que são aqueles que são repassados por meio de valores pecuniários, e o indireto, que como o próprio nome já diz se dá de forma indireta, sem o repasse de valores para os partidos

⁵³ LORENCINI, Bruno C. **Financiamento Eleitoral**: Perspectiva Comparada. São Paulo: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9788522488292. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522488292/>. Acesso em: 15 jul. 2022

⁵⁴ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 set. 2022.

⁵⁵ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 set. 2022.

políticos⁵⁶: (a) custeio da propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão, porquanto igualmente às emissoras é resguardado o direito à compensação fiscal pela cedência do respectivo horário (LE, arts. 44 e 99); (b) custeio da propaganda partidária gratuita, no rádio e na televisão (LPP, arts. 50-A a 50-E – inseridos pela Lei no 14.291/2022), pois às emissoras é assegurado o direito à compensação fiscal pela cessão dos horários; e (c) renúncia fiscal, eis que, conforme dispõe o art. 150, VI, c, da Constituição, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive de suas fundações.

Com efeito, em que pese existir fontes públicas e privadas de recursos, atualmente o montante que sobressai é o público, conforme disposto adiante.

1.3.3. Fundo de Assistência Financeira ao Partido Político (fundo partidário);

Desta feita, iniciar-se-á pelo fundo partidário ou Fundo de Assistência Financeira de Partidos Políticos. Seu objetivo precípua é, segundo José Jairo Gomes⁷⁸, “fazer frente aos gastos decorrentes das ações cotidianas realizadas pela agremiação”.

O responsável pela distribuição das quotas do fundo é o Tribunal Superior Eleitoral, sendo os valores depositados a favor dos órgãos nacionais dos partidos, que deverão aplicar os recursos em uma das atividades descritas no art. 44 da Lei nº 9.096/95.

Para tanto, o art. 44 da LPP dispõe que eles poderão ser utilizados para pagamento de pessoal, manutenção da sede, realização de propaganda partidária, campanha, entre outros. Diferentemente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) que é destinado exclusivamente ao financiamento das campanhas eleitorais, conforme verificar-se-á no tópico adiante.

⁵⁶ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

⁷⁸ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 419.

É regulado no artigo 38 da LPP, sendo constituído por dotações públicas e privadas: “I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III – doações de pessoa física, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995”.

Outro ponto de destaque é que nem todos os partidos registrados no TSE têm direito de receber recursos desse fundo⁷⁹. Na verdade, foi estabelecido com a EC 97/2017, já aplicável nas eleições de 2018, uma cláusula de desempenho para evitar a criação desenfreada de partidos.

O inciso I, do artigo 41-A, da LPP dispõe que 5% do total dos recursos devem ser “destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário”. O resto é distribuído aos partidos proporcionalmente às suas respectivas representações na Câmara de Deputados.

Segundo estabelece o art. 17, § 3º, da CF/88 são cláusulas de desempenho para o recebimento do fundo eleitoral: (i) obtenção de percentagem mínima de votos válidos para a Câmara de Deputados, (ii) em um terço das unidades da Federação (ou seja, em nove Estados ou Distrito Federal), (iii) com um mínimo dos votos válidos em cada uma delas.

Ressalta-se que os requisitos são progressivos, devendo se estabilizar nas eleições de 2030. Se o partido não os atingir em cada eleição, aplica-se um critério alternativo (também progressivo) consistente na eleição de um número mínimo de Deputados Federais em pelo menos nove unidades da Federação. Tal número é também progressivo, sendo fixado em 9, 11, 13 e 15 respectivamente nas eleições de 2018, 2022, 2026 e 2030.

⁷⁹ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

Com efeito, observa-se que para o partido alcançar maior montante do fundo e assim sobreviver, depende da eleição de mais deputados federais no país.

Além disso, por ser constituído por dotações orçamentárias da União e, portanto, possuir parte de seus recursos em valores públicos, o legislador processual civil buscou inserir os referidos recursos no rol de bens impenhoráveis (CPC, art. 833, inciso XI).

O fato, entretanto, é que o fundo partidário também é constituído por recursos privados (ex.: doações de pessoas físicas), o que levou a que se passasse a se discutir se esta dotação não poderia ser utilizada para a satisfação de crédito de eventual credor.

Atualmente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁸⁰, em julgamento de relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, sedimentou jurisprudência no sentido de que, embora o fundo seja constituído por algumas fontes privadas, ao ser incorporado pela União juntamente com as demais verbas, dando a elas destinação pública – subsistência do Partido e sua função constitucional, o fundo partidário de modo geral não poderia ser objeto de penhora.

Dessa forma, conclui-se que o fundo partidário, previsto na lei como impenhorável, é necessário para subsistência mínima do partido político por meio de repasses anuais, mesmo que não tenha dotação exclusivamente pública.

1.3.4. Fundo Especial de Financiamento de Campanha;

Já o fundo especial de financiamento de campanha, também conhecido como fundão, FEFC ou fundo eleitoral, como mencionado, foi criado para suprir a deficiência financeira na campanha eleitoral – já que, como visto, foi declarada a inconstitucionalidade das doações de pessoa jurídica aos partidos pelo STF no julgamento da ADIn nº 4.650.

⁸⁰ STJ. **Recurso Especial nº. 1.891.644/DF**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Quarta Turma. Julgado em 06/10/2020, DJe 05/02/202.

Em razão disso, ele é destino aos partidos políticos apenas em anos eleitorais⁸¹ e os recursos não utilizados na campanha devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional (Lei 9.504/97, art. 16-C, § 11).

Ele tem origem pública estritamente pública⁸². Nesse sentido, José Jairo Gomes explica que as fontes de custeio do FEFC⁸³ são constituídas por duas fontes: (i) os recursos que no período anterior à criação desse fundo eram alocados à propaganda partidária no rádio e na televisão, nos termos do artigo 3º da Lei nº 13.487/2017 – o montante desses recursos será definido pelo TSE (ii) uma percentagem dos recursos reservados no orçamento da União para “*programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva*”.

Os critérios de distribuição estão previstos no artigo 16-D da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições): I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Com efeito, observa-se que importa muito para distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha a quantidade de representantes eleitos para o

⁸¹ Explica José Jairo Gomes: “o Tesouro Nacional deverá depositar os recursos destinados ao FEFC “no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito” (LE, art. 16-C, § 2o). Em seguida, o TSE deve divulgar o montante de recursos disponíveis. Para que o partido tenha acesso à parcela de recursos a que tem direito precisa, antes, definir “critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente” (LE, art. 16-C, § 7o).” GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

⁸² O artigo 16-C da LE (introduzido pela Lei no 13.487/2017) dispõe sobre o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o qual “é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral”.

⁸³ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

Congresso Nacional.

Havendo federação de partidos, “os recursos do FEFC devem ser distribuídos aos diretórios nacionais na proporção do direito de cada um dos partidos que integram a federação”⁸⁴. Assim, cada partido federado receberá a quota a que teria direito isoladamente.

Denise Schlickmann⁸⁵ afirma que as principais diferenças entre o fundo partidário e o fundo eleitoral são: (i) enquanto o fundo especial é composto unicamente por dotação da União, o fundo partidário possui uma composição mista; (ii) o fundo eleitoral tem vigência restrita ao ano eleitoral, ao passo que o fundo partidário é disponibilizado em todos os exercícios, independentemente de serem ou não eleitorais.

Por fim, em que pese não estar previsto na legislação processual civil como impenhorável (CPC, art. 833, inciso XI), o Superior Tribunal de Justiça decidiu recentemente - Recurso Especial nº. 1.800.265/MS – em acórdão de relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva - que o Fundo Especial de Financiamento de Campanha também é impenhorável em razão de: (i) a intenção do legislador foi abranger todas as verbas públicas integrantes de fundos partidários destinadas ao financiamento eleitoral e, por isso, poderia ser utilizada a mesma razão de decidir; (ii) o Fundo Especial é composto exclusivamente de verbas públicas e, por isso, impenhorável; conforme trecho que segue:

“(…) Nesse contexto, a partir da regra de hermenêutica que reza que onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir (ubi eadem legis ratio ibi eadem), é lícito concluir que as verbas oriundas do novo fundo se enquadram na disposição normativa contida no inciso XI do art. 833 do CPC/2015, haja vista que se amoldam, à perfeição, no conceito de “recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político”.

Com efeito, o melhor sentido a ser extraído da aludida norma deve ser o de que, ao mencionar “os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político”, a intenção do legislador foi abranger não apenas um fundo eleitoral específico, mas todas as verbas públicas integrantes de fundos partidários destinadas ao financiamento eleitoral.

Sob esse prisma, merece relevo o fato de que, além de ter a mesma finalidade do Fundo Partidário, o novo Fundo Especial (FEFC) é composto exclusivamente de verbas públicas, o que acentua o caráter de impenhorabilidade dos recursos nele depositados. (...)”

⁸⁴ Res. TSE nº 23.605/2019, art. 5º, § 3º-A – incluído pela Res. no 23.664/2021

⁸⁵ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2022, p. 256-258.

Esses são, portanto, os principais pontos de destaque sobre o novo fundo público, denominado fundo especial de financiamento de campanha.

1.3.5. Financiamento da quota eleitoral de gênero e étnico-racial de candidaturas

Ato contínuo, necessário observar que há uma política afirmativa no emprego dos fundos partidários e eleitorais⁸⁶.

Isso porque no julgamento da ADI nº. 5617⁸⁷ pelo STF e da Consulta nº. 060025218⁸⁸ pelo TSE, os tribunais firmaram, respectivamente, entendimento segundo o qual: (i) no mínimo 30% do montante de recursos do Fundo, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV deve ser destinado ao financiamento de candidaturas femininas nas eleições majoritárias e proporcionais; (ii) se o percentual de candidaturas femininas for superior a 30%, o mínimo desses recursos a elas destinados deve variar na mesma proporção. A mesma regra foi estabelecida nas Resoluções⁸⁹ 23.605/2019 e 23.607/2019.

Do mesmo modo, quanto ao financiamento étnico-racial, ao apreciar a Consulta no 060030647/DF, o TSE assentou que: (i) os recursos públicos do Fundo Partidário, do FEFC e o tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV – destinados às candidaturas femininas em razão das quotas de gênero – devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas, na mesma proporção das candidaturas existentes; (ii) deve-se garantir o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros e assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV às candidaturas de pessoas negras, na mesma proporção do número de candidaturas.

O STF ratificou posteriormente esse entendimento e determinou sua imediata

⁸⁶ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

⁸⁷ DJe 22/03/2018

⁸⁸ DJe, t. 163, 15/8/2018

⁸⁹ Res. TSE no 23.605/2019, art. 6º, § 1º, I e III – com a redação da Res. no 23.664/2021; Res. TSE nº 23.607/2019, art. 17, § 4º, I e III – incluídos pela Res. no 23.665/2021

aplicação ao processo eleitoral ao julgar a ADPF nº 738/DF⁹⁰, assentou que:

“O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos – homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero; [...]”.

Dessa maneira, o percentual a ser aplicado nas candidaturas de pessoas negras “corresponderá à proporção de: a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido; e b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido”.

Por fim, no tocante à distribuição de recursos dos dois fundos, com a intenção de estimular a participação de mulheres e negros, foi aprovada a EC 111/2021, na qual dispõe que os votos dados a candidatas mulheres ou a negros para candidatos ao cargo de Deputado Federal nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Portanto, os votos obtidos por mulheres e negros para a Câmara de Deputados, nas eleições de 2022 a 2030 devem ser computados em dobro para fins de distribuição dos recursos públicos.

Nada obstante, está sem tramitação no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 9/2023) que proíbe a aplicação de sanções a partidos políticos que não cumpriram cotas de sexo ou raça nas últimas eleições. A PEC também anistia legendas com irregularidades em prestações de contas e permite a arrecadação por meio de doações de pessoas jurídicas para pagamento de dívidas anteriores a 2015.

1.4. PRESTAÇÃO DE CONTAS

⁹⁰ STF, **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 738/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em 02/10/2020.

Para finalizar o primeiro capítulo, é imprescindível entender o importante papel das prestações de contas apresentadas à Justiça Eleitoral, considerando que os partidos políticos não têm a obrigação de licitar para contratação.

A Constituição Federal prevê no art. 17, inciso III, como preceito fundamental à existência dos partidos políticos a prestação de contas à Justiça Eleitoral.

Com efeito, as prestações de contas são exigidas das agremiações partidárias e candidatos para comprovação da arrecadação de recursos e despesas partidárias e eleitorais, sejam do cotidiano, sejam das campanhas eleitorais.

Como bem pontuado pelos professores Flávio Cheim Jorge, Ludgero Liberato e Marcelo Abelha Rodrigues, a apresentação das contas, além de comprovar a destinação dos recursos públicos, dinheiro do povo, está diretamente relacionada com a preservação da moralidade, da transparência do processo eleitoral e do respeito à democracia⁹¹.

De forma simples, as prestações de contas têm natureza jurisdicional⁹², e devem ser apresentadas anualmente pelos partidos políticos em todas as esferas, até a data de trinta de junho do ano subsequente ao exercício financeiro. A referida prestação de contas é denominada de prestação de contas de exercício financeiro ou anual, e está regulamentada a partir do art. 30 da LPP, especialmente no Título III que trata sobre as finanças e contabilidade dos partidos políticos, bem como pela Res. TSE nº. 23.604/19.

Nessa espécie de prestação de contas devem ser registradas todas as despesas cotidianas da agremiação partidária, com sede, pessoal, propaganda partidária, honorários, entre outros, bem como toda a arrecadação anual de recursos privados e públicos (fundo partidário).

De outro lado, existe também a prestação de contas de campanha ou prestação

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 352.

⁹² Lei 9.096/95, art. 37, (...) § 6º O exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

de contas eleitorais, na qual os candidatos e partidos políticos estão obrigados a apresentar no ano eleitoral, durante a campanha por meio das contas parciais, e trinta dias após o pleito, por meio das contas finais, todos os documentos relativos aos gastos e recursos de campanha. A referida prestação de contas está regulada a partir do art. 17 da LE (Lei 9.504/97) e na Res. TSE nº. 23.607/19.

Os partidos e os candidatos são submetidos à obediência de escrituração contábil rígida de suas receitas, devem realizar a abertura de contas específicas para cada tipo de recursos (proveniente do fundo partidário, do fundo eleitoral e de doações privadas)⁹³, com a identificação de doadores, emissão de recibos das doações, emissão de cheques cruzados ou nominais, depósitos em espécie devidamente identificados, sob pena de serem declarados os recursos como de origem não identificada⁹⁴ ou de fonte vedada⁹⁵, que ensejam a sanção de devolução ao Tesouro Nacional.

Também devem registrar todas as despesas contratadas e observar o rol de gastos eleitorais previsto no art. 26 da Lei 9.504/97, bem como o limite de gastos fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral no ano eleitoral e a depender da despesa do limite imposto pela lei para aquele gasto⁹⁶.

Todos esses requisitos contábeis são necessários para permitir a fiscalização da Justiça Eleitoral. Não sendo apresentados os documentos necessários exigidos na lei e nas resoluções do TSE, as contas podem ser julgadas como não prestadas e ensejar a aplicação das sanções de suspensão dos repasses das contas do fundo partidário e, para os candidatos, a impossibilidade de emissão de certidão de quitação

⁹³ Especialmente os candidatos somente podem começar a arrecadar recursos e contratar despesas, após o requerimento de registro de candidatura, a emissão de CNPJ, e a abertura das contas específicas.

⁹⁴ Resolução 23.607/19: art. 32. Os recursos de origem não identificada não podem ser utilizados por partidos políticos e candidatas ou candidatos e devem ser transferidos ao Tesouro Nacional por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU). § 1º Caracterizam o recurso como de origem não identificada: (...)

⁹⁵ LE, Art. 24 (...) § 4º O partido ou candidato que receber recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada deverá proceder à devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

⁹⁶ Sobre os gastos eleitorais, Marcos Youji Minami enfatiza que os eles são submetidos a um controle quantitativo, qualitativo e formal, isto é, a legislação estabelece o valor máximo de custo de uma campanha, também estabelece os que são gastos eleitorais, bem como estabelece a forma de recepção e movimentação dos recursos. MINAMI, Marcos Youji. **Diálogos sobre o Direito Eleitoral**. São Paulo: Editora juspodivm, 2022, p. 449.

eleitoral.

As prestações de contas também podem ser julgadas aprovadas com ressalvas, quando verificadas *impropriedades* de natureza formal, ou quando constadas falhas ou ausências irrelevantes⁹⁷.

E, por fim, as contas são julgadas desaprovadas quando constatadas irregularidades que comprometam a integralidade das contas, tais como ausência de abertura de conta bancária específica, arrecadação de recursos não transitados pela conta bancária, ausência de quitação de débito de campanha⁹⁸.

O acórdão ou a sentença que julga as contas constitui título executivo e, quando determinada a devolução de valores ao tesouro nacional, poderá ser executado por iniciativa da Advocacia Geral da União nos próprios autos pelo rito do art. 523 do CPC.

2. RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL E IMPENHORABILIDADES

2.1. DO DIREITO FUNDAMENTAL À TUTELA JURISDICIONAL EXECUTIVA E EFETIVA DO CREDOR

Compreendido minimamente a natureza jurídica dos partidos políticos e do financiamento da política no Brasil, adentremos agora no estudo geral acerca da tutela executiva e suas limitações.

2.1.1. Evolução: do CPC/73 individualista e liberal para o CPC/15 com fundamento na Constituição Federal

De início, é importante trazer um contexto histórico entre os dois Códigos de Processo Civil, de 1973 e 2015, para compreensão da mudança ideológica sofrida.

O Código de Processo Civil de 1973, dando continuidade às características do CPC/39 e do CC/16, tinha forte inspiração nos modelos liberais e individualistas dos

⁹⁷ JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 744.

⁹⁸ JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 759.

Códigos austríaco e alemão. Estes Códigos tinham como eixo pilares ideológicos contrários ao Estado anterior, ao Absolutismo, ao intervencionismo estatal, e, portanto, prezavam pela valorização da propriedade e da liberdade dos cidadãos⁹⁹.

Com efeito, uma das características mais marcantes do CPC/73 era a atuação moderada do juiz, isto é, como representante do Estado, era menos ativista, pouco participativo e atuante, não tendo iniciativa (princípio dispositivo) ou margem alguma para interpretação da lei, devendo, em outras palavras, aplicá-la restritivamente e quando provocado. Não é por acaso que no CPC/73 vigorava no processo executivo a “*tipicidade dos atos executivos*”¹⁰⁰, ou seja, todo o procedimento para determinado tipo de obrigação estava descrito no Código e deveria ser obedecido estritamente.

A promulgação da Constituição Federal de 1998 é o marco da alteração desse modelo liberal e positivista no Brasil, que passou a contemplar o fenômeno do “*pós-positivismo jurídico*”¹⁰¹, com base de sustentação no deslocamento da Constituição Federal para o centro do sistema jurídico, como vinha ocorrendo em outros países como Alemanha, Itália, Portugal e Espanha, após o fim da Segunda Guerra Mundial e do regime totalitário.

Dessa forma, a CF/88 passou a ser o centro do sistema jurídico, de modo que poderia ser aplicada diretamente na tutela de direitos pelo Estado, seja na função administrativa, judiciária e legislativa.

Além disso, toda e qualquer norma (regra ou princípio) do ordenamento jurídico brasileiro passou a ser aplicada sob a lente dos valores fundamentais do texto constitucional, tais como devido processo, justiça, liberdade, dignidade, igualdade

⁹⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de execução civil**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 7.

¹⁰⁰ Marcelo Abelha Rodrigues explica que “do ponto de vista da atividade jurisdicional executiva, as restrições à “liberdade” e “ativismo” judicial eram ainda mais visíveis, porque tal atividade significava, antes de tudo, uma permissão de invasão estatal no patrimônio das pessoas, e, por isso mesmo, toda cautela e rigidez deveriam ser tomadas para evitar o retorno de um Estado absolutista” RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de execução civil**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 19.

¹⁰¹ Para que se compreenda a diferença, é importante entender, nas palavras de Marcelo Abelha Rodrigues que “no “positivismo jurídico” deveria haver regras de todos os tipos. Assim, quanto mais específico e tipificador de condutas fosse o ordenamento, melhor o Direito estaria aparelhado, e bem se sabe que mais valia uma portaria ministerial ou uma “resolução de um chefe de uma repartição pública” do que qualquer invocação de uma norma constitucional” RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de execução civil**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 59.

etc¹⁰².

Leonardo Greco¹⁰³ enfatiza que a vigência da Constituição de 1988 foi um marco na expansão de nova consciência jurídica dos cidadãos, especialmente na efetividade dos direitos e garantias fundamentais constitucionalmente assegurados.

Nas palavras de Marcelo Lima Guerra¹⁰⁴, o centro do universo jurídico deixa de ser a lei, posição que passa a ser ocupada pelos próprios direitos fundamentais.

Após algumas reformas realizadas no CPC/73 para ter como centro os valores mencionados, o processo civil brasileiro, seja no aspecto social ou jurídico, clamava por um novo Código capaz de regular e acompanhar o contexto social vigente¹⁰⁵.

Em razão disso, o Código de Processo Civil de 2015 foi a resposta para regular o processo calcado em normas fundamentais e constitucionais, e sobretudo para tentar minimizar os impactos da *crise executiva*¹⁰⁶ de duração razoável do processo e da efetividade.

Espelho desse panorama é o artigo 1º do CPC/15 prever que “o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código”, além de conter um capítulo próprio para tratar das normas fundamentais do processo civil.

Conclui-se, portanto, que essa mudança axiológica permite que as regras descritas no Código de Processo Civil sejam interpretadas pelo Judiciário de acordo com as normas fundamentais e constitucionais.

¹⁰² RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de execução civil**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 14.

¹⁰³ GRECO, Leonardo. O processo de execução. Volume II. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 9

¹⁰⁴ GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos Fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: Editora RT, 2003, p. 82.

¹⁰⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de execução civil**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 60.

¹⁰⁶ Para Leonardo Greco, a crise da execução se deve ao movimento de Acesso à Justiça que rompeu o respeitoso silêncio que repelia qualquer debate a respeito da qualidade e da eficiência do Poder Judiciário, bem como em virtude da Justiça ter sido alcançada por uma onda de insatisfação e imprevisível multiplicação do número de demandas. GRECO, Leonardo. **O processo de execução**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 2/3.

2.1.2. Da tutela jurisdicional executiva

Diante do contexto exposto no tópico anterior, a Constituição Federal Brasileira de 1988 assegura, em seu art. 5º, incisos XXXV¹⁰⁷ e LXXVIII¹⁰⁸, o direito ao cidadão a uma prestação jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva, de forma que cabe ao Poder Judiciário a aplicação de medidas processuais, previstas em lei, para dar concretude à tutela satisfativa.

Teoria Albino Zavascki¹⁰⁹, afirmou, de forma bastante didática, que a atividade jurisdicional executiva consiste “em efetivar, coativamente, no plano dos fatos, o resultado previsto no ordenamento jurídico, exigível em razão do fenômeno da incidência, que deveria ter sido alcançado, mas não foi, pelo atendimento espontâneo por parte do sujeito obrigado”.

Araken de Assis, de forma simples, afirma que a execução seria a atividade jurisdicional prática, devolvida para atuar uma determinada sanção, invadindo-se a esfera jurídica do executado¹¹⁰.

Nas palavras de Willard de Castro Villar¹¹¹:

Aquele que contrata pode exigir do devedor o cumprimento exato das obrigações assumidas. A parte devedora deve satisfazer a obrigação assumida pelo modo e tempo devido.

Mas, embora essa seja a regra normal dos negócios jurídicos, nem sempre assim acontece. Nem sempre o devedor cumpre de maneira espontânea as suas obrigações.

A violação de um direito do credor determina o aparecimento de uma exigência de restauração, a lei coloca à disposição da parte lesada uma série de institutos, tanto de direito substancial como de direito processual.

Esses institutos concatenados existem em função de assegurar a restauração dos direitos da parte lesada, independente da vontade do devedor.

Tendem eles à execução forçada.

Portanto, a atividade jurisdicional executiva caracteriza-se por uma atividade

¹⁰⁷ XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

¹⁰⁸ LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

¹⁰⁹ ZAVASCKI, Teori Albino. **Título Executivo e Liquidação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 21

¹¹⁰ ASSIS, Araken. **Manual de execução**: São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2016, p. 181

¹¹¹ VILLAR, Willard de Castro. **Processo de execução**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1975, p. 1.

material, fisicamente concreta, destinada a atividade prática da sanção, entregando ao credor, no plano fático, o bem jurídico que uma sentença ou um título executivo lhe atribuiu¹¹².

Dessa forma, Cândido Rangel Dinamarco sintetiza que a execução civil promovida pelo Estado-Juiz visa a oferecer ao credor, concreta e efetivamente, o benefício consistente na satisfação do seu direito¹¹³.

Marcelo Lima Guerra¹¹⁴ afirma que o “*direito fundamental à tutela executiva*” corresponde à peculiar manifestação do postulado da máxima coincidência possível, traduzida na exigência de que existam meios executivos capazes de proporcionar a satisfação integral de qualquer direito consagrado em título executivo.

Portanto, o direito fundamental à tutela executiva autoriza a atuação judicial na busca da satisfação concreta do credor, a despeito de existir previsão legal.

Em termos práticos, isso significa que: (i) o juiz tem o poder dever de interpretar as normas relativas aos meios executivos de forma a extrair delas um significado que assegure a maior proteção e efetividade ao direito fundamental da tutela executiva; (ii) o juiz tem o poder-dever de deixar de aplicar normas que imponham uma restrição a um meio executivo, sempre que tal restrição não for justificável pela proteção devida a outro direito fundamental que venha a prevalecer, no caso concreto; (iii) o juiz tem o poder-dever de adotar os meios executivos que se revelarem necessários à prestação jurisdicional executiva mesmo que não previstos em lei, e ainda que expressamente vedados em lei, desde que observados os limites impostos por eventuais direitos fundamentais colidentes¹¹⁵.

Dessa forma, a tutela jurisdicional executiva efetiva depende da atuação do juiz na interpretação de normas fundamentais aplicáveis ao caso concreto.

Nesse sentido, Araken de Assis afirma que “*a lei deixou ao juiz, na execução,*

¹¹² GIANNICO, Mauricio. **Expropriação executiva**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 26.

¹¹³ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. Volume IV. 4ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 57.

¹¹⁴ GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos Fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: Editora RT, 2003, p. 102.

¹¹⁵ GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos Fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: Editora RT, 2003, p. 103/104.

*vários e grandes espaços para o uso de poderes discricionários.*¹¹⁶

Cândido Dinamarco assevera uma das maiores diferenças do processo executivo e do processo de conhecimento: a tutela executiva atua exclusivamente em favor do demandante, que é o exequente¹¹⁷.

Dessa forma, é imprescindível compreender que o credor tem o direito fundamental à tutela executiva, principalmente quando confrontado com a aplicação de regras de proteção ao executado, como as impenhorabilidades, por exemplo.

Parece claro, mas nem sempre essa foi a compreensão dos processualistas, sobretudo quando a atuação do juiz era inerte e limitada.

Apesar do direito à tutela jurisdicional executiva do credor, não se pode olvidar que o executado tem seus direitos fundamentais constitucionalmente assegurados de contraditório, ampla defesa, dignidade, liberdade, propriedade, etc, que devem ser levados em consideração no momento de aplicação do direito (ponderação) no caso concreto.

Marcelo Abelha Rodrigues sobre a relação executiva explica¹¹⁸:

“Não se pode perder de vista que na tutela executiva, há de um lado, o executado e, de outro, o exequente, ou, mais precisamente, alguém com direito constitucional à obtenção da efetiva e justa tutela contra alguém que quer preservar ao máximo a sua liberdade e patrimônio. Para temperar a relação de “poder e sujeição” que tipificam claramente a tutela executiva, há de ser levar em conta as regras imperativas do “devido processo legal”. É que, se de um lado da balança o processo deve ser justo (devido processo), para dar a efetividade merecida ao direito do exequente, no outro existe o executado, que terá seu patrimônio invadido ou a sua liberdade cerceada para satisfazer o crédito do exequente”.

Nessa linha de raciocínio, o processo deve ser justo para dar a efetividade merecida ao direito do exequente. Por outro lado, o executado terá o seu patrimônio invadido para satisfazer o crédito devido, de modo que a tutela executiva não pode ir

¹¹⁶ ASSIS, Araken. **Manual de execução**: São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2016, p. 39.

¹¹⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. Volume IV. 4ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 59.

¹¹⁸ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de execução civil**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 7.

além daquilo para o qual serve¹¹⁹ .

Com efeito, de modo geral, os limites à tutela jurisdicional, de acordo com Dinamarco¹²⁰, “integram o binômio de equilíbrio entre valores, segundo o qual a execução deve buscar a satisfação integral do credor mas sem sacrificar demasiadamente o devedor”. Demais disso, explica que:

“(…) Há regras de limitação política referentes (a) à pessoa do obrigado, (b) ao seu patrimônio e (c) aos meios processuais empregados para chegar a satisfação do credor. A pessoa é resguardada constitucionalmente mediante o veto constitucional à prisão por dívida (Const., art. 5º, inc. LXVII), sendo inaceitável perante a cultura moderna qualquer espécie de execução, como a romana do período arcaico (das origens ao séc. II a. C.), incidente sobre a pessoa do obrigado; o patrimônio do devedor é relativamente protegido pela regra da menor onerosidade possível (CPC, art. 805) e pela proibição de atingir bens indispensáveis à existência decente do obrigado, ou seja, proibição de desfalcocar a esfera de direito fundamentais das pessoas.”

Portanto, feita essa breve introdução, o presente capítulo visa responder como se efetivará o direito do credor à tutela jurisdicional executiva frente a limitação decorrente das impenhorabilidades.

2.2. RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL

2.2.1. Noções gerais e introdutórias

A fim de compreender o regime das impenhorabilidades, faz-se necessário o estudo de noções gerais da responsabilidade patrimonial, para que seja posteriormente observado a devida aplicação da imunidade aos fundos públicos dos partidos políticos.

¹¹⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de execução civil**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 7.

¹²⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. Volume IV. 4ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 47.

A expressão “*responsabilidade patrimonial*” é abordada como fenômeno evolutivo que se apresenta como o oposto da “*responsabilização pessoal*” da época romana, quando se sacrificava a vida e a liberdade do devedor¹²¹.

Com efeito, atualmente, a responsabilização do devedor ocorre sobre o seu patrimônio. Patrimônio é a soma de bens e direitos de uma pessoa suscetíveis de apreciação econômica, nas palavras de Leonardo Greco¹²².

O artigo 789 do Código de Processo Civil discorre sobre a cláusula geral da responsabilidade patrimonial, segundo a qual *o devedor responderá com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento da(s) obrigações, ressalvadas as limitações previstas em lei.*

Do mesmo modo, existem cláusulas gerais da reponsabilidade patrimonial previstas no Código Civil:

“Art. 391. Pelo inadimplemento das obrigações respondem todos os bens do devedor.

Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

Nas palavras de José Frederico Marques¹²³, “o devedor, ao assumir determinada obrigação, passa a responder com o seu patrimônio pelo cumprimento desta. E com a responsabilidade processual, os bens desse patrimônio ficam sujeitos à execução forçada”¹²⁴.

Não é por acaso, portanto, que a natureza jurídica da responsabilidade patrimonial é tão discutida até os dias atuais¹²⁵.

¹²¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Responsabilidade patrimonial pelo inadimplemento das obrigações**: introdução ao estudo sistemático da responsabilização patrimonial. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022, p. 14.

¹²² GRECO, Leonardo. O processo de execução. Volume II. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 9

¹²³ MARQUES, José Frederico. **Manual de Direito Processual Civil**. Campinas: Bookseller, 1997, p. 69.

¹²⁴ José Frederico Marques critica Carnelutti, que defende a natureza processual da responsabilidade, ao afirmar que existe responsabilidade patrimonial e responsabilidade processual. MARQUES, José Frederico. **Manual de Direito Processual Civil**. Campinas: Bookseller, 1997, p. 70.

¹²⁵ A teoria dualista e civilista estabelece que a prestação não cumprida, ou a obrigação, seria subdivida em débito e responsabilidade. Ou seja, para parcela da doutrina, consubstanciada

Marcelo Abelha Rodrigues¹²⁶ enfatiza que desde o momento de nascimento da obrigação, composta pelo débito e a responsabilidade, existiria uma *garantia geral da responsabilidade patrimonial* entre credor e devedor/responsável.

Destaca¹²⁷, ainda, que a responsabilidade patrimonial representa *dois diferentes momentos* da garantia patrimonial: (i) antes do inadimplemento existe o direito de garantia que recai sobre o patrimônio do responsável e; (ii) depois do inadimplemento a garantia patrimonial é implementada mediante a retirada do numerário suficiente para satisfazer o prejuízo que o inadimplemento do devedor causou ao credor, feito normalmente por uma execução judiciária.

Dinamarco¹²⁸, calcado no estudo processual de Carnelutti¹²⁹ e reproduzido por Liebman¹³⁰, afirma que a responsabilidade pode ser subentendida como *“uma situação meramente potencial, caracterizada pela sujeitabilidade do patrimônio de alguém às medidas executivas destinadas à atuação da vontade concreta do direito material”*.

principalmente no estudo do civilista italiano Emílio Betti, e, na Alemanha, com os estudos de Alois Brinz e Gierke, a responsabilidade patrimonial pertenceria ao campo do direito material, sobretudo na divisão da obrigação em Schuld und Haftung, isto é, débito e responsabilidade. Lado outro, a teoria dualista e processual, entende que, de fato, a obrigação é subdividida em débito e responsabilidade, no entanto, a responsabilidade somente submete o patrimônio do devedor na execução civil, tratando-se de relação entre devedor/responsável e Estado e não entre credor e devedor. Em síntese, a diferença entre as duas posições reside em entender que para a teoria processualista não faz sentido considerar a sanção (a responsabilidade) como elemento da relação obrigacional, desde o início, entre credor e devedor, quando é expressão do poder soberano do Estado.

¹²⁶ Para Marcelo Abelha Rodrigues “não se pode reduzir a responsabilização patrimonial ao fenômeno processual executivo, uma vez que, só é possível pensar em execução da garantia patrimonial, porque, desde o nascimento da obrigação, a referida garantia patrimonial legal já é existente para o credor comum. Inexplicáveis seriam, do ponto de vista puramente processual, dívidas garantidas por terceiro⁴⁹. O terceiro sofrerá com a perda do seu patrimônio, porque é garantidor de dívida alheia.” Para ele, ainda, “isso quer dizer que mesmo que o credor e o devedor nada mencionem num contrato acerca da existência de uma garantia patrimonial do devedor em caso de inadimplemento da prestação a ele imputável, ainda assim ela incidirá, porque essa consequência está prevista na lei, de forma que na estrutura da norma obrigacional há, além do dever de prestar (está ali embutida), por determinação legal, a regra da garantia patrimonial em favor do credor comum. É para proteger o crédito – de todos os credores comuns – que a lei estabelece a garantia patrimonial. Sem ela não se justificaria a responsabilização patrimonial. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Responsabilidade patrimonial pelo inadimplemento das obrigações**: introdução ao estudo sistemático da responsabilização patrimonial. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022, p. 39.

¹²⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Responsabilidade patrimonial pelo inadimplemento das obrigações**: introdução ao estudo sistemático da responsabilização patrimonial. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022, p. 24.

¹²⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. 8ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2002, p. 247.

¹²⁹ CARNELUTTI, Francesco. **Diritto e Processo**. Nápoli: Morano Editore, 1958, p. 314-315.

¹³⁰ LIEBMAN, Enrico Tullio. **Processo de Execução**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 85-86.

Humberto Theodoro Júnior¹³¹ afirma que a responsabilidade patrimonial deve ser compreendida como “a sujeição à execução de todos os bens que se encontrem no patrimônio do devedor no momento em que se pratica a ação executiva, sem se preocupar com a época em que foram adquiridos”.

Nota-se que para os referidos autores¹³² a mencionada responsabilidade está estreitamente ligada ao processo de execução, que visa buscar meios para a satisfação de um direito material decidido.

Fredie Didier e Paula Sarno¹³³ explicam que a responsabilidade patrimonial tem *diversas funções* e não seria pertencente somente ao direito material ou ao direito processual. Por exemplo, ao determinar qual é o sujeito que deve responder pelo cumprimento da obrigação, estaríamos diante de uma vertente material. Enquanto as regras que estabelecem limitação à responsabilidade patrimonial, especialmente sobre quais bens respondem quando há o inadimplemento, são de natureza processual.

Pontes de Miranda¹³⁴, em análise ao vocábulo “responsabilidade”, afirma também a ambiguidade do termo que remonta tanto ao direito material quanto ao processual:

“Quando se fala de responsabilidade do patrimônio, ou do bem, de Haftung, no sentido de situação jurídica do patrimônio, ou do bem, na possível execução forçada, pessoal ou real, em verdade se abstrai de qualquer relação jurídica e não se emprega o termo “responsabilidade” no sentido de posição de sujeito passivo na relação jurídica. Sem se atender a isso, “responsabilidade” é termo ambíguo. “O patrimônio A responde” não é mais nem menos do que “Na execução contra o sujeito passivo da relação jurídica, que é A, a quem toca o patrimônio, o Estado pode retirar para satisfazer o credor o quanto necessário para a satisfação da dívida”.

¹³¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo de execução**. 23 edição, São Paulo: Leud, 2005, p. 353.

¹³² Assim como para: os autores como Buzaid, Araken de Assis, Amílcar de Castro, Teori Zavascki, Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald, Theodoro Jr. e outros, indicam a natureza da responsabilidade patrimonial como sendo de direito processual.

¹³³ DIDIER JÚNIOR, F., & SARNO BRAGA, P. **A Obrigação como Processo e a Responsabilidade Patrimonial**. Londrina: Revista Scientia Iuris, v. 13, p. 193-207, nov. 2009, p. 204.

¹³⁴ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Privado** t. XXII, t. XXVI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 79.

Sem adentrar na discussão acerca da natureza jurídica, é necessário compreender que a responsabilidade patrimonial representa uma garantia ao credor, uma segurança de que o patrimônio do devedor responde pelo inadimplemento de suas obrigações.

Nesse cenário, quando do estudo da responsabilidade patrimonial, há uma série de questões que surgem em relação à identificação tanto do sujeito responsável quanto do objeto que integra o patrimônio.

Siqueira¹³⁵, em sua obra, leciona sobre as dimensões da responsabilidade patrimonial:

“(...) ao analisarmos a norma do art. 789 do CPC/2015, afirmamos que esta se desdobra em duas regras distintas: (i) em geral todos os bens do devedor estão sujeitos a responsabilidade patrimonial; e (ii) normalmente apenas o devedor é responsável, com seu patrimônio, pelo inadimplemento. Foi o que chamamos de dimensões objetiva e subjetiva da responsabilidade.

Deixamos claro, ademais, que ambas as regras comportam exceções: (i) há certos bens que não está sujeito à expropriação executivas (os chamados bens impenhoráveis); e (ii) por vezes o patrimônio de um terceiro, não devedor, é responsável pelo inadimplemento da dívida.”

Logo, observa-se que a dimensão objetiva da responsabilidade patrimonial visa a responder quais bens (não) poderão ser objeto de expropriação executiva. Enquanto a dimensão subjetiva objetiva responder quais sujeitos devem pagar o débito/dívida.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, é necessário tão somente discutir acerca da dimensão objetiva, consoante disposto nos próximos tópicos.

2.2.2. Dimensão objetiva: bens sujeitos à responsabilidade patrimonial

A dimensão objetiva da responsabilidade patrimonial visa a responder quais

¹³⁵ SIQUEIRA, Thiago Ferreira. **A Responsabilidade Patrimonial no Novo Sistema Processual Civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 255.

bens (não) poderão ser objeto de expropriação executiva.

Em regra, todos os bens¹³⁶, integrantes do patrimônio do devedor, são penhoráveis, isto é, respondem para o fim de adimplir dívidas por ele contraídas. No entanto:

Além disso, imbuído pelos critérios sociais, morais e econômicos a lei livra da garantia da responsabilidade patrimonial certos direitos que integram o patrimônio de uma pessoa, tornando-os imunes a responsabilização de dívidas por ela inadimplidas. São os chamados limites políticos da responsabilidade patrimonial que, equivocadamente, são também comumente reconhecidos como limites políticos da execução civil¹³⁷.

Nos artigos 832 a 834 do Código de Processo Civil estão previstas as limitações políticas ao poder de executar. Especialmente no artigo 833 estão as hipóteses de impenhorabilidades, que excluem a possibilidade de determinados bens ou valores serem expropriados absolutamente, ou seja, não podem ser expropriados num procedimento executivo para pagamento de quantia. Tais limitações garantem o patrimônio mínimo¹³⁸ para os executados ou o que se denomina como “núcleo patrimonial essencial do indivíduo”¹³⁹.

De modo bastante crítico, Adriano Ferriani afirma que é inconcebível a proteção indiscriminada do devedor, apenas a luz dos interesses do devedor, devendo-se levar em consideração também o credor, o qual também possui direitos, que não respeitados, também sugere atentado contra a sua dignidade¹⁴⁰.

¹³⁶ Maurício Giannico estabelece que são bens “presentes” aqueles já integrantes do patrimônio do devedor no momento da constituição da obrigação, e bens “futuros”, por sua vez, são aqueles que vierem a ser incorporados ao patrimônio do devedor após constituída a dívida. GIANNICO, Maurício. **Expropriação executiva**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 56.

¹³⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Responsabilidade patrimonial pelo inadimplemento das obrigações**: introdução ao estudo sistemático da responsabilização patrimonial. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022, p. 100.

¹³⁸ Dinamarco (2019, p. 48) expõe que “o mais importante dos objetivos que levam o legislador a ditar a impenhorabilidade de certos bens é a preservação do mínimo patrimonial indispensável à existência condigna do obrigado, sem privá-lo de bens sem os quais sua vida se degradaria a níveis insuportáveis”. Já Marcelo Abelha Rodrigues (2016, p. 120) vai dizer que: “o bem jurídico tutelado pelo legislador, ao prever a exclusão legal dos bens expropriáveis”, é a proteção da dignidade do executado, e, nesses casos, a considerou mais importante que o direito do credor à satisfação do direito exequendo.

¹³⁹ THEODORO JUNIOR, Humberto. **Processo de execução e cumprimento de sentença**. 29 ed. São Paulo, LEUD, 2018, p. 373.

¹⁴⁰ FERRIANI, Adriano. **Responsabilidade patrimonial e mínimo existencial**: elementos de ponderação. Doutorado em direito, São Paulo, PUC-SP, 2016, p. 160

Assim, de forma específica, passamos à análise do tema impenhorabilidade.

2.3. IMPENHORABILIDADE

2.3.1. Introdução à teoria das impenhorabilidades

Em continuidade, é preciso compreender que as impenhorabilidades¹⁴¹ de determinados bens e valores nada mais são do que limitações à responsabilidade patrimonial, à disponibilidade de todo o patrimônio do devedor para responder por uma obrigação inadimplida, e via de consequência, ao direito fundamental do credor à tutela executiva.

Ressalta-se que existem as impenhorabilidades convencionais (vontade das partes) e as legais, somente estas últimas serão objeto de estudo neste capítulo.

Ato contínuo, Fredie Didier Júnior enfatiza que a impenhorabilidade é técnica de proteção de direitos fundamentais do devedor e de restrição ao direito fundamental do credor¹⁴². Esses direitos fundamentais do devedor estariam consubstanciados em bens jurídicos relevantes, como a dignidade do executado, o direito ao patrimônio mínimo, a função social da empresa etc.

Leonardo Greco afirma que “por exceção, a lei exclui certos bens do devedor da responsabilidade patrimonial, enfraquecendo a garantia natural do devedor e sobrepondo ao seu interesse o interesse público, a preservação do mínimo”¹⁴³

Em outras palavras, o legislador simplesmente reservou determinados bens que são considerados indispensáveis à sobrevivência digna e sadia a determinados sujeitos devedores.

Com efeito, algumas impenhorabilidades, senão a maioria, foram criadas para

¹⁴¹ As regras de impenhorabilidade constituem precisamente as exceções ao princípio geral da responsabilidade patrimonial, trazendo impedimento à efetivação de constrições judiciais na seara executiva. GIANNICO, Mauricio. **Expropriação executiva**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 61.

¹⁴² DIDIER JUNIOR, Fredie. **Subsídios para uma teoria das impenhorabilidades**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 174/2009, 740, p. 30-50, ago, 2009.

¹⁴³ GRECO, Leonardo. **O processo de execução**. Volume II. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 9.

resguardar a dignidade de determinado devedor, tais como as impenhorabilidades dos salários, remunerações e montepios, valores constantes da caderneta de poupança, o bem de família etc.

Sem adentrar em todas elas, deve-se ter em mente que existem impenhorabilidades a partir das quais são protegidos bens ou valores públicos. É o caso, por exemplo, das impenhorabilidades de valores repassados para concessionárias de serviços públicos que devem ser investidos na educação. Aqui deve-se observar que não está em jogo tão somente o interesse unicamente da empresa concessionária, de função social da empresa, mas o direito e a dignidade da coletividade e a um bem-estar comum¹⁴⁴.

Portanto, não se pode penhorar o bem pela dignidade de inúmeras pessoas, para pleno funcionamento de determinado serviço público. É o interesse público se sobrepondo ao interesse privado.

Nada obstante, tal fato será mais bem refletido em tópico próprio, mas o que deve ser observado a princípio é que há um rol de impenhorabilidades no CPC e em outras leis esparsas que visam a limitar a responsabilidade patrimonial de determinados devedores.

A solução a ser empregada seria a ponderação de direitos fundamentais na análise do caso concreto, pois, em que pese a legislação, especialmente no artigo 833 do CPC prever limitações à tutela jurisdicional executiva, nem sempre elas poderão incidir casuisticamente.

2.3.2. Natureza jurídica das regras de impenhorabilidade

¹⁴⁴ Nesse sentido, explica Mauricio Giannico que “também são considerados bens inaliáveis e, portanto, absolutamente impenhoráveis, os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial (CC, art. 100). Os bens públicos de uso dominical, porém, poderão ser alienados, desde que observadas as exigências legais (CC, art. 101)”. GIANNICO, Mauricio. **Expropriação executiva**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 62.

2.3.2.1. Disponibilidade, preclusão e conhecimento de ofício

Fredie Didier¹⁴⁵ afirma que, apesar de parte da doutrina¹⁴⁶ considerar as regras de impenhorabilidade como sendo de ordem pública, para ele as regras sevem à proteção do executado, e não podem ser consideradas como de ordem pública.

Nesse sentido, Araken de Assis¹⁴⁷ afirma:

“Qualquer bem impenhorável, mas disponível pelo devedor - excluem-se, destarte, os bens sobre os quais o devedor perdeu o poder de dispor, a exemplo dos bens inalienáveis -, poderá ser afetado à execução por ato positivo ou omissivo. Segundo notou-se, "sempre que o devedor poderia mudar, a seu talante, a qualidade do bem, é possível anuir ao ato de nomeação, que é 'como' se fosse execução voluntária (sem o ser, porque se trata de ato processual de início de execução forçada)".

Sendo assim, se o executado indica qualquer bem descrito como impenhorável à penhora ou não se defende quando oportunizado sobre a impenhorabilidade de bens ou valores, ocorrerá sem dúvidas a preclusão.

Ato contínuo, Fredie Didier elenca apenas uma exceção para os bens inalienáveis (CPC, art. 833, inciso I) e, portanto, indisponíveis.

Bens inalienáveis decorrem de previsão legal, especialmente previstos no Código Civil, como por exemplo, a previsão em testamento de cláusula de inalienabilidade em relação a determinado bem imóvel, assevera Fernando Gajardoni¹⁴⁸

¹⁴⁵ DIDIER JUNIOR, Fredie. **Subsídios para uma teoria das impenhorabilidades**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 174/2009, 740, p. 30-50, ago, 2009.

¹⁴⁶ Nesse sentido: DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**, vol. 4, Editora Malheiros: 2009, p. 384; BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 1.269.

¹⁴⁷ ASSIS, Araken. **Manual de execução**: São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2016, p. 181

¹⁴⁸ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários ao código de processo civil**. – 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 1851. Ressalta ainda que: Bens inalienáveis. De seu turno, além da existência de bens impenhoráveis, igualmente não passíveis de execução são os bens que não podem ser alienados por seus proprietários. 3.1. Na verdade, todo bem inalienável não poderá ser penhorado; contudo, como já exposto nos comentários ao artigo anterior, é possível a alienação de um bem penhorado. Assim, percebe-se que os dois termos não são sinônimos. 3.2. A inalienabilidade decorre de previsão legal, especialmente prevista no Código Civil. Como exemplo, a previsão, em testamento, de cláusula de inalienabilidade em relação a determinado bem imóvel (art. 1.848 do CC; é muito comum, nessas hipóteses, que o bem seja gravado em conjunto com as cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade). Nesse sentido também

Logo, conclui-se que apenas os bens inalienáveis são de ordem pública, indisponíveis e, portanto, não sofrem os efeitos da preclusão.

2.4.2.1. *Impenhorabilidade ou imunidades?*

A doutrina crítica a expressão “impenhorabilidade”, pois, especialmente para quem defende a teoria privatista e dualista da responsabilidade patrimonial, ela estaria relacionada à penhora, que se manifesta tão somente no processo executivo, e a imunidade estaria presente muito antes do processo, nos limites do patrimônio garantidor¹⁴⁹.

A penhora, como se sabe, é um ato processual da execução forçada, que, nas palavras de Marcelo Abelha, “pinça” o bem, o direito ou a coisa que é de propriedade do executado, limitando essa possibilidade para aqueles bens que a responsabilidade patrimonial imuniza¹⁵⁰.

Por outro lado, para os defensores da teoria processualista, a nomenclatura “impenhorabilidade” também seria inadequada, porquanto ela não estaria relacionada tão somente com a penhora, mas sobre qualquer forma cautelar – como arresto executivo ou medidas preventivas - de indisponibilidade desses bens ou valores¹⁵¹.

Nesse sentido, Dinamarco afirma que “*ser impenhorável significa, na verdade, ser inexpropriável*”, considerando o que determina o art. 832 do CPC¹⁵², pois quando se diz que um bem é impenhorável, ele não é só excluído da possibilidade de ser penhorado, mas, sobretudo, de ser expropriado.

afirma Araken de Assis: “o conceito de impenhorabilidade é mais amplo do que o de inalienabilidade. Segundo lição clássica, 91 da inalienabilidade “resulta a impenhorabilidade, não sendo verdadeira a recíproca, porque esta última concerne ao menos que não afeta ao mais”. ASSIS, Araken. **Manual de execução**: São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2016, p. 173.

¹⁴⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Responsabilidade patrimonial pelo inadimplemento das obrigações**: introdução ao estudo sistemático da responsabilização patrimonial. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022, p. 110.

¹⁵⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Execução por quantia certa contra devedor solvente**. São Paulo: Editora Foco, 2021, p. 249.

¹⁵¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. Volume IV. 4ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 379-380.

¹⁵² Art. 832. Não estão sujeitos à execução os bens que a lei considera impenhoráveis ou inalienáveis

Dessa forma, apesar de constar na lei, inclusive no Código de Processo Civil, como impenhorabilidade, o termo mais adequado, na visão doutrinária, no caso seria “*imunidades*”.

2.3.3. Fundamentos das impenhorabilidades

2.3.3.1. Proteção da dignidade do executado

Conforme descrito na introdução, as regras de impenhorabilidades têm diversos fundamentos constitucionais. No entanto, sem dúvidas, o principal fundamento é a proteção da dignidade do executado; daí decorre a impossibilidade de penhora do bem de família e do salário, por exemplo¹⁵³.

Chamada também de *beneficium competentiae* (benefício de competência), instituto nascido no Direito Romano, é a impenhorabilidade do “*estritamente necessário à sobrevivência do executado, e de sua família, e à sua dignidade*”, segundo Fredie Didier Júnior¹⁵⁴.

Nesse sentido também, Luiz Edson Fachin¹⁵⁵ afirma que a existência de um patrimônio mínimo é inerente a toda pessoa natural, como integrante da sua esfera jurídica, de modo que pode ser considerado como uma imunidade jurídica do devedor que prepondera em relação ao interesse do credor.

Do mesmo modo, o Superior Tribunal de Justiça vem entendendo que as regras sobre impenhorabilidade podem ser relativizadas – permitindo o atingimento de bens tidos em princípio como impenhoráveis – desde que preservado patrimônio suficiente para proteger a dignidade do executado e de sua família¹⁵⁶.

A exemplo disso, recentemente o STJ admitiu a relativização da

¹⁵³ DIDIER JUNIOR, Fredie. **Subsídios para uma teoria das impenhorabilidades**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 174/2009, 740, p. 30-50, ago, 2009.

¹⁵⁴ DIDIER JUNIOR, Fredie. **Subsídios para uma teoria das impenhorabilidades**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 174/2009, 740, p. 30-50, ago, 2009.

¹⁵⁵ FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

¹⁵⁶ STJ, Corte Especial. EREsp 1.582.475/MG. Rel. Min. Benedito Gonçalves. DJe 16.10.2018; STJ, 2ª Turma. Resp 1.705.872/RJ. Rel. Min. Og Fernandes, DJe 29.05.2019.

impenhorabilidade do salário para pagamento de dívida não alimentar, pois, no caso concreto, restaria preservado valor que assegura a subsistência digna para ele e sua família e, lado outro, atenderia os fins da tutela jurisdicional executiva¹⁵⁷.

Sem maiores explicações, tem-se que o legislador limitou a tutela jurisdicional executiva para proteger *valores* da personalidade, inerentes a qualquer ser humano.

2.3.3.2. Bem público

Diferentemente dos demais casos de impenhorabilidades que visam resguardar a dignidade do executado, o patrimônio mínimo ou o mínimo existencial, há duas impenhorabilidades no rol do art. 833 do CPC que visam proteger valores coletivos e, portanto, a dignidade de inúmeras pessoas.

Sem esgotar todos os direitos fundamentais os quais as impenhorabilidades visam a tutelar, o mais importante para o presente estudo é o bem público, que atenda ao serviço coletivo, denominado pela doutrina como materialmente impenhorável.

Nesse sentido, duas hipóteses de impenhorabilidades descritas no art. 833, incisos IX e XI, têm esse fundamento para atendimento da coletividade, de um bem comum.

Com efeito, são considerados impenhoráveis em razão da finalidade pública desempenhada: “*os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social*”; e “*os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei*”.

Especialmente com relação ao fundo partidário, no capítulo 3º haverá maior aprofundamento sobre o conteúdo e a análise da flexibilização da impenhorabilidade.

¹⁵⁷ STJ. **Agravo em Recurso Especial**: 1874222. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Corte Especial. Julgado em 24/05/2023.

2.3.4. Princípios aplicáveis

Neste ponto, de forma singela, é importante mencionar os dois princípios que subsidiam a teoria das impenhorabilidades, são eles: disponibilidade e tipicidade.

Primeiro com relação à tipicidade, vê-se que a parte final do artigo 789 do CPC, que trata da cláusula geral da responsabilidade patrimonial, dispõe que as restrições são estabelecidas em lei.

Dessa forma, a regra é que todos os bens do devedor respondem pelo inadimplemento das obrigações, ressalvadas as restrições previstas em lei¹⁵⁸.

Nas palavras de Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Arenhart e Daniel Mitidiero¹⁵⁹, as hipóteses de impenhorabilidade e inalienabilidades são típicas.

Fredie Didier critica essa tipicidade de impenhorabilidades, pois assim como as normas podem ser afastadas pela interpretação baseada nas normas constitucionais, elas também podem ser ampliadas¹⁶⁰.

Por conseguinte, o princípio da disponibilidade da impenhorabilidade consiste na afirmação de que as regras servem à proteção do executado, e não podem ser consideradas como de ordem pública, conforme descrito no item 2.4.2.1. E, portanto, decorre desse princípio, a necessidade de o executado alegar a impenhorabilidade, na primeira oportunidade, sob pena de preclusão¹⁶¹.

2.3.5. Das exceções previstas em lei.

De forma bastante sintética, observa-se que o legislador previu nos parágrafos do art. 833 do CPC, possíveis “exceções” às hipóteses de impenhorabilidades, quais sejam, (a) A impenhorabilidade não é oponível à execução de dívida relativa ao próprio

¹⁵⁸ ASSIS, Araken. **Manual de execução**: São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2016, p. 181.

¹⁵⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. **Código de processo civil comentado** [livro eletrônico], 7. ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 700.

¹⁶⁰ DIDIER JUNIOR, Fredie. **Subsídios para uma teoria das impenhorabilidades**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 174/2009, 740, p. 30-50, ago, 2009.

¹⁶¹ ASSIS, Araken. **Manual de execução**: São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2016, p. 181.

bem, inclusive àquela contraída para sua aquisição; (b) A impenhorabilidade que recai sobre o salário e sobre a caderneta de poupança. não se aplica à hipótese de penhora para pagamento de prestação alimentícia, independentemente de sua origem, bem como às importâncias excedentes a 50 (cinquenta) salários-mínimos mensais; (c) Incluem-se na impenhorabilidade dos bens de uso profissional os equipamentos, os implementos e as máquinas agrícolas pertencentes a pessoa física ou a empresa individual produtora rural, exceto quando tais bens tenham sido objeto de financiamento e estejam vinculados em garantia a negócio jurídico ou quando respondam por dívida de natureza alimentar, trabalhista ou previdenciária.

Quanto a essas exceções, Marcelo Abelha¹⁶² afirma que *“as situações da vida não são facilmente emolduradas e as razões subjacentes à cobrança da quantia podem não estar previstas nas tais exceções”* e, mesmo assim, mostram-se dignas de tutela.

A mais importante sem dúvidas para o desenvolvimento desta pesquisa diz respeito àquela prevista no § 1º, consubstanciada na possibilidade de ser válida a penhora quando a dívida executada foi feita para aquisição daquele próprio bem protegido¹⁶³.

Com efeito, a importância aqui diz respeito ao fato de que os fundos públicos destinados aos partidos políticos também podem ser objeto de questionamento de (im) penhorabilidade quando um fornecedor executa uma dívida de campanha, contraída pelo partido no afã de eleger mais candidatos e, por consequência, obter maiores valores nos fundos públicos nos próximos anos, mas essa hipótese será tratada também em capítulo próprio.

¹⁶² RODRIGUES. Marcelo Abelha. **Execução por quantia certa contra devedor solvente**. São Paulo: Editora Foco, 2021, p. 252.

¹⁶³ Para Didier, ressalvada a hipótese do antigo art. 833, I, do CPC/73, que reputa impenhorável bem inalienável (indisponível, portanto), todas as demais hipóteses cuidam de bens disponíveis, que podem ser alienados pelo executado, inclusive para o pagamento da própria dívida que se executa. Dessa forma, conclui afirmando que se o bem “é disponível, o bem poderia ser vendido pelo executado livremente. Se o bem pode ser alienado pela vontade do executado, por que não poderia ser penhorado pela vontade do próprio executado? Se o executado pode desfazer-se do bem extrajudicialmente, por que não poderia desfazer-se dele judicialmente?” DIDIER JUNIOR, Fredie. **Subsídios para uma teoria das impenhorabilidades**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 174/2009, 740, p. 30-50, ago, 2009

Portanto, há bens ou valores que, em que pese estejam no rol do art. 833 do CPC, submetem-se, quando preenchidos determinados requisitos, à regra geral da penhorabilidade. Também são diversos os julgados do STJ que flexibilizam o alegado caráter absoluto do rol mencionado¹⁶⁵.

2.3.6. Da possibilidade de disposição do próprio executado

Ato contínuo, em que pese alguns bens ou valores não estejam submetidos à expropriação, nada impede que o próprio devedor “abra mão” da referida garantia.

Com efeito, Marcelo Abelha Rodrigues¹⁶⁶ pontua que o fato de a lei criar hipóteses de proteção do patrimônio mínimo necessário à sua dignidade, não significa que o próprio devedor pense da mesma forma.

Em outras palavras, a proteção tem um destinatário e, se ele mesmo abre mão desta proteção, não há como sustentar a sua manutenção¹⁶⁷.

A exemplo disso, o Supremo Tribunal Federal declarou que é constitucional a penhora de bem de família pertencente a fiador de contrato de locação, seja comercial, seja residencial (Tema 1.127 da RG no RE 1.307.334¹⁶⁸). Para o Relator Ministro Alexandre de Moraes, a possibilidade de penhora do bem não viola o direito à moradia do fiador, que exerce seu direito à propriedade ao oferecer seu imóvel como garantia contratual de livre e espontânea vontade, com plena consciência dos riscos decorrentes de eventual inadimplência.

¹⁶⁵ A par de reconhecer a impenhorabilidade de valores referentes à restituição do imposto de renda depositados em conta corrente, o STJ excepcionou a regra quando a importância em questão entra na esfera de disponibilidade do devedor. STJ. **Recurso Especial**: 1.150.738/MG. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 20/05/2010.

¹⁶⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Execução por quantia certa contra devedor solvente**. São Paulo: Editora Foco, 2021, p. 253.

¹⁶⁷ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 358.

¹⁶⁸ STF. **Recurso Extraordinário**: RE 1307334 SP RG. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. STF, 2022. Julgado em 10/03/2022. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6087183>>. Acesso em: 19 março 2022.

Essa disposição é relevante, pois também será discutida no tópico relativo à impenhorabilidade do fundo partidário e do fundo eleitoral, a fim de apurar se os partidos políticos podem dispor dos recursos públicos.

2.3.7. Da relativização/flexibilização da impenhorabilidade no caso concreto

Em que pese existir o rol do art. 833 do CPC, vinculado na maioria das hipóteses a um patrimônio mínimo¹⁶⁹ do devedor ou a um direito fundamental correlato, a doutrina atualmente permite a relativização da impenhorabilidade quando, no caso concreto, não está sendo afrontado esse direito fundamental protegido pela norma ou está sendo confrontado com outros valores e dignidade do credor.

Nesse sentido, Marcelo Abelha¹⁷⁰ defende a possibilidade de flexibilização das impenhorabilidades, de forma excepcional, afirmando que “*poderá o juiz flexibilizar as hipóteses justamente para proteger as mesmas razões pelas quais o credor pretende a quantia que servirá de instrumento para aquisição do seu patrimônio mínimo*”. Afirma também¹⁷¹:

“Uma leitura diagonal dos incisos que estão contidos no art. 833 do CPC revelam que muitos deles, a priori, apresentam-se completamente desconectados com a realidade social e, por isso, mesmo devem ser “relidos” pelo juiz quando estivesse atuando a norma concreta, de forma a reavaliar se, naquele caso concreto em que lhe era reclamada a tutela executiva, a regra limitadora estaria realmente protegendo a dignidade do executado, ou se estaria sendo utilizada por este último apenas para evitar injustamente a satisfação do direito do exequente.

Não é possível sobrepor a lei processual aos ditames e princípios constitucionais de efetividade da tutela jurisdicional. A pedra de toque é reconhecer que, somente diante do caso concreto, o juiz poderá dizer se

¹⁶⁹ Constitui limitação política à execução forçada, em primeiro lugar, o impedimento da integral atuação da sanção por consideração aos inalienáveis direitos da personalidade. Trata-se de atributos tão intimamente ligados ao próprio modo de ser da pessoa, que sem eles a vida ficaria degradada a uma condição subumana, incompatível com sua natureza e com a dignidade espiritual de que é dotada. Como a execução é em si uma limitação à liberdade, o zelo pelos atributos da personalidade constitui, assim, um limite ao limite que o Estado pode pôr à autonomia individual. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. 8ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2002, p. 313.

¹⁷⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Execução por quantia certa contra devedor solvente**. São Paulo: Editora Foco, 2021, p. 251.

¹⁷¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Responsabilidade patrimonial pelo inadimplemento das obrigações**: introdução ao estudo sistemático da responsabilização patrimonial. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022, p. 124.

nesta ou naquela situação o bem deve ser preservado para garantia do “patrimônio mínimo” à manutenção da dignidade do executado. Essa regra de flexibilidade, devidamente fundamentada, deveria estar presente no art. 833. Registre-se que foi com esse pensamento que, “em cada caso concreto e uma vez apuradas as circunstâncias que envolvem cada execução”, o legislador construiu a redação do art. 833, II e III, evitando que o devedor faça uso malicioso dessas regras excludentes da expropriação e impedindo, assim, que ele se esconda, imerecida e injustamente, atrás das referidas regras”.

Marcelo Lima Guerra¹⁷² assevera que: *"O primeiro dado que se impõe ao intérprete é que a impenhorabilidade de bens do devedor imposta pela lei consiste em uma restrição ao direito fundamental do credor aos meios executivos. (...) as restrições aos direitos fundamentais não são, em princípio, ilegítimas"*. No entanto, estão sujeitas a uma revisão judicial que verifique, no caso concreto, se a limitação, ainda que inspirada em outro direito fundamental, traz uma excessiva compressão ao direito fundamental restringido.

Thiago Siqueira¹⁷³ dispõe sobre a possibilidade de o juiz afastar a impenhorabilidade de certo bem: a) sempre que se mostrar mais importante, no caso em concreto, permitir o acesso do credor aos meios executivos; ou b) quando, pelo elevado valor econômico do bem, impenhorável pela lei, ultrapassar o necessário à preservação da dignidade do devedor. Do mesmo modo, defende Bruno Garcia Redondo¹⁷⁴ que as hipóteses de impenhorabilidade precisam deixar de ser consideradas como absolutas ou intransponíveis, devendo ser reservada ao executado, sob o manto da impenhorabilidade absoluta, a estrita parcela de seu patrimônio indispensável à sua subsistência digna.

Vander Santos Giuberti¹⁷⁵, em sua dissertação de mestrado, defendida na Universidade Federal do Estado do Espírito Santo, ao analisar a impenhorabilidade do bem de família, apontou a posição excessiva e desnecessariamente protetiva adotada pelos tribunais quanto ao bem de família luxuoso, de modo que, no seu

¹⁷² GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos Fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: Editora RT, 2003, p. 103.

¹⁷³ SIQUEIRA, Thiago Ferreira. **A Responsabilidade Patrimonial no Novo Sistema Processual Civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 157.

¹⁷⁴ REDONDO, Bruno Garcia. **Impenhorabilidade no projeto de novo código de processo civil relativização estrita e sugestão normativa para generalização da mitigação**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 201/2011, 4772, p. 221-233, Nov, 2011.

¹⁷⁵ GIUBERTI, Santos Vander. **Impenhorabilidade e (in)efetividade da execução por expropriação: da teoria geral do bem de família**. Dissertação de Mestrado da Universidade Federal do Espírito Santo. 2019, p; 343.

pensar, deve-se buscar o “*ponto de equilíbrio entre não submeter o devedor a desmedidos sacrifícios e a satisfação rápida e integral do credor*”.

Não menos importante do que os direitos fundamentais dos devedores, é, segundo Dinamarco, o interesse público que algumas vezes pode ser atingido por uma execução. E complementa¹⁷⁶:

“É o caso, por exemplo, da expropriação que recai em bens ligados a alguma utilidade pública, como estabelecimento comercial, industrial ou agrícola, bem como em semoventes, plantações, ou edifício em construção: para evitar o colapso da produção, prestação de serviços ou oferta de emprego, a lei determina que o juiz oriente a administração de bens ou acervo penhorado, de modo a não interromper as atividades a que se destinam (CPC, art. 677)”.

Dessa forma, é necessária a ponderação das normas fundamentais, por meio da técnica da ponderação, já que as normas fundamentais caracterizam mandados de otimização¹⁷⁷.

Assim, em ambos os casos, de direitos fundamentais do devedor ou a obediência a um interesse público, conclui-se que as impenhorabilidades podem ser flexibilizadas ou afastadas quando, além de estar presente o direito à efetiva tutela jurisdicional executiva do credor, há no caso concreto a excessiva proteção ao direito do devedor.

Com efeito, atualmente, a teoria pura do direito de Hans Kelsen¹⁷⁸ é muito criticada porque, nela, a norma é considerada como válida pelo simples fato de formalmente ter ingressado no ordenamento jurídico e não pelo seu conteúdo material. Kelsen, ao tentar dissociar o direito completamente de outras matérias ou ideologias, como psicologia e sociologia, acaba, ao tentar tratar o direito como uma ciência exata, tornando a aplicação do direito injusta, sobretudo porque por vezes as leis são criadas para benefício próprio de uma categoria.

Portanto, observa-se que a aplicação da lei de forma automática apenas porque ela foi introduzida formalmente e validamente no ordenamento jurídico não parece ser a melhor saída, sobretudo nos casos de limitação política à responsabilidade, como é

¹⁷⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. 8ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2002, p. 314.

¹⁷⁷ GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos Fundamentais e a proteção do credor na execução civil**. São Paulo: Editora RT, 2003, p. 90.

¹⁷⁸ Op. Cit. 3-5, 11 e 49.

o caso em estudo, que depende de uma interpretação do contexto para se afastar ou não a norma.

2.3.8. Teorias da interpretação: impenhorabilidade

Na sequência, observa-se que o estudo das teorias da interpretação auxilia a atividade judicial na decisão do caso concreto.

O modelo atual do constitucionalismo alterou o conceito de princípio da legalidade, de modo que é caracterizado pela subordinação do direito às normas constitucionais. A lei não é válida porque editada formalmente pelo poder legislativo, mas quando de acordo com as regras constitucionais¹⁷⁹.

Dessa forma, o princípio da legalidade pressupõe o dever do juiz de aplicar a lei e a avaloratividade da ciência jurídica - esta última significa que a Constituição Brasileira possui valores jurídicos normatizados que servem de parâmetros para verificação da validade das leis brasileiras, em que pese essa concepção entre valor e norma seja bastante criticada por Hermes Zaneti Jr.¹⁸⁰.

Segundo Lênio Streck¹⁸¹, a lei poderá deixar de ser aplicada no Brasil quando (i) for inconstitucional, caso em que deixará de aplicá-la (controle difuso) ou declarará inconstitucional mediante controle concentrado; (ii) for o caso de aplicação dos critérios de resolução de antinomias; (iii) aplicar a interpretação conforme a Constituição, ocasião em que se torna necessária uma adição de sentido ao artigo da

¹⁷⁹ Hermes Zaneti Jr. dispõe, ao citar Luigi Ferrajoli, que: "(...) A compreensão correta do princípio da legalidade, exige a abordagem de dois dogmas do positivismo legalista (paleojuspositivismo): o dever do juiz de aplicar a lei e a avaloratividade da ciência jurídica. (...) Ora, é justamente no primeiro dogma, qual seja o dever do juiz de aplicar a lei, que reside uma interpretação equivocada do princípio da legalidade. Lei, no Estado Constitucional, é somente a lei válida perante a Constituição(...)". ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 138/139. FERRAJOLI, Luigi. **Diritto e ragione**, p. 914/915.

¹⁸⁰ ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 139.

¹⁸¹ STRECK, Lenio L. **Verdade e consenso**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. 9788547215644. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547215644/>. Acesso em: 06 ago. 2022, p. 634.

lei para que haja plena conformidade da norma à Constituição. Nesse caso, o texto de lei (entendido na sua “literalidade”) permanecerá intacto; o que muda é o seu sentido, alterado por intermédio de interpretação que o torne adequado à Constituição; (iv) aplicar a nulidade parcial sem redução de texto, ou seja, ocorre a expressa exclusão, por inconstitucionalidade, de determinada hipótese de aplicação do programa normativo sem que se produza alteração expressa do texto legal. (v) for o caso de declaração de inconstitucionalidade com redução de texto, ocasião em que a exclusão de uma palavra conduz à manutenção da constitucionalidade do dispositivo; e (vi) for o caso de deixar de aplicar uma regra em face de um princípio, entendidos estes não como standards retóricos ou enunciados performativos.

Surge daí o importante papel do poder judiciário, que ao aplicar o direito, deve verificar a validade/constitucionalidade das leis. Nesse cenário de discricionariedade de atuação do intérprete, é necessário analisar a teoria da interpretação¹⁸³ capaz de limitar e impedir a arbitrariedade do poder judicial¹⁸⁴.

Interpretar, segundo Humberto Ávila, significa contextualmente aplicar o direito em sua conformidade histórica, dogmática, social e teórica¹⁸⁵.

Em razão do direito lidar com textos, eles necessitam ser interpretados. Nas palavras de Giorgio Pino, as normas são o significado extraído de uma ou mais disposições de lei ou atos normativos considerados como dispositivos, textos ou enunciados¹⁸⁶.

¹⁸³ “(1)Em sentido estrito, 'interpretação' é empregado para referir-se à atribuição de significado a uma formulação normativa diante de dúvidas ou controvérsias em tomo do seu campo de aplicação: um texto - diz-se - requer interpretação (somente) quando o seu significado é obscuro e contestado, quando é dúbio se ele for ou não aplicável a um dado caso particular. Nesta acepção, em suma, 'interpretação' significa mais ou menos: decisão em torno do significado não de um texto qualquer em qualquer circunstância, mas (somente) de um texto obscuro numa situação de dúvida”. GUASTINI, Riccardo. Das fontes às normas. Trad. Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 23-56; 129-144.

¹⁸⁴ ZANETI JR. Hermes. PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. **Teoria da decisão judicial no Código de Processo Civil**: uma ponte entre hermenêutica e analítica? Revista de Processo, RT online, vol. 259/2016, p. 21 – 53, Set-2016.

¹⁸⁵ O intérprete poderá identificar um significado (descrição) ou então poderá identificar dois ou mais significados e decidir por um deles (adscrição) ou então poderá identificar um ou mais significados e decidir por um novo (criação), estruturando argumentativamente suas escolhas e valorações no discurso de justificação. ÁVILA, Humberto. **Ciência do direito tributário e discussão crítica**. Revista de Direito Tributário Atual, nº. 32, São Paulo, Dialética, 2014, p. 159/197.

¹⁸⁶ ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos

Dessa forma, além dos elementos textuais, contém as normas elementos extratextuais, fatos, costumes, finalidades e efeitos. A atividade interpretativa, portanto, não se resume em descrever o significado previamente existente dos dispositivos, mas de construir esses significados¹⁸⁷.

Hermes Zaneti Jr. dispõe que “*a doutrina fala em normas como resultado, e não o pressuposto da atividade interpretativa*”.¹⁸⁸

Tomam destaque, dessa forma, as teorias da interpretação jurídica desenvolvidas para facilitar a construção de significados dos textos normativos, e aplicação do direito pelo do juiz. São três as principais teorias da interpretação jurídica: (i) cognitivista (formalismo); (ii) não cognitivista (ceticismo e realismo) e; (iii) eclética.

A primeira delas, teoria cognitivista, sustenta que a interpretação é uma atividade do topo cognoscitivo: interpretar é averiguar (empiricamente) o significado objetivo dos textos normativos e ou a intenção subjetiva de seus autores¹⁸⁹. Em virtude do conceito de norma descrito acima, a presente teoria não tem utilidade nos dias atuais.

Já a solução ceticista, teoria mais aceita atualmente, sustenta que a interpretação é atividade não de conhecimento, mas de valoração e decisão. Esta teoria funda-se na opinião de que não existe uma coisa como o significado “próprio” das palavras, já que toda palavra pode ter ou o significado que lhe incorporou o emissor¹⁹⁰.

Por fim, a teoria eclética, intermediária entre as anteriores, sustenta que a interpretação é por vezes uma atividade do conhecimento, outras vezes uma atividade

formalmente vinculantes. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 145. PINO, Giorgio. *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello stato costituzionale*, p. 16.

¹⁸⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 52.

¹⁸⁸ ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 145. TARELLO, G. *L'interpretazione della legge*, cap. VI e VIII.

¹⁸⁹ GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Trad. Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 23-56;

¹⁹⁰ GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Trad. Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 23-56;

de decisão discricionária¹⁹¹.

Hermes Zaneti Jr. vai dizer que em virtude de a interpretação ser irreduzível, não existe outra solução teórica sustentável que aquela que se identifique com o ceticismo moderado¹⁹².

Assim, ao assentar que texto e norma não se confundem e que a decisão judicial é uma escolha, importante papel tem a fundamentação/justificação das decisões judiciais para se demonstrar o caminho percorrido até aquela escolha, até a aplicação pelo juiz¹⁹³.

Com efeito, as expressões justificação interna e externa foram criadas por Jerzy Wroblewski¹⁹⁴. A interpretação será justificada internamente através do controle lógico formal das premissas. A justificação externa, por outro lado, será realizada por meio de argumentos, com correção das premissas e o resultado final da solução¹⁹⁵.

Dessa forma, se o argumento for válido e as premissas verdadeiras, o argumento além de válido será consistente. Assim, para que uma decisão contenha um argumento válido e consistente, será necessária a inferência entre as premissas e a veracidade destas. Ou seja, o juiz além de apontar as premissas (jurídica e fática), deverá justificar a veracidade dessas premissas.

Nas palavras de Rodrigo Ramina De Lucca, o juiz deve apresentar a decisão tomada como sendo a única decisão que poderia ser tomada naquele caso concreto,

¹⁹¹ GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Trad. Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 23-56;

¹⁹² Zaneti afirma que a interpretação é REALISTA em razão da premissa de que texto e norma não se confundem e a decisão é uma escolha; é MODERADA pois sabe ser necessária a revisão de toda a legislação, a literatura jurídica e os demais precedentes aplicáveis a casos análogos; e RESPONSÁVEL porque a interpretação é comprometida com a racionalidade e a universalização, sendo aplicado a casos análogos e futuros, o que responsabiliza os órgãos de decisão, que assumem o compromisso de manter a estabilidade, coerência e integridade do ordenamento jurídico. ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 155/156

¹⁹³ WRÓBLEWSKI, Jerzy. **Legal decision and its justification**. Logique et Analyse. n. 14. Bruxelles: Centre National de Recherches de Logique, p. 414, 1971.

¹⁹⁴ ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 165/167.

¹⁹⁵ Tanto a norma-lei, quanto a norma-precedente, dependem de um acurado processo de justificação racional – justificação interna e justificação externa. ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 165/167.

identificando as suas premissas e justificando-as como boas e apropriadas¹⁹⁶.

Outra importante contribuição é a interpretação operativa de Ferrajoli. Hermes Zaneti Jr., ao citá-lo, dispõe que a interpretação operativa se dá em concreto, está relacionada à aplicação do direito aos fatos e, portanto, está dentro da ótica da interpretação/aplicação. Conclui dizendo que o resultado da interpretação operativa (fatos e direito) é que virá constituir no futuro o precedente¹⁹⁷:

“Assim, em todos os casos que a solução de lacunas (lacunas fracas e lacunas fracas/fortes) e de antinomias (antinomias fracas, antinomias fracas/fortes e antinomias fortes) depender da interpretação esta será função do poder judiciário, quer na aplicação de regras, quer na aplicação de princípios. Uma teoria dos precedentes serve, nestes e nos espaços de discricionariedade deixados pelas clausulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados, para racionalizar a aplicação das soluções dadas para todos os casos análogos, diminuindo a discricionariedade judicial na interpretação judicial.”¹⁹⁸

Portanto, a aplicação do direito pelo juiz, ao decidir, deve ser devidamente justificada, limitando-o de qualquer arbitrariedade¹⁹⁹ e evitando que o magistrado legisle, colocando em xeque a separação de poderes²⁰⁰.

Todo esse desenvolvimento remete à importância da teoria da interpretação jurídica para a aplicação de dispositivos legais que já não “convivem” no mesmo contexto de quando criados.

¹⁹⁶ Toda a decisão, ensina Wróblewski, é uma escolha entre alternativas possíveis. No caso das decisões judiciais, o traço característico fundamental é que essa escolha deve ser feita com base no direito vigente. Todavia, a riqueza e o conteúdo das alternativas que se apresentam ao juiz tornam incertas as conclusões obtidas. Justamente por isso, a racionalidade da decisão judicial está vinculada a sua justificação. DE LUCCA, Rodrigo Ramina. **O dever de motivação das decisões judiciais**. Salvador: JusPODIVM, 2015, p. 171

¹⁹⁷ ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 165/167.

¹⁹⁸ ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 311.

¹⁹⁹ A motivação, para TARUFFO, serve como importante instrumento de racionalização do sistema processual em um de seus segmentos particularmente delicados, que é aquele que diz respeito à determinação dos vícios da sentença e à formulação dos motivos recursais. TARUFFO, Michele. **A motivação da sentença civil**. Tradução de Daniel Mitidiero, Rafael Abreu, Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2015, p. 319

²⁰⁰ “É preciso perceber: precedentes são normas gerais e concretas; leis são normas gerais e abstratas. Permitir aos juízes e tribunais estabelecer normas gerais e abstratas fere a separação de poderes e ao princípio da legalidade. O CPC/15 expressamente vinculou os juízes e tribunais a partir de fundamentos determinantes (circunstâncias fáticas e solução jurídica) e exigiu que os próprios enunciados de sumulas fizessem referência as circunstâncias fáticas”. ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 165/167.

3. DA IMPENHORABILIDADE DOS FUNDOS ELEITORAL E PARTIDÁRIO E SUA RELATIVIZAÇÃO

Adentremos agora no principal capítulo da dissertação, que trata da impenhorabilidade dos fundos eleitoral e partidário propriamente dita. De início, será abordado os tipos de créditos e execuções as quais estão submetidos os partidos políticos. Na sequência, será demonstrada a interpretação doutrinária e jurisprudencial conferida ao artigo 833, inciso XI, do CPC. E, por fim, será analisada a flexibilização e relativização da referida impenhorabilidade.

3.1. DAS DÍVIDAS DOS PARTIDOS E DAS EXECUÇÕES FRUSTRADAS

3.1.1. Introdução: a existência de dívidas contra partidos políticos

É preciso rememorar o problema prático enfrentado nessa pesquisa e, por fim, propor soluções para o recebimento de dívidas dos partidos políticos.

Os partidos políticos, conforme demonstrado no primeiro capítulo, possuem personalidade jurídica privada e autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios, e sobre sua organização e funcionamento (CF/88, art. 17, § 1º).

No entanto, diante da finalidade pública desempenhada e do recebimento dos fundos partidário e eleitoral, apesar de as agremiações terem a obrigação de prestar contas à justiça eleitoral, que servem, como visto no primeiro capítulo, para facilitar a fiscalização, identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais (LPP, art. 34, § 1º), elas têm autonomia para estabelecer a distribuição dos recursos do fundo partidário, inclusive, entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional.

Em razão dessa autonomia, na busca de poder e sucesso para eleição de mais candidatos aos cargos do Congresso Nacional, nada obstante a existência dos fundos e da propaganda gratuita na televisão e rádio, os partidos e seus candidatos gastam mais do que poderiam, principalmente durante as campanhas eleitorais, sabendo que se não arcarem com o cumprimento de suas obrigações dificilmente um credor obterá sucesso na execução de quantia, considerando que em média 90% (noventa por cento) do valor arrecadado é proveniente de fontes públicas.

Nesse sentido, alguns jornais divulgaram em 2022 que as agremiações deviam cerca de oitenta e quatro milhões de reais somente a União²⁰¹, no entanto, essas dívidas não impediram que os partidos recebessem o fundo especial de financiamento de campanha bilionário nas eleições de 2022.

Entre as dívidas mencionadas estavam aquelas provenientes das relações de emprego (verbas rescisórias), tributárias (FGTS e contribuições previdenciárias), multas eleitorais (ilícito eleitorais), devoluções ao tesouro nacional, entre outras.

Veja-se que oitenta e quatro milhões de reais parece ser um valor inalcançável e indispensável para os partidos políticos. No entanto, observa-se que as dívidas poderiam ser adimplidas com organização e responsabilidade, sem comprometer a subsistência partidária ou as campanhas eleitorais, comparando-se com os valores recebidos anualmente pelos partidos políticos:

²⁰¹ SHALDERS, André. **Partidos devem R\$ 84 milhões aos cofres públicos; PT tem a maior dívida.** Jornal Uol. Fevereiro/2022. Disponível em: < [LIMA, Rafael. **Partidos políticos devem mais de R\\$ 223,4 milhões para a União.** Jornal Metr p les. Outubro/2020. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/partidos-politicos-devem-mais-de-r-2234-milhoes-para-a-uniao>>. Acesso em 02 jul. 2023.](https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/02/07/partidos-devem-r-84-milhoes-aos-cofres-publicos-pt-tem-a-maior-divida.htm#:~:text=Os%20partidos%20pol%C3%ADticos%20chegaram%20ao,n%C3%BAmero%20supera%20R%24%20100%20milh%C3%B5es>)

ANO	FUNDO PARTIDÁRIO ²⁰²		FUNDO ELEITORAL ²⁰³	TOTAL
	Duodécimos	Multas		
2008	R\$ 135.614.982,00	R\$ 34.398.112,77	-	R\$ 170.013.094,77
2009	R\$ 155.448.144,00	R\$ 29.069.508,88	-	R\$ 184.517.652,88
2010	R\$ 160.375.147,57	R\$ 36.351.753,51	-	R\$ 196.726.901,08
2011	R\$ 265.351.547,00	R\$ 43.350.500,00	-	R\$ 308.702.047,00
2012	R\$ 286.288.520,00	R\$ 63.308.570,87	-	R\$ 349.597.090,87
2013	R\$ 294.168.124,00	R\$ 67.883.972,96	-	R\$ 362.052.096,96
2014	R\$ 313.494.822,00	R\$ 58.460.772,00	-	R\$ 371.955.594,00
2015	R\$ 811.285.000,00	R\$ 56.284.220,00	-	R\$ 867.569.220,00
2016	R\$ 737.890.048,00	R\$ 81.241.412,00	-	R\$ 819.131.460,00
2017	R\$ 665.790.581,27	R\$ 75.933.441,73	-	R\$ 741.724.023,00
2018	R\$ 780.357.505,00	R\$ 108.377.585,00	R\$ 1.716.209.431,00	R\$ 2.604.944.521,00
2019	R\$ 810.050.743,00	R\$ 117.699.817,00	-	R\$ 927.750.560,00
2020	R\$ 841.606.180,00	R\$ 117.409.575,02	R\$ 2.034.954.824,00	R\$ 2.993.970.579,02
2021	R\$ 895.093.314,00	R\$ 69.888.262,56	-	R\$ 964.981.576,56
2022	R\$ 1.029.948.975,00	R\$ 77.127.632,00	R\$ 4.961.519.777,00	R\$ 6.068.596.384,00

Em outras palavras, oitenta e quatro milhões de reais representam 1,4% dos valores recebidos dos fundos eleitorais e partidário no ano de 2022 pelos partidos políticos brasileiros.

No entanto, essas obrigações permanecem inadimplidas, pois existem diversas leis que protegem/blindam os partidos políticos de responsabilizações comuns às

²⁰² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo partidário**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1>>. Acesso em 09 jul. 2023.

²⁰³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo especial de financiamento de campanha**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>>. Acesso em 09 jul. 2023.

demais pessoas jurídicas²⁰⁴, tais como a impenhorabilidade do fundo partidário (CPC, art. 833, inciso XI), a impossibilidade de transferir a dívida para outros diretórios (art. 15-A da Lei 9.096/95, art. 854, § 9º do CPC), a responsabilização subjetiva dos dirigentes partidários (art. 37, § 13º, da Lei 9096/95), a impossibilidade de aplicação da lei de improbidade administrativa (art. 23-C da Lei 8.429/91), a imunidade tributária sobre patrimônio, renda ou serviços (CF/88, art. 150, inciso VI, alínea c). São leis que precisam de interpretação judicial adequada quando de sua aplicação.

Os partidos, portanto, diante da sua natureza jurídica de direito privado e sua finalidade pública essencial, no final das contas, não respondem pelas suas dívidas como uma associação/sociedade comum, assim como também não respondem como um ente público que pagam seus débitos por ordem cronológica de apresentação de precatórios.

O objetivo do capítulo, então, com base na análise teórica posta nos primeiros capítulos, é propor a interpretação adequada do artigo 833, inciso XI, do CPC e indicar soluções práticas aos credores que pretendem obter o cumprimento de obrigações assumidas por partidos políticos.

3.1.2. Tipos de dívidas, execuções por quantia e competência

Para análise da possibilidade de relativização dos valores do fundo partidário ou fundo eleitoral, faz-se importante elencar sobre quais créditos os partidos políticos respondem, com a indicação do procedimento e a competência correlata.

3.1.2.1. *Multas pela prática de ilícitos eleitorais*

Começamos pela análise dos créditos constantes de processos que tramitam

²⁰⁴ Nesse sentido, Torquato Jardim enfatiza que o direito eleitoral reveste de característica única, pois o redator da norma é o seu próprio destinatário. Ressalta que as maiorias compostas nos parlamentos escolhem as regras do jogo eleitoral, e naturalmente escolhem aquelas que não dificultem a reeleição dos membros dessa maioria. JARDIM, Torquato. **Interesses formadores do direito eleitoral legislado**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral (RBDE), Belo Horizonte. Ano 5, nº. 8, p. 219-239, jan-jun, 2013.

na Justiça Eleitoral²⁰⁵. A execução patrimonial pode ter por objeto, primeiramente, multa eleitoral fixada pela prática de algum ilícito eleitoral.

Por ilícito eleitoral se compreende as condutas que são reprimidas por meio de sanções de natureza cíveis-políticas. Com efeito, são alguns exemplos: uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico ou do poder de autoridade (art. 22, LC 64/90), utilização indevida dos veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato ou de partido político (art. 22, LC nº. 64/90), abuso de poder econômico, corrupção ou fraude (art. 14, § 10º, da CF/88), regularidade das contas (art. 30 da Lei 9.504/97), condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos (art. 30-A da Lei 9.504/97); propaganda irregular (art. 39, § 8º, da Lei 9.504/97); captação de sufrágio (art. 41-A da Lei 9.504/97); condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais (art. 73 e ss da Lei nº. 9.504/97) etc²⁰⁶.

Ressalta-se que quando estamos diante de ilícitos que comprometeram a legitimidade e normalidade das eleições²⁰⁷ ou a vontade livre de voto do eleitor²⁰⁸, sobretudo quando os atos ilícitos são praticados por candidatos eleitos, pode ocorrer a condenação pela cassação de mandatos ou diplomas. No entanto, em todos os casos mencionados acima, também é possível, isolada ou cumulativamente, a fixação de multa estabelecida na lei eleitoral.

Nesse sentido, José Jairo Gomes²⁰⁹ elenca as sanções eleitorais:

“(...) O sistema sancionatório eleitoral contempla várias espécies, tais como: (i) constituição de inelegibilidade; (ii) negativa de registro de candidatura; (iii) perda de registro de candidatura; (iv) negativa de expedição de diploma; (v) cassação de diploma; (vi) cassação de mandato; (vii) multa; (viii) restauração de bem; (ix) retirada de propaganda; (x) perda do direito à veiculação de propaganda; (xi) impedimento de reapresentação de propaganda; (xii) perda de tempo no horário eleitoral gratuito; (xiii) suspensão da programação normal de emissora de rádio ou televisão; (xiv) suspensão de acesso a sites na

²⁰⁵ A competência da Justiça Eleitoral está disciplinada nos arts. 22 e 23 (TSE), 29 e 30 (TREs), 35 (juízes eleitorais) e 40 (juntas eleitorais), do Código Eleitoral, primordialmente a competência está relacionada com as fases do processo eleitoral.

²⁰⁶ JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 434.

²⁰⁷ A legitimidade e normalidade das eleições são bens jurídicos tutelados pelas normas que tratam de abuso de poder no geral (político, econômico, midiático, religioso, etc).

²⁰⁸ O voto livre do eleitor é resguardado pela norma contida no art. 41-A da Lei 9.504/97 que trata da captação ilícita de sufrágio (compra de votos).

²⁰⁹ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775330. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775330/>. Acesso em: 02 jul. 2023.

Internet; (xv) cessação da conduta; (xvi) adequação de propaganda; (xvii) suspensão de cotas do Fundo Partidário; (xviii) transferência ao Fundo Partidário de recursos de fonte vedada, de origem não identificada ou de aplicação irregular.

Conforme a natureza do processo e da decisão geradora, a sanção eleitoral poderá ser administrativa ou judicial.

Quanto à concretização, em geral ocorre no próprio processo em que a decisão sancionatória é proferida.

Nas decisões de natureza mandamental, o réu é comunicado para que faça ou deixe fazer algo, sob pena de sofrer algum tipo de coerção. Exemplos: cessação ou adequação da propaganda eleitoral, suspensão da programação normal de rádio ou televisão, suspensão de acesso a site na Internet, remoção de post em rede social como o Facebook, impedimento de reapresentação de publicidade política. A inobservância integral ou em parte da determinação judicial pode ensejar a imposição de outra sanção, como multa (LE, art. 37, § 1o, art. 58, § 8o), bem como configurar o delito de desobediência, previsto no art. 347 do Código Eleitoral.

Já nas decisões de caráter constitutivo ou desconstitutivo, a só publicação da decisão da Justiça Eleitoral gera os efeitos pretendidos pelo autor ao buscar a tutela jurisdicional. Aqui a extinção ou modificação da situação jurídica objeto do processo se dá por força da própria decisão judicial. Exemplos: constituição de inelegibilidade, perda de registro, perda de diploma ou mandato.

Por fim, nas decisões de natureza condenatória (ex.: multa) será preciso abrir nova fase processual a fim de que o decisum seja cumprido ou executado.”

Com efeito, havendo a condenação para pagamento de quantia, inicia-se a execução para que os valores sejam posteriormente submetidos ao Tesouro Nacional para redistribuição aos Partidos Políticos junto ao Fundo Partidário²¹⁰.

Essa informação é relevante para análise posterior sobre a possibilidade de penhorar valores do fundo partidário para pagamento de multas provenientes da prática de ilícitos eleitorais, que serão *devolvidas* ao Tesouro Nacional, sobretudo porque, em que pese o art. 26 da Lei 9.504/97²¹¹ elencar as multas como gastos

²¹⁰ O Fundo partidário como visto no primeiro capítulo é constituído por multas e penalidades pecuniárias, dotações orçamentárias e outros), conforme descrito no art. 38 da Lei 9.096/95. José Jairo Gomes explica que: “quando destinada à União, a arrecadação do montante pecuniário é feita por Guia de Recolhimento da União (GRU) e o depósito deve ser efetuado na conta única do Tesouro Nacional. Posteriormente, a quantia depositada é transferida para a conta especial do Tribunal Superior Eleitoral. Daqui é repassada ao Fundo Partidário para distribuição aos órgãos nacionais dos partidos políticos registrados no TSE, de acordo com o disposto no art. 41-A da vigente Lei dos Partidos Políticos”. GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775330. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775330/>. Acesso em: 02 jul. 2023.

²¹¹ Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006) (...) XVI - multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral. § 5º Para fins de pagamento das despesas de que

eleitorais, a Resolução 23.607, no seu art. 37 dispõe de forma conflituosa que: “os recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas não poderão ser utilizados para pagamento de encargos decorrentes de inadimplência de pagamentos, tais como multa de mora, atualização monetária ou juros, ou para pagamento de multas relativas a atos infracionais, ilícitos penais, administrativos ou eleitorais”.

Ato contínuo, a execução da multa, seja administrativa ou decorrente de processo jurisdicional, é disciplinada no artigo 367 do Código Eleitoral²¹², segundo o qual não se aplica o rito do Código de Processo Civil para o cumprimento de sentença (CPC, art. 513 ss.), mas o regramento da execução fiscal – Lei 6.830/1980²¹³, por meio de iniciativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional²¹⁴.

A doutrina eleitoral fazia severas críticas à utilização do procedimento da execução fiscal nesse caso, isto é, de acordo com regulação do Código Eleitoral que é de 1965, época na qual a atividade da Justiça Eleitoral era predominantemente administrativa, para cobrar valores fixados em sentença condenatória pela Justiça Eleitoral, visto que o cumprimento de sentença seria rito mais célere e atual. Sobre

trata este artigo, inclusive as do § 4º deste artigo, poderão ser utilizados recursos da campanha, do candidato, do fundo partidário ou do FEFC. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

²¹² Art. 367. A imposição e a cobrança de qualquer multa, salvo no caso das condenações criminais, obedecerão às seguintes normas: (...) IV – a cobrança judicial da dívida será feita por ação executiva, na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízos eleitorais;

²¹³ O juízo competente não é a justiça federal e sim a justiça especializada, ou seja, a justiça eleitoral, nos exatos termos do art. 109, I, da CF. Nesse sentido o STJ: Conflito de competência. Ação de anulação de debito decorrente de multa eleitoral. Art. 109, I, da Constituição Federal, e art. 367, IV, da Lei n. 4.737/1965. Competência da Justiça Eleitoral, I. Nos termos do art. 109, I, da constituição Federal, estão excluídos da competência da Justiça Federal as causas sujeitas à Justiça Eleitoral em que a União figurar como interessada na condição de autora, ré, assistente ou oponente. 2. Por sua vez, o art. 367, IV, do Código Eleitoral, determina que ‘a cobrança judicial da dívida será feita por ação executiva na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízes eleitorais’. 3. Na linha de orientação desta Primeira Seção, considerando a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar execuções de multas decorrentes de fatos sob sua jurisdição, infere-se também a competência dessa Justiça Especializada para as ações em que se pretende a anulação das ações por ela aplicadas. Precedentes. 4. Conflito conhecido para declarar a competência do Tribunal Regional do Paraná, o suscitante (STJ CC n. 46.901/PR – DJ 27/03/2006, p. 1.38). BARROS, Francisco D. **Curso de Processo Eleitoral**, 3ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 978-85-309-6445-0. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6445-0/>. Acesso em: 02 jul. 2023.

²¹⁴ Nesse sentido, era pacífica a jurisprudência do TSE: “A procuradoria da Fazenda Nacional é parte legítima para ajuizar ação de execução fiscal e cobrar crédito decorrente de multas eleitorais, dívida ativa não tributária da união.” (No mesmo sentido: Agravo regimental a que se nega provimento. Tribunal Superior Eleitoral-TSE, AgRg-AI 7.464, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 04/08/2009, DJU 01/09/2009, p. 46)

essa situação, Gabriela Rolemberg afirma que não faz sentido determinar a inscrição em dívida ativa de multa eleitoral quando ela foi fixada em processo judicial²¹⁵.

Nada obstante, em setembro de 2022, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou minuta de resolução para padronizar as execuções no âmbito da Justiça Eleitoral, independentemente da sua natureza²¹⁶.

Com efeito, a Resolução 23.709/22 foi publicada em março de 2023, de modo que na referida regulamentação²¹⁷ consta nova classificação das condenações pecuniárias, exceto de natureza penal, em quatro grupos: multa administrativo-eleitoral, multa judicial eleitoral, sanção obrigacional eleitoral e penalidade processual pecuniária²¹⁸.

²¹⁵ Ao final do presente estudo, é inevitável concluir-se que é necessário haver uma revisão conceitual na jurisprudência do TSE e, via de consequência, também nos TREs, uniformizando-se o tratamento conferido às execuções civis decorrentes de títulos executivos judiciais proferidos pela própria Justiça Eleitoral (art. 515, I, do CPC, c/c art. 367, § 1º, do Código Eleitoral). Isso porque não é possível, de um lado, que as decisões emanadas em ações de prestação de contas, com caráter jurisdicional, sejam objeto de cumprimento de sentença, enquanto, de outra banda, todas as demais decisões, igualmente judiciais, exaradas nas ações eleitorais sejam submetidas ao rito executivo fiscal. ROLEMBERG, Gabriela. **Cumprimento de sentença e execução fiscal na Justiça Eleitoral**. Disponível em: <<https://www.gabrielarolemberg.adv.br/2019/09/05/cumprimento-de-sentenca-e-execucao-fiscal-na-justica-eleitoral/>>. Acesso em 13 jan. 2023.

²¹⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE regulamenta destino de valores devolvidos por partidos ao erário**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/tse-regulamenta-destino-de-valores-devolvidos-por-partidos-ao-erario-355637>>. Acesso em 13 jan. 2023.

²¹⁷ Veja-se que de acordo com o art. 105 da Lei 9.504/97, a Justiça Eleitoral pode expedir resoluções para regulamentar e dar fiel cumprimento a lei eleitoral. No entanto, considerando que na microssistema eleitoral poucas são as regras que disciplinam a execução por quantia, por certo que a referida norma não pode criar novos institutos, sob pena de ser declaração inconstitucional formalmente diante da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, inciso I, da CF/88).

²¹⁸ Art. 2º Para fins desta resolução, considera-se:

- I - multa administrativo-eleitoral: sanção pecuniária imposta em razão de descumprimento de obrigação eleitoral, decorrente de decisão administrativa ou lançamento automático em sistema da Justiça Eleitoral, não mais passível de recurso na esfera administrativa, cuja cobrança se dará na forma de execução, nos termos do Livro II, Título I;
- II - multa judicial eleitoral: sanção pecuniária imposta em decisão judicial irrecurável, em razão de violação dos dispositivos do Código Eleitoral e das leis eleitorais, excetuadas as penalidades de caráter processual, cuja cobrança se dará na forma de cumprimento definitivo de sentença, nos termos do Livro II, Título II;
- III - sanção obrigacional eleitoral: sanção obrigacional imposta em decisão judicial irrecurável em razão de violação dos dispositivos do Código Eleitoral e das leis eleitorais, que tem por objeto a obrigação de pagar, fazer ou não fazer, incluídos entre tais hipóteses a devolução de valores, o acréscimo no gasto com programas de incentivo à participação política das mulheres e a suspensão de cotas do Fundo Partidário; e
- IV - penalidade processual pecuniária: sanção imposta em decisão judicial durante o andamento do processo, em decorrência de litigância de má-fé e da interposição de recurso protelatório ou como medida coercitiva para a prática de determinado ato, procedendo-se à cobrança na forma de

Além disso, foi estabelecido novo regime de execução das condenações pecuniárias, competindo aos órgãos da Procuradoria-Geral da União-PGU, e subsidiariamente ao Ministério Público, a promoção via cumprimento definitivo de sentença pelo rito do art. 523 do CPC da multa judicial eleitoral, da sanção obrigacional eleitoral e da penalidade processual pecuniária, com aplicação da multa e honorários de que tratam o §1º do mesmo dispositivo.

Lado outro, compete aos órgãos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a inscrição em dívida ativa e execução fiscal pela Lei 6.830/80 apenas da multa administrativo-eleitoral e da multa por atentado à dignidade da Justiça (artigos 77, §2º, 334, § 8º; 774, parágrafo único e 903, § 6º CPC)²¹⁹.

Ressalta-se que o projeto de novo código eleitoral (PLP 112/2021) também prevê regramento idêntico à resolução no sentido de que aos processos judiciais aplica-se o procedimento do cumprimento de sentença previsto no CPC e não o da execução fiscal²²⁰.

Nada obstante, o que é importante aqui para este trabalho basicamente é entender que os créditos executados na Justiça Eleitoral terão como exequente privativamente a União, seja por meio da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, seja pela Advocacia Geral da União, utilizando-se agora o rito do art. 523 do CPC para recebimento de multas fixadas em processos eleitorais.

3.1.2.2. *Devoluções ao Tesouro Nacional provenientes das prestações de contas*

A execução patrimonial na Justiça Eleitoral pode ter objeto também crédito devido à União, constituído em processo de prestação de contas de partido político ou

cumprimento definitivo de sentença e, no caso da prática de ato atentatório à dignidade da Justiça, na forma de executivo fiscal (CPC, art. 77, § 3º).

²¹⁹ PINTO, Leonan Roberto de França. **A nova proposta do TSE para execução e cumprimento de sentença**. Conjur, 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-mar-10/leonan-roberto-execucao-sentenca-justica-eleitoral>>. Acesso em 09 jul. 2023.

²²⁰ Art. 788 e ss tratam do do Cumprimento das Decisões Judiciais e da Execução.

candidatos²²¹.

Como visto no primeiro capítulo, os partidos políticos estão obrigados a prestar contas anualmente e também nas campanhas eleitorais, são denominadas de prestação de contas anuais ou de exercício financeiro e prestação de contas eleitorais e estão regulamentadas pelas Resoluções 23.604/19 e 23.607/19, respectivamente.

Uma das consequências pelo julgamento das contas como não prestadas, aprovadas com ressalvas ou desaprovadas é a determinação de devolução ao Tesouro Nacional, quando são utilizados recursos de fonte vedada, recursos de origem não identificada ou quando ausente a comprovação de aplicação regular dos fundos partidário e eleitoral²²².

Dessa forma, havendo determinação de recolhimento de valores ao tesouro nacional, a execução em geral ocorre no próprio processo de prestação de contas em que a decisão sancionatória é proferida por meio do início do cumprimento de sentença (art. 523 do CPC) pela Advocacia Geral da União²²³.

Dessa forma, diferentemente das multas eleitorais, a Resolução 23.709/22 não alterou o procedimento da execução relativas as prestações de contas.

Ressalta-se que com relação a esses créditos, o Tribunal Superior Eleitoral já teve a oportunidade de se manifestar acerca da penhorabilidade do fundo partidário quando há a malversação de valores públicos, isto é, quando o Partido não comprova

²²¹ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

²²² SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2022, p. 641.

²²³ José Jairo Gomes pontua: "(...) Assim, em cumprimento à decisão judicial proferida em processo de prestação de contas, o crédito da União deve ser recolhido espontaneamente, em quinze dias, ao Tesouro Nacional mediante Guia de Recolhimento da União (GRU). O interessado deve comprovar nos próprios autos o recolhimento. Se houver inadimplemento, abre-se a possibilidade de execução forçada, devendo-se observar o rito estabelecido no CPC para o cumprimento de sentença (CPC, art. 525) – e não o rito da execução fiscal, como ocorre com a multa. Note-se que a legitimidade ativa para requerer a execução pertence à Advocacia-Geral da União (AGU) – e não à Procuradoria da Fazenda Nacional. Nesse sentido, vide: TSE – Cta no 11675/MG – DJe, t. 45, 7-3-2016, p. 52." GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

a aplicação regular dos recursos públicos, gestão e gerência adequada²²⁴.

Nada obstante, nos casos em que haja o reconhecimento da aplicação de recursos de origem não identificada (RONI), o Tribunal Superior Eleitoral²²⁵, de outro modo, decidiu que nesses casos o fundo partidário não pode ser penhorado.

Com efeito, esses foram dois importantes julgamentos do Tribunal Superior Eleitoral acerca da penhora do fundo partidário. Existe outro julgado relacionado a ilícitos processuais que será abordado no próximo tópico.

3.1.2.3. *Multas por ilícitos processuais e astreintes fixadas na Justiça Eleitoral*

Com relação à execução de *astreintes*, a Súmula TSE nº. 68 dispõe que: “a União é parte legítima para requerer a execução de astreintes, fixada por descumprimento de ordem judicial no âmbito da Justiça Eleitoral”.

José Jairo Gomes²²⁶ conceitua a *astreinte* como “multa diária aplicada pelo

²²⁴ Restou consignado no julgamento que: (...) 5. A melhor inteligência do art. 833, XI, do Código de Processo Civil, portanto, é no sentido de que a impenhorabilidade do fundo partidário é a regra, mas excepcionalmente admite-se a constrição, ainda que se constitua verba de natureza pública e essencial aos partidos políticos, pois embora a execução deva ser conduzida da forma menos gravosa ao devedor, deve ser compatibilizada com a utilidade em relação ao credor e a efetividade do processo. 6. A natureza pública do Fundo Partidário motiva a regra da impenhorabilidade prevista no art. 833, XI, do CPC, mas não impede em casos excepcionais, notadamente quando os valores em execução decorrem exatamente do reconhecimento pela Justiça Eleitoral de que tais recursos foram malversados e, exatamente por isso, devem ser ressarcidos ao Erário. Inteligência diversa poderia levar a dupla implicação negativa: a) o erário é vitimado na malversação dos recursos repassados para exercício específico da atividade partidária e; b) é vitimado – quando reconhecida a necessidade de sua recomposição exatamente pela malversação – pela blindagem decorrente da consideração de que eventuais valores remanescentes são absolutamente intocáveis. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060272621, Acórdão, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 48, Data 21/03/2022

²²⁵ Conforme trecho da ementa: (...) 2. A atual compreensão desta Corte relativizou a impenhorabilidade do Fundo Partidário tão somente nos casos em que a Justiça Eleitoral tenha reconhecido a malversação dos recursos de mesma natureza, a fim de garantir a efetividade de suas decisões. 3. Desse modo, permanece firme a jurisprudência do TSE na esteira de ser “incabível penhora de valores do Fundo Partidário para satisfazer sanção imposta a partido político que arrecadou recursos financeiros de origem não identificada, a teor do art. 649, XI, do CPC e de precedentes desta Corte Superior e do Superior Tribunal de Justiça” (REspe nº 320–67/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 14.3.2016). RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060021630, Acórdão, Relator(a) Min. Carlos Horbach, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 55, Data 30/03/2023.

²²⁶ GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 786559775330. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775330/>. Acesso em: 02 jul. 2023.

juízo a uma das partes no processo para que faça ou deixe de fazer algo com vistas a compeli-la ao cumprimento da decisão (CPC, art. 536, § 1º; art. 537)”.

Ademais, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a *astreinte* pertence à União e é destinada ao fundo partidário²²⁷. Outrossim, a Resolução 23.709/22 estabelece regramento idêntico às decisões proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral acerca da execução de *astreintes*²²⁸.

Ato contínuo, com relação à execução de multas fixadas pela prática de ilícitos processuais, atos atentatórios à dignidade da justiça e à litigância de má-fé, estabelece a Res. 23.709/2022, em seu art. 48 que: “(...) fixada multa por ato atentatório à dignidade da Justiça, será observado pela secretaria judiciária ou cartório eleitoral o procedimento previsto no art. 25 e seguintes desta resolução, para fins de cobrança mediante executivo fiscal, nos termos da Lei nº 6.830/1980, observada a destinação própria estabelecida pelo art. 77, § 3º, do CPC”.

Dessa forma, igualmente ao estabelecido no CPC, a multa por ato atentatório a dignidade da justiça é destinada aos fundos do poder judiciário, diferente da *astreintes* e da multa por litigância de má-fé.

Por fim, no que diz respeito à litigância de má-fé, o art. 49 da nova resolução estabelece que “transitada em julgado a decisão que fixar quaisquer das sanções destinadas à parte contrária, a secretaria judiciária ou o cartório eleitoral deverá observar o procedimento de cumprimento definitivo de sentença, estabelecido no art. 32 e seguintes desta resolução”.

Curioso é que a Resolução 23.709/2022 foi aprovada em setembro de 2022, e em novembro de 2022, o Ministro Alexandre de Moraes, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, indeferiu a petição inicial da Coligação pelo Bem do Brasil (PL-

²²⁷ TSE – Ag-AI no 169974/SP – DJe, t. 219, 19-11-2015, p. 55. “O valor da *astreinte* deve ser destinado ao Fundo Partidário [...] e não ao autor da demanda cuja decisão foi descumprida” (TSE – Ag-AI no 399.419/SP – DJe, t. 76, 20-4-2016, p. 41/42).

²²⁸ Art. 50. Transitada em julgado a decisão que fixar *astreintes*, a secretaria judiciária ou cartório eleitoral deverá observar o procedimento de cumprimento definitivo de sentença, estabelecido no art. 32 e seguintes desta resolução.

Art. 51. O valor da multa será devido à União e destinado ao Tesouro Nacional, devendo a AGU ser intimada para fins de requerimento do cumprimento definitivo de sentença de que trata o art. 50 desta resolução.

REPUBLICANOS-PP), por meio da qual se pleiteava a verificação extraordinária de parte das urnas utilizadas no segundo turno das eleições e a consequente invalidação dos votos decorrentes daquelas em que fossem eventualmente comprovadas as desconformidades irreparáveis de mau funcionamento. Na referida decisão, proferida nos autos da Representação nº. 0601958-94.2022.6.00.0000, a Coligação autora foi condenada ao pagamento de multa por litigância de má-fé no valor de 22 milhões de reais sendo determinado, ainda, o imediato bloqueio e suspensão dos fundos partidários dos integrantes da coligação – PL, REPUBLICANOS E PP – até o efetivo pagamento da multa imposta.

Sem pretensão de adentrar no mérito da decisão, o fato é que foi manifestamente equivocada a fixação da multa por litigância de má-fé, pois referida sanção visa proteger primeiramente às partes litigantes e, posteriormente, à coletividade.

A fundamentação da decisão demonstra que, em verdade, seu prolator visou a reprimir ato que julgou atentatório à democracia e à Justiça Eleitoral, de modo que o ilícito adequado seria aquele previsto no art. 77 do CPC.

Essa diferenciação parece supérflua, porém é necessária quando observado o direcionamento do valor. A multa por litigância de má-fé pelo CPC/15 (art. 96) é revertida em benefício da parte contrária.

Por outro lado, a multa por ato atentatório à dignidade da Justiça é destinada aos fundos de modernização do Poder Judiciário. Com efeito, não parece que a intenção tenha sido destinar a referida multa aos Representados.

Para além disso, quando estamos diante do processo de execução, ainda que o ato seja atentatório a dignidade da justiça, o valor da multa será direcionado para o exequente (art. 774, parágrafo único, do CPC).

Por fim, não menos importante, a decisão em comento inaugurou “precedente”, ao admitir a possibilidade de utilização do fundo partidário, destinado à subsistência e precípuos fins partidários e eleitorais, para coercitivamente garantir o pagamento de multa, vedada pela Resolução do TSE nº. 23.607/19 (art. 37).

3.1.2.4. *Dívidas de campanha*

Ato contínuo, nas prestações de contas ainda é possível constatar em algumas oportunidades a existências de dívidas de campanha, normalmente porque os recursos arrecadados até a data do pleito não foram suficientes para pagar as despesas contratadas.

Nesse cenário, pode ocorrer que quaisquer gastos permitidos de campanha sejam inadimplidos. Para melhor compreensão, são considerados gastos de campanha, de acordo com o art. 26 da Lei 9.504/97: (i) confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho; (ii) propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação; (iii) aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral; (iv) despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas; (v) correspondência e despesas postais; (vi) despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições; (vii) remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais; (viii) montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados; (ix) a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; (x) produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita; (xi) - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais; (xii) custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País; (xiii) honorários advocatícios e contábeis, entre outros.

Com efeito, todos esses gastos podem ser pagos pelos fundos partidário e eleitoral, no entanto, sendo os recursos arrecadados na campanha insuficientes, os fornecedores dos serviços e produtos descritos acima precisam demandar no judiciário para obter a satisfação do seu crédito.

Dessa forma, todas as contratações inadimplidas dos partidos políticos com

particulares - fornecedores, prestadores de serviços - são submetidas ao julgamento pela Justiça Comum Estadual, diante da incompetência da Justiça Eleitoral para julgar a matéria.

Nesse sentido, com relação a essas obrigações assumidas, por se tratar de relação jurídica privada, utiliza-se o procedimento de execução por quantia certa ou cumprimento de sentença do Código de Processo Civil, a depender da existência de título executivo extrajudicial ou não.

Ressalta-se que é muito comum, quando existe dívida de campanha, que o Diretório Nacional do Partido Político responda solidariamente com o Diretório Estadual ou Municipal responsável pela contratação. Isso geralmente acontece porque a Justiça Eleitoral exige para comprovação da regularidade das contas, no processo de prestação de contas eleitorais, de candidato ou partido político, que o Diretório Nacional assine termo de assunção de dívida, conforme disciplina o art. 33 da Resolução 23.607/19²²⁹.

Diferentemente do conceito de assunção de dívida constante do Código Civil, no processo eleitoral, a partir do momento em que há a assunção de dívida, os diretórios dos partidos políticos, nacional e da circunscrição do pleito (Estadual ou Municipal), respondem solidariamente pelo pagamento da dívida²³⁰.

Do mesmo modo, é importante frisar que, ainda que a prestação de contas seja do candidato, o partido político da circunscrição eleitoral, ao qual o candidato estava filiado e concorreu as eleições, é responsável solidariamente pelo pagamento de débitos relativos a campanha, conforme estabelece o art. 17 da Lei 9.504/97 e o art.

²²⁹ Art. 33. Partidos políticos e candidatas ou candidatos podem arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição. (...) § 2º Eventuais débitos de campanha não quitados até a data fixada para a apresentação da prestação de contas podem ser assumidos pelo partido político (Lei nº 9.504/1997, art. 29, § 3º ; e Código Civil, art. 299); § 3º A assunção da dívida de campanha somente é possível por decisão do órgão nacional de direção partidária, com apresentação, no ato da prestação de contas final, de: I - acordo expressamente formalizado, no qual deverão constar a origem e o valor da obrigação assumida, os dados e a anuência da pessoa credora; II - cronograma de pagamento e quitação que não ultrapasse o prazo fixado para a prestação de contas da eleição subsequente para o mesmo cargo; III - indicação da fonte dos recursos que serão utilizados para a quitação do débito assumido.

²³⁰ Nesse sentido, estabelece o art. 33 da Res. TSE 23.607/19: § 4º No caso do disposto no § 3º deste artigo, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral passa a responder solidariamente com a candidata ou o candidato por todas as dívidas, hipótese em que a existência do débito não pode ser considerada como causa para a rejeição das contas da candidata ou do candidato (Lei nº 9.504/1997, art. 29, § 4º).

241 do Código Eleitoral²³¹.

Portanto, ainda que a dívida seja proveniente da campanha de determinado candidato, o diretório do partido político da circunscrição do pleito, bem como o diretório nacional quando há termo de assunção de dívida, também responderão por aquele débito.

Por fim, é importante mencionar que o Superior Tribunal de Justiça²³² decidiu, em um processo que se executava uma dívida de campanha de marketing relativa às eleições de 2004 contra um partido político, que o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Fundo Eleitoral) não poderia ser penhorado, a despeito de previsão legal, pelo mesmo fundamento da impenhorabilidade do fundo partidário.

3.1.2.5. *Despesas cotidianas da agremiação*

Por fim, observa-se que o partido político, no exercício de suas atividades cotidianas, possui despesas comuns idênticas a outras pessoas jurídicas de direito privado, como manutenção da sede²³³ (despesas com aluguel, luz, água), despesas com pessoal²³⁴ (contratos de trabalho), débitos tributários²³⁵ relativos a contribuições previdenciária e FGTS, despesas com a elaboração da propaganda partidária, com

²³¹ Lei 9.504/97, Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei. (...) Art. 241. Toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-se-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos. A solidariedade entre candidato e o partido político é reconhecida pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: Dívida de campanha eleitoral – responsabilidade solidária “2. O partido político e o candidato são solidariamente responsáveis pelas despesas contraídas em razão de campanha eleitoral. Inteligência do art. 17 da Lei 9.504/1997. Precedente.” AgRg no AREsp 703.923/DF

²³² (...) 2. O art. 833, XI, do CPC/2015 impõe a impenhorabilidade absoluta das verbas públicas integrantes de fundos partidários destinadas ao financiamento eleitoral. 3. Uma vez reconhecida a natureza pública dos recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, criado pela Lei nº 13.488/2017, esse patrimônio passa a ser protegido de qualquer constrição judicial. 4. Os partidos políticos dispõem de orçamento próprio, oriundo de contribuições de seus filiados ou de doações de pessoas físicas, que são passíveis de penhora. (REsp n. 1.800.265/MS, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 21/9/2021, DJe de 23/9/2021.)

²³³ A LPP dispõe acerca do limite de gastos com relação a despesas com a sede (Art. 44, inciso I).

²³⁴ A LPP também estabelece os gastos com pessoal no limite de 50% diretório nacional e 60% diretório estadual e municipal. Nesse percentual máximo, no entanto, não são incluídos os gastos com os encargos e tributos de qualquer natureza (art. 21, § 2º, da Res. 21.604/19).

²³⁵ Importante lembrar que os partidos políticos possuem imunidade tributária com relação a patrimônio, renda, serviços (CF/88, art. 150, VI, alínea c).

consultoria e assessoria jurídica e contábil, entre outras.

Dessa forma, as obrigações assumidas e inadimplidas serão executadas ou cobradas por prestadores de serviços, empregados ou Fazenda Pública a depender da natureza do crédito, nas Justiça Comum Estadual, Justiça do Trabalho ou Justiça Comum Federal.

Da mesma forma, a depender do crédito, os procedimentos a serem utilizados serão de execução por quantia do CPC, execução trabalhista ou execução fiscal.

Essas despesas são quitadas por meio do fundo partidário (art. 44 da Lei 9.096/95) ou recursos privados dos partidos políticos, como doações privadas, que podem ser de pessoas físicas ou de outros partidos políticos, alienação de bens, realização de eventos, locação de bens, sobras financeiras de campanha eleitoral, rendimentos de aplicações financeiras e empréstimos contraído em instituição financeira.

3.1.3. Da aplicação supletiva/subsidiária do CPC em todos os casos

É importante frisar que no ordenamento jurídico brasileiro tão somente o Código de Processo Civil trata acerca da impenhorabilidade do fundo partidário; nem mesmo no microssistema eleitoral possui norma correlata.

Com efeito, o art. 15 da CPC estabelece que *“na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”*.

Da mesma forma, o art. 769 da CLT dispõe que: *“nos casos omissos, o direito processual comum será fonte subsidiária do direito processual do trabalho, exceto naquilo em que for incompatível com as normas deste Título”*.

E, por fim, a Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/80) também tem norma equivalente: *Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.*

Portanto, tanto o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Tribunal Superior do Trabalho (TST) podem interpretar a norma do art. 833, inciso XI, do CPC.

3.2. ART. 833, INCISO XI, DO CPC

3.2.1. Histórico e contexto da lei

Em junho de 2008, a Lei 11.694 alterou o Código de Processo Civil de 1973 para dispor sobre a execução de dívidas de Partidos Políticos.

À época foi inserido o inciso XI, do art. 649 para dispor que também eram absolutamente impenhoráveis “*os recursos públicos do fundo partidário recebidos, nos termos da lei, por partido político*”.

A lei ainda inseriu no art. 655-A o § 4^o²³⁶ para limitar a busca de bens e valores do órgão partidário responsável pelos débitos.

Ressalta-se, por fim, que a referida lei inseriu o art. 15-A na LPP (Lei 9.096/95)²³⁷, para prever que a responsabilidade patrimonial recai apenas sobre o diretório partidário que deu causa ao não cumprimento da obrigação.

Observa-se, dessa forma, que o projeto de lei foi aprovado para garantir uma maior proteção sobre valores e bens dos partidos políticos.

A lei é proveniente do PL nº. 2.579/2007, no qual a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, afirmou a

²³⁶ Nos seguintes termos: “quando se tratar de execução contra partido político, o juiz, a requerimento do exeqüente, requisitará à autoridade supervisora do sistema bancário, nos termos do que estabelece o caput deste artigo, informações sobre a existência de ativos tão-somente em nome do órgão partidário que tenha contraído a dívida executada ou que tenha dado causa a violação de direito ou ao dano, ao qual cabe exclusivamente a responsabilidade pelos atos praticados, de acordo com o disposto no art. 15-A da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995.”

²³⁷ “Art. 15-A. A responsabilidade, inclusive civil, cabe exclusivamente ao órgão partidário municipal, estadual ou nacional que tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação, à violação de direito, a dano a outrem ou a qualquer ato ilícito, excluída a solidariedade de outros órgãos de direção partidária.”

constitucionalidade do projeto e justificou a iniciativa para evitar que “os recursos financeiros referentes às direções nacionais e estaduais dos Partidos Políticos sejam penhorados em razão de débitos de responsabilidade exclusiva dos órgãos partidários municipais”²³⁸.

O referido art. 15-A da Lei dos Partidos Políticos foi objeto da ADC 31 no Supremo Tribunal Federal, pois à época em razão do caráter nacional dos partidos políticos (inciso I do art.17 da CF/88) e do repasse do fundo partidário somente ao Diretório Nacional, algumas autoridades e órgãos judiciais estavam proclamando a invalidade da norma e reconhecendo a responsabilidade solidária das esferas partidárias.

Em setembro de 2021, a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 31 teve êxito, sendo julgado procedente o pedido para declarar a plena validade constitucional do art. 15-A da Lei dos Partidos Políticos, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, sendo justificado que a intenção do legislador foi a de que não fosse alcançado o patrimônio dos demais diretórios do partido que não participaram da negociação, pois cada esfera é remunerada mediante repartições do fundo partidário.

Ainda que não seja objeto de estudo dessa dissertação, é necessário fazer uma crítica a esse entendimento, pois, o fundo partidário é repassado para o Diretório Nacional do Partido Político pelo Tribunal Superior Eleitoral, de modo que, diante da autonomia partidária e o estatuto do referido partido²³⁹, ele pode ou não repassar valores aos diretórios inferiores. Logo, o pagamento de dívidas pelos diretórios municipais e estaduais tem influência direta do diretório nacional. Nesse sentido, inclusive, constou do voto vencido do Min. Nunes Marques do julgamento da ADC 31:

“(…) Analisando-se a questão pela perspectiva do credor, a exoneração de responsabilidade dos órgãos do partido político, em razão de atos praticados por outros, pode resultar em grave ofensa ao direito de propriedade, constitucionalmente assegurado (CF, art. 5º, XXII). É que o credor que venha

²³⁸ Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 2.579, de 2007**. Autoria: Deputado Leonardo Picciani. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=543360&filename=Tramitacao-PL%202579/2007>. Acesso em 09 jul. 2023.

²³⁹ “Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: (...) IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros; (...) VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;

a contratar com um órgão local, por exemplo, e que não receba o que lhe é devido, ficaria obrigado a contemplar a situação solvente de outro órgão partidário (da mesma pessoa jurídica, ressaltese), sem poder redirecionar a cobrança contra ele. Nesse contexto, o credor se viria privado de seus bens, enquanto o devedor obteria, em contrapartida, enriquecimento sem causa legítima.

É claro que o legislador pode indicar que cada órgão, a princípio, deve ser responsável por seus atos. Criar uma ordem de preferência para a cobrança da dívida, pelo credor, é perfeitamente legítimo. Assim é que o dispositivo admite leitura compatível com a Constituição, que é aquela que o tem como regra proibitiva da cobrança *per saltum* e sem contraditório prévio do órgão partidário que não causou a dívida. O que não é admissível, dentro de um Estado de Direito, é que pessoa jurídica de direito privado solvente deixe de responder por obrigações nascidas a partir de atos de seus órgãos internos. Acresça-se que o caráter nacional dos partidos políticos se revela, entre outras coisas, na circunstância de que cada partido tem uma, e apenas uma, personalidade jurídica, não podendo ser cindido em partes absolutamente autônomas. Ora, se os diretórios locais são obrigados a seguir a disciplina partidária nacional, e se os recursos que a eles chegam são decorrentes de dotações atribuídas ao partido como um todo, não faz sentido que, em tema de responsabilidade civil, esses órgãos locais sejam tratados como entidades inteiramente independentes e estranhas ao diretório central.

Além de tais razões, uma outra exsurge a evidenciar que a autonomia, reconhecida aos diversos órgãos partidários, sempre deverá ser interpretada com ressalvas. É que ao diretório nacional, no âmbito do organismo partidário que integra, cabe o poder-dever de intervir em seus órgãos inferiores, sempre que assim se faça necessário ou simplesmente recomendável.

Embora seja certo que a Constituição, ao mencionar o caráter nacional dos partidos políticos, tenha tido em vista sobretudo evitar o surgimento de ideários regionalistas, com risco de indução de movimentos separatistas, a verdade é que tal caráter não exclui (antes, recomenda) o entendimento de uma unidade também para fins de responsabilização jurídica e financeira, observada, eventualmente, uma ordem de preferência”.

De toda forma, retornando ao objeto do estudo, o parecer da CCJC do projeto de lei nada menciona sobre a impenhorabilidade do fundo partidário.

Nada obstante, é necessário observar que o inciso XI do art. 649 do CPC/73, agora art. 833 no CPC/15, possui uma redação sugestiva, no sentido de que “apenas” os valores públicos do fundo partidário estariam sujeitos à limitação da responsabilidade patrimonial.

Nesse sentido, Fabiano Carvalho, em artigo escrito para Revista de Processo intitulado “Execução de dívidas de Partido Político”²⁴⁰ afirmou que “impõe-se a impenhorabilidade absoluta somente aos “recursos públicos” do fundo partidário”, considerando a composição mista de recursos do fundo, conforme descrito no art. 38

²⁴⁰ CARVALHO, Fabiano. **Execução de dívidas de partidos políticos**. Revista de Processo, São Paulo, vl. 177, DTR\2009\647, p. 47-53, nov/2009.

da Lei 9.096/95.

Em 2015, no entanto, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp. n. 1.474.605/MS²⁴¹, de relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, decidiu que a impenhorabilidade absoluta dos recursos do fundo partidário abrangia também as fontes privadas constantes do fundo partidário, pois “após a incorporação de tais somas ao mencionado fundo, elas passam a ter destinação legal específica e, portanto, natureza jurídica de verba pública”.

Restou decidido também naquele julgamento que o fundo partidário não era a única fonte de recursos dos partidos políticos, ficando excluídas as doações de pessoas físicas e de pessoas jurídicas, à época permitidas.

De fato, em 2015, quando o Supremo Tribunal Federal havia há pouco tempo declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos que permitiam as doações de pessoas jurídicas, o fundo partidário não era a principal fonte de recursos dos partidos políticos, conforme descrito no primeiro capítulo, houve uma mudança drástica de financiamento misto predominantemente privado para predominante público, a partir da impossibilidade de doações de pessoas jurídicas e da criação do fundo eleitoral em 2017.

Observa-se, ainda, na tabela posta no item 3.1.1, que de 2014 para 2015 o valor do fundo partidário quase triplicou o que demonstra essa mudança de fonte acessória para principal fonte de recursos dos partidos políticos.

Em 2017 foi promulgada a Lei nº 13.487/2017, sendo criado o fundo eleitoral (Fundo Especial de Financiamento de Campanha), que possui dotação exclusivamente pública, conforme descrito no primeiro capítulo.

Em que pese o Código de Processo Civil atual não ter sido alterado, tramita na Câmara dos Deputados um Projeto de Lei, de nº. 10.223, de 2018²⁴², o qual altera o

²⁴¹ STJ. **Recurso Especial**: 1.474.605/MS. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma. Julgado em 7/4/2015, DJe de 26/5/2015.

²⁴² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 10.223, de 2018**. Autoria: José Rocha (União-BA). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0036267F434A6A61F557331D88D4DD97.proposicoesWebExterno1?codteor=1662301&filename=Avulso+-PL+10223/2018>. Acesso em: 09 jul. 2023.

inciso XI para ser incluído o fundo eleitoral também como impenhorável.

De toda sorte, o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Recurso Especial nº. 1.800.265/MS, em voto de relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, decidiu que o Fundo Especial de Financiamento de Campanha também é impenhorável em razão de: (i) a intenção do legislador foi abranger todas as verbas públicas integrantes de fundos partidários destinadas ao financiamento eleitoral e, por isso, poderia ser utilizada a mesma razão de decidir; (ii) o Fundo Especial é composto exclusivamente de verbas públicas e, por isso, impenhorável.

Não se olvida a identidade da origem de cada fundo, no entanto, é preciso entender qual a finalidade da criação da impenhorabilidade do fundo partidário, o que será feito nos próximos tópicos.

3.2.2. Da inexistência de limitações legais e o enquadramento como obrigação natural

De forma bem sucinta, para Araken de Assis²⁴³, a impenhorabilidade do fundo partidário é absoluta, isto é, não se permite qualquer tipo de flexibilização sobre a penhora de valores públicos. Mesmo assim, reconhece que as disposições do Código de Processo Civil sobre a execução de partidos políticos sofreram duras críticas, sobretudo porque elas tornam os partidos políticos irresponsáveis.

No contexto atual, a pequena parcela de arrecadação de recursos privados faz com que a limitação à responsabilidade patrimonial em comento seja decisiva na existência de responsabilização da agremiação partidária.

Com base nisso questiona-se se as obrigações assumidas pelos Partidos Políticos poderiam ser enquadradas como *obrigações naturais*.

Caio Mario da Silva Pereira²⁴⁴, de forma didática, elucida que a obrigação civil

²⁴³ ASSIS, Araken. **Manual de execução**: São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2016, p. 190.

²⁴⁴ PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil**: Teoria Geral das Obrigações. v.II. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643356. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643356/>. Acesso em: 19 jul. 2023.

é integrada por fatores fundamentais: um sujeito ativo, credor, e um sujeito passivo, devedor; objeto, a prestação; e estabelecendo o liame entre os sujeitos, ao mesmo tempo que contém o tegumento de garantia, o vínculo jurídico. A obrigação natural ou obrigação imperfeita, de outro modo, seria aquela sem garantia, sem sanção, sem a responsabilidade pelo pagamento da obrigação inadimplida.

Apesar de atualmente ser possível o enquadramento das impenhorabilidades como obrigações naturais, na minha visão, ainda há uma maior resistência acerca das obrigações assumidas pelos partidos políticos, isso porque, ainda que 90% (noventa por cento) do patrimônio seja público, existe pequena parcela de arrecadação privada pelos partidos políticos.

Nada obstante, é necessário a relativização da impenhorabilidade em determinados casos, sobretudo porque estamos diante de valores que os partidos políticos podem dispor para adimplemento de obrigações voluntariamente.

Sobre essa ausência de limitação, Antônio Cláudio C. Machado²⁴⁵, afirma que a impenhorabilidade “independe do destino regular ou irregular que o partido político venha dando aos recursos, do conteúdo adequado ou inadequado da prestação de contas”.

Situação interessante que merece ser citada novamente diz respeito àquela na qual proferida decisão pelo Ministro Alexandre de Moraes, quando indeferiu a petição inicial da Coligação de Bolsonaro nas eleições de 2022, fixou a multa por litigância de má-fé e determinou a imediata restrição dos valores do fundo partidário do Partido Liberal. O Tribunal Superior Eleitoral, ciente do passivo dos partidos políticos, mesmo que contrariamente ao disposto no art. 833, inciso XI, do CPC, determinou a medida coercitiva sobre o fundo partidário a fim de ser cumprida a obrigação pelo partido político.

Apesar de não concordar com a fixação da multa de “*litigância de má-fé*” no caso, a determinação de bloqueio de valores do fundo partidário preventivamente

²⁴⁵ MACHADO, Antônio Cláudio da C. **Código de Processo Civil Interpretado**: Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo. São Paulo: Editora Manole, 2015. E-book. ISBN 9788520446287. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520446287/>. Acesso em: 03 jul. 2023.

demonstra o início de uma postura ativa de magistrados para garantir o pagamento não só da União, mas de credores que são lesados pelos partidos políticos.

Com base nisso, esse trabalho, principalmente no tópico 3.3, pretende demonstrar algumas situações práticas que permitem aplicar limitações legais à impenhorabilidade irrestrita do fundo partidário e também do fundo eleitoral, consoante ampliação jurisprudencial para alcance deste último fundo.

3.2.3. Finalidade: bem público ou subsistência partidária?

É importante aqui compreendemos exatamente para qual fim foi criada a impenhorabilidade descrita no art. 833, inciso XI, do CPC.

Isso porque o inciso menciona tratar-se de fundos públicos. No entanto, como a maioria das impenhorabilidades foram criadas para sustento da dignidade mínima do devedor e assim também seria para os partidos políticos? Ou a intenção do legislador foi exatamente resguardar os fundos públicos e o direito coletivo envolvido?

Para responder ao questionamento, foi feita a análise da doutrina que se dedicou a estudar o tema.

Fredie Didier Jr.²⁴⁶, cita que, assim como o inciso IX, que trata da impenhorabilidade dos recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social, a impenhorabilidade do fundo partidário é justificada como forma de proteção de direito coletivos. Ele, ainda, faz uma crítica no sentido de que “a vedação da penhora para pagamento de legítimos credores não impedirá o desvio de tais valores para fins distintos dos previstos na lei”²⁴⁷.

²⁴⁶ DIDIER JR., Fredie. DA CUNHA, Leonardo Carneiro. BRAGA, Paula Sarno. DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: execução**. - 7. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 820.

²⁴⁷ DIDIER JR., Fredie. DA CUNHA, Leonardo Carneiro. BRAGA, Paula Sarno. DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: execução**. - 7. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 839/840.

Cândido Rangel Dinamarco²⁴⁸ ao citar as impenhorabilidades descritas nos incisos IX e XI, do art. 833, aduz sobre descentralização das atividades estatais:

“(…) Pelo aspecto político e sistemático, essa extensão de impenhorabilidade legitima-se diante da consideração de que a destinação dos dinheiros públicos às finalidades de interesse social ou político ficaria prejudicada ou aniquilada se tais recursos pudessem ser penhorados quando houvessem sido entregues a entidades privadas. Afinal, pela técnica do repasse de recursos está o Estado a descentralizar atividades de cunho social que em princípio lhe competem, valendo-se de certas entidades privadas como instrumentos para a consecução dessa missão que é sua e só por conveniências práticas e operacionais vem a ser delegada. Análogo raciocínio, se bem não idêntico, comanda a impenhorabilidade dos recursos dos partidos políticos, oriundos dos cofres públicos.

Daniel Amorim Assunção Neves²⁴⁹ enfatiza a conservação da natureza pública do fundo partidário, em favor do interesse da coletividade²⁵⁰, mesmo que entregues aos partidos políticos, pois os valores são empregados para seu funcionamento, organismos essenciais ao bom funcionamento do Estado democrático de Direito²⁵¹.

²⁴⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. Volume IV. 4ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 405.

²⁴⁹ NEVES, Daniel Amorim Assunção. **Manual de direito processual civil**. Volume único, 14. ed., São Paulo: Ed. Juspodivm, 2022, p. 1.061/1.062.

²⁵⁰ Outrossim, afirma Renato M. de Sá: “supostamente os partidos políticos são entidades que objetivam trabalhar em prol da sociedade, daí o interesse público, daí a impenhorabilidade destes recursos. Como se trabalha apenas na suposição, há a impenhorabilidade, porque na teoria os partidos têm finalidade coletiva. Na prática, contudo, é bem diferente”; SÁ, Renato Montans de. **Manual de Direito Processual Civil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596175. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596175/>. Acesso em: 09 jul. 2023.

No mesmo sentido, afirmaram Elpídio Donizetti, Antônio Carlos da C. Machado e Daniel Bucar

DONIZETTI, Elpídio. **Curso de Direito Processual Civil**. Volume Único. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771967. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771967/>. Acesso em: 09 jul. 2023.

MACHADO, Antônio Cláudio da C. **Código de Processo Civil Interpretado**: Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo. São Paulo: Editora Manole, 2015. E-book. ISBN 9788520446287. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520446287/>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BUCAR, Daniel. **Superendividamento**: reabilitação patrimonial da pessoa humana. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. E-book. ISBN 9788547220013. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547220013/>. Acesso em: 09 jul. 2023.

²⁵¹ No mesmo sentido, Humberto Theodoro Júnior diz que a norma resguarda a natureza pública e a finalidade vinculada daqueles recursos e que serve de garantia de que as atividades dos partidos não serão comprometidas por insuficiência financeira. JR, Humberto T. **Código de Processo Civil Anotado**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559642892. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642892/>. Acesso em: 03 jul. 2023.

Alexandre Freitas Câmara também aduz que: “trata-se de norma destinada a assegurar que os partidos políticos preservem os valores que recebem do fundo partidário, de modo que possam custear seu funcionamento e arcar com o custo de suas atividades, as quais são essenciais para o pleno desenvolvimento democrático”.

CÂMARA, Alexandre F. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772575. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772575/>. Acesso em: 04 jul. 2023.

No entanto, não deixa de tecer críticas, no sentido de que as agremiações no Brasil “*mais parecem um agrupamento de aproveitadores e larápios sempre prontos para tungar o erário público*”.

Araken de Assis²⁵² afirma que em que pese os recursos do fundo partidário sejam públicos não se pode equiparar semelhante impenhorabilidade à situação versada no art. 833, inciso IX, porquanto o interesse público é muito tênue.

Fernando da Fonseca Gajardoni²⁵³ na mesma linha de Araken de Assis, afirma que não se compara a impenhorabilidade do fundo partidário com a finalidade social daquela descrita no inciso IX, pois essa se dá tão somente em favor dos partidos políticos, que têm a opção de pagar ou não as obrigações contraídas.

De forma muito elucidativa e técnica, Marcelo Abelha Rodrigues²⁵⁴ afirma que os recursos do fundo partidário não podem ser penhorados porque conservam a sua natureza e finalidade, isto é, a natureza pública e a finalidade democrática.

No mesmo sentido, Eduardo Arruda Alvim, Daniel Willian Granado e Eduardo Aranha Ferreira²⁵⁵ afirmam que a impenhorabilidade do fundo partidário busca resguardar o interesse público e a própria natureza jurídica, que é garantir a representatividade democrática no país.

De tudo isso, se extrai que a impenhorabilidade do fundo partidário se dá para resguardar o interesse da coletividade, a natureza dos valores é pública e a finalidade da norma é subsidiar a representatividade democrática no país (e não de um partido político específico), em detrimento do direito de determinado credor.

²⁵² ASSIS, Araken. **Manual de execução**: São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2016, p. 190/191.

²⁵³ GAJARDONI, Fernando da F.; DELLORE, Luiz; Andre Vasconcelos Roque; et al. **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644995. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644995/>. Acesso em: 03 jul. 2023.

²⁵⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Execução por quantia certa contra devedor solvente**. São Paulo: Editora Foco, 2021.p. 459.

²⁵⁵ ALVIM, Eduardo Arruda. GRANADO, Daniel Willian. FERREIRA, Eduardo Aranha. **Direito processual civil**. – 6. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p; 2.098/2.099

3.3. DA FLEXIBILIZAÇÃO DA IMPENHORABILIDADE NA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

3.3.1. Da diferença entre a impenhorabilidade do inciso I e do inciso XI.

Para iniciar a análise da flexibilização da impenhorabilidade dos fundos públicos, seja do fundo partidário ou do fundo eleitoral, destinados aos partidos políticos, é necessário entender que há uma diferença muito grande entre esses “bens” públicos e aqueles descritos no art. 833, inciso I, do CPC.

Nesse sentido, é necessário compreender que, em regra, públicos são apenas os bens que pertencem às pessoas jurídicas de direito público, quais sejam, a União, os Estados e Municípios, e suas autarquias e fundações públicas, de acordo com a doutrina administrativista²⁵⁶.

Existem razões lógicas para que os bens públicos (pertencentes aos entes estatais) sejam inalienáveis: a primeira delas diz respeito ao fato de que o art. 100 da CF/88²⁵⁷ dispõe que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, fixados em sentença condenatória, serão realizados por meio da apresentação de precatórios. A segunda é que o bem pertencente a Fazenda Pública depende de autorização, avaliação e licitação para alienação. A terceira razão é que a Administração Pública está sujeita a uma série de princípios, dentre os quais o da continuidade do serviço público, daí a impossibilidade da sua paralisação e daí a sua submissão a regime jurídico publicístico, segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro²⁵⁸

Logo, os bens pertencentes às demais pessoas jurídicas, sociedades de economia mista, empresa pública, associações, concessionárias, partidos políticos etc., não ostentam o mesmo caráter puramente público.

²⁵⁶ ASSIS, Araken. **Manual de execução**: São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2016, p. 173.

²⁵⁷ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (Vide ADI 4425)

²⁵⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito administrativo**. – 35. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 1.381.

A posição intermediária aceita pela doutrina é que os bens pertencentes a estas últimas pessoas jurídicas somente são considerados como públicos quando afetados pelo serviço público²⁵⁹. Ou seja, é basicamente a afetação, a finalidade²⁶⁰, ao serviço público que torna o bem X ou Y público e, portanto, impenhorável.

Nesse sentido, explica Cassio Scarpinella Bueno²⁶¹ sobre os bens públicos do inciso I do art. 833:

O Código Civil em vigor, na mesma maneira do Código Civil de 1916 (art. 67), é expresso no art. 100: “os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”⁸⁷⁵. Nesse passo, “são bens públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa que pertencerem” (art. 98 do CC). Assim, exemplificando, são bens públicos (art. 99): 1) os de uso comum do povo, tais como mares, estradas, ruas e praças; 2) os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; 3) os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Os bens públicos que são inalienáveis, abrangidos pelo art. 833, I, do NCPC, como se vê, são os bens de uso comum do povo, logo difuso, e os bens de uso especial, porquanto, na forma do art. 101 do CC, “os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”; ou seja, podem ser penhorados. Assim, “o patrimônio da empresa pública, embora de origem pública, pode ser utilizado, onerado ou alienado na forma regulamentar ou estatutária, independentemente de autorização legislativa especial, porque tal autorização está implícita na lei instituidora da entidade; assim, seus bens, quando não afetados ao serviço público, são suscetíveis de penhora (art. 173, § 1o, da CF)”. Também, por óbvio, rege-se a execução contra sociedades de economia mista pelas disposições gerais, e não pelos arts. 534 e 535 do NCPC; com efeito, os seus bens estão sujeitos a penhora, em razão do seu regime jurídico, também à luz do art. 173, § 1o, da CF.

Não por acaso é que o legislador, sabendo que os bens públicos são incluídos no rol de bens inalienáveis, decorrentes de regra de direito material, inseriu no rol de bens impenhoráveis dois incisos que garantissem estritamente a impenhorabilidade a

²⁵⁹ ASSIS, Araken. **Manual de execução**: São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2016, p. 175.

²⁶⁰ Nesse sentido, o Ministro Luiz Fux reconhece a finalidade específica do fundo partidário: “enquanto integrantes do fundo, os recursos obtidos na forma do art. 38 da Lei nº 9.096/1995 são bens públicos, incidindo a impenhorabilidade do art. 833, I, do CPC/2015.108 Após a transferência dos recursos do fundo partidário ao partido político, essa verba passa a ter aplicação específica, nos termos do art. 44 da Lei nº 9.096/1995, motivo pelo qual é protegida pela impenhorabilidade do art. 833, XI, do CPC/2015”. FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645466. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645466/>. Acesso em: 09 jul. 2023.

²⁶¹ BUENO, Cassio S. **Comentários ao código de processo civil** (arts. 539 a 925). v.3. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. E-book. ISBN 9788547220143. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547220143/>. Acesso em: 04 jul. 2023.

valores públicos (art. 833, incisos IX e XI, CPC). Isto é, mesmo que não pertença a ente estatal, mesmo que não seja necessário licitar para compra de determinado material, mesmo que o partido gaste mais do que poderia adimplir (abuso de direito), os credores devem ter prejuízo.

Todo esse contexto é para que se compreenda que o bem público dos entes estatais tem um caráter acentuado e diferenciado daquele bem ou valor que está sob a custódia de uma pessoa jurídica de direito privado, ainda que inserido no rol de bens impenhoráveis.

E mais do que isso, é pertinente entender que não é porque se trata de valor público que não existe, no caso concreto, hipótese de relativização da impenhorabilidade que recai sobre esses valores.

Até mesmo os valores públicos dos entes estatais em situações excepcionais podem sofrer flexibilização da norma de impenhorabilidade. Nesse sentido, Mauricio Giannico²⁶² menciona o julgamento do Superior Tribunal de Justiça em hipóteses de tratamento médico, quando o paciente, autor da demanda, pleitear o custeio de remédios ou cirurgia necessários à sua saúde ou à sua vida.

Por fim, para que seja mantida a impenhorabilidade do fundo partidário ou do fundo eleitoral, mais do que a destinação do valor adequadamente, é necessário que o partido político não abuse do seu direito, sob pena de ser indisponibilizados valores que serão revertidos a outros partidos políticos futuramente.

3.3.2. Da flexibilização da impenhorabilidade no caso de desvio de finalidade

Como visto no segundo capítulo, a regra é que todos os bens do devedor respondam pelo cumprimento das suas obrigações, regra esta que por vezes é excepcionada em nome de determinado direito fundamental, dando origem a hipóteses de impenhorabilidades. A doutrina atualmente permite a relativização da

²⁶² GIANNICO, Maurício. **Expropriação executiva** (Coleção Theotonio Negrão). São Paulo: Editora Saraiva, 2012. E-book. ISBN 9788502145481. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502145481/>. Acesso em: 09 jul. 2023.

impenhorabilidade quando, no caso concreto, não está sendo afrontado esse direito fundamental protegido pela norma ou está sendo confrontado com outros valores e a dignidade do credor.

A impenhorabilidade do fundo partidário foi criada em razão da natureza pública dos recursos. Do mesmo modo, de forma ampliativa, permite-se esse mesmo raciocínio com o fundo eleitoral.

A natureza pública, no entanto, somente é preservada, conforme mencionado no tópico anterior, quando há vinculação ao serviço público desempenhado. Os fundos públicos, na verdade, são apenas meios que facilitam o cumprimento da finalidade pública do partido político, qual seja, desempenhar papel fundamental na construção do Estado Democrático de Direito e na consolidação das liberdades pessoais.

Verifica-se que a norma não resguarda tão somente a finalidade pública do fundo partidário, mas a finalidade principal do partido político.

Em outras palavras, a impenhorabilidade descrita no art. 833, inciso XI, do CPC deve ser preservada quando o papel do partido político vem sendo desempenhado no coletivo, na sociedade.

Acontece que, a partir do momento em que o partido político pratica ilícitos eleitorais contra outros partidos/candidatos, arrecada recursos de origem não identificada ou de fontes vedadas, não dá a destinação adequada aos fundos públicos, pratica atos atentatórios à dignidade da Justiça, coloca em xeque todos os bens jurídicos protegidos para o desempenho de uma campanha eleitoral e política desejada, por certo que nesses casos ele não está desempenhando o seu papel social adequadamente e o interesse público não está sendo resguardado.

Logo, por que vedar a qualquer custo a flexibilização da impenhorabilidade, sobretudo nesses casos?

A penhora desses valores dos fundos públicos, em especial do fundo partidário, permitirá que o interesse público volte a ser o centro. Quando a União executa esses débitos está tentando resgatar o interesse público, mas na maioria das vezes a tentativa é frustrada pela limitação à responsabilidade patrimonial dos partidos

políticos.

Rememora-se que as multas pela prática de ilícitos eleitorais e pela aplicação de *astreinte*, as devoluções por aplicação inadequada de recursos nas prestações de contas são recolhidas ao Tesouro Nacional e, por consequência, retornam ao fundo partidário para redistribuição aos partidos políticos.

Essa prática de flexibilizar a impenhorabilidade do fundo partidário nos casos de condenações que atestam a má-conduta de partidos políticos permitirá inclusive que cessem alguns ilícitos praticados em busca de poder e preserve o direito dos partidos políticos comprometidos com desempenho do seu papel social.

Não faz sentido continuar injetando valores públicos em partidos políticos sem a devida sanção, sem a devida correção, punindo diversos credores e a sociedade, no final das contas.

Verifica-se, ademais, que pela tabela disposta no tópico 3.1.1, é possível perceber a discrepância entre os valores repassados ao partido político do duodécimo em contrapartida das quantias referentes a multas.

É nesse sentido que deve ser enxergada a finalidade pública, não só do fundo partidário, mas de forma ampla do partido político.

As multas fixadas na justiça eleitoral variam de R\$ 5.000,00 (cinco mil) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), enquanto são repassados valores públicos que ultrapassam a casa de seis, sete, oito dígitos a depender do sucesso do partido político na última eleição.

A prática de ilícitos sem a devida responsabilização patrimonial desestabiliza os partidos comprometidos com o desempenho do papel social, e em contrapartida incentiva os partidos que buscam sucesso no pleito a qualquer custo.

É por isso que é defensável, também, a legitimidade e interesse de partidos políticos opositores àqueles que estão praticando ilícitos, durante a campanha, para pleitear cautelarmente o bloqueio de valores na Justiça Eleitoral quando do ajuizamento de Representações e Ações Eleitorais, desde que presentes os requisitos necessários: a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil

do processo.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é contraditória ao permitir a penhora de valores públicos quando há a má gestão dos recursos, mas não admite quando foi constatada a arrecadação de recursos de origem não identificada²⁶³.

Por fim, não se deve permitir no caso concreto a penhora de valores parciais de modo a resguardar a subsistência daquele órgão partidário em específico, a menos que ele proponha um parcelamento para sua sobrevivência, por exemplo, pois, no final das contas, ainda que aquele partido esteja falido, outras agremiações poderão desempenhar o mesmo papel.

A aquisição facilitada da personalidade jurídica de direito privado, o financiamento predominantemente público e a isenção tributária facilitaram a proliferação de agremiações partidárias, com baixa carga ideológica²⁶⁴.

Fica evidente que a forma como muitos partidos são organizados se assemelha à atividade empresarial lucrativa, e ao contrário do que acontece na atividade empresarial, o insucesso eleitoral não leva à falência e extinção da sigla, pontua Roberto Ribeiro de Almeida²⁶⁵.

Por tudo isso, defende-se neste trabalho a relativização da impenhorabilidade dos fundos públicos, em especial do fundo partidário e subsidiariamente do fundo eleitoral, quando demonstrada a inexistência de valores privados, para pagamento de débitos consubstanciado no desvio de finalidade do partido político.

3.3.3. Da flexibilização da impenhorabilidade no caso de abuso de direito

²⁶³ TSE. **Recurso Especial Eleitoral**: 060021630. Relator: Ministro Carlos Horbach. Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 55, Data 30/03/2023.

²⁶⁴ Nesse sentido, explica Renato Ribeiro de Almeida, que na época de defesa da sua tese havia cerca de 61 novas agremiações em processo de criação no TSE. ALMEIDA, Renato Ribeiro de. **Financiamento Público da atividade partidária no Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação. Faculdade de Direito Universidade de São Paulo (USP): São Paulo, 2017.

²⁶⁵ ALMEIDA, Renato Ribeiro de. **Financiamento Público da atividade partidária no Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação. Faculdade de Direito Universidade de São Paulo (USP): São Paulo, 2017.

Lado outro, quando não há desvio da finalidade da função pública desempenhada pelo partido político, existem os casos nos quais ele abusou do seu direito²⁶⁶ no sentido de gastar mais do que deveria, sabendo que não seria responsabilizado.

Conforme posto no segundo capítulo, em alguns casos o juiz poderá afastar a impenhorabilidade de certo bem quando, pelo elevado valor econômico, impenhorável pela lei, ultrapassar o necessário à preservação da dignidade do devedor.

É o que pode ocorrer nos casos de dívidas de campanha ou de débitos provenientes das despesas cotidianas da agremiação que, ainda que legitimamente contratados, não são adimplidos pela ausência de recursos.

Posteriormente, quando do recebimento dos valores públicos, ainda que em montantes elevados, as execuções continuam frustradas por não ser possível penhorar os fundos.

Ressalta-se que o partido político pode dispor do fundo partidário, conforme descrito no primeiro capítulo, para pagamento de suas despesas cotidianas e despesas de campanha, assim como pode dispor do fundo eleitoral para pagamento exclusivo das despesas da campanha, desde que dentro do limite de gastos.

Em outras palavras, torna-se uma faculdade ao partido político cumprir com as obrigações contratadas dessa natureza.

Assim, da mesma forma, não faz sentido manter a impenhorabilidade dos fundos quando, na verdade, as obrigações inadimplidas poderiam ser cumpridas por mera liberalidade do partido político.

Nesse sentido, constou do voto vencido do Ministro Marco Aurélio Bellizze, no

²⁶⁶ Orlando Gomes explica acerca do abuso de direito: A concepção do abuso de direito é construção doutrinária tendente a tornar mais flexível a aplicação das normas jurídicas inspiradas numa filosofia que deixou de corresponder às aspirações sociais da atualidade. Trata-se de um conceito amortecedor. Sua função precípua é aliviar os choques frequentes entre a lei e a realidade. No fundo, técnica de reanimação de uma ordem jurídica agonizante, fórmula elástica para reprimir toda ação discrepante de novo sentido que se empresta ao comportamento social. GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. São Paulo: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530986810. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986810/>. Acesso em: 06 nov. 2023.

juízo do REsp. nº. 1.474.605/MS, que seria possível admitir a constrição judicial sobre o fundo partidário quando a dívida cobrada seja oriunda de despesas de campanha²⁶⁷:

É possível a penhora de valores oriundos do fundo partidário na hipótese em que a dívida cobrada do partido político executado seja oriunda de campanha e propaganda política realizada pela exequente em seu favor. Isso porque os recursos públicos que compõem o fundo partidário destinam-se, dentre outras finalidades previstas *numerus clausus* na lei, a fazer frente às despesas do partido político com propaganda política, de modo que, se a origem da dívida perseguida em juízo identifica-se justamente com a despesa para a qual o fundo partidário fora criado, inexistente razão lógica e, principalmente, jurídica para não se admitir que a constrição judicial recaia sobre tais valores, observados, naturalmente, eventuais limites estabelecidos em disposição legal para aquele específico gasto.

Há no caso, portanto, abuso de direito do partido político em detrimento do direito fundamental à tutela executiva dos credores particulares.

Ressalta-se que nesses casos os credores que pretendem celebrar contratos de prestação de serviços e/ou outros com os partidos políticos precisam se resguardar da melhor forma possível. Inclusive nada impede que, com base no art. 190 do CPC, seja inserida cláusula de renúncia da impenhorabilidade dos fundos, desde que a despesa esteja prevista na lei como passível de pagamento pelos fundos.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, então, que não permite a penhora do fundo partidário ou do fundo eleitoral para pagamento de dívidas contraídas pelos partidos políticos, é excessiva²⁶⁸.

Por tudo isso, ainda que com o peso menor do que nos casos de prática de ilícitos, defende-se também a relativização da impenhorabilidade dos fundos públicos, em especial do fundo eleitoral e subsidiariamente do fundo partidário, quando demonstrada a inexistência de valores privados, para pagamento de débitos relativos a despesas de campanha e a despesas cotidianas da agremiação.

²⁶⁷ STJ. **Recurso Especial**: 1.474.605/MS. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, Julgado em 7/4/2015, DJe de 26/5/2015.

²⁶⁸ STJ. **Recurso Especial**: 1.891.644/DF. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma. Julgado em 6/10/2020, DJe de 5/2/2021.

3.3.4. Da possibilidade aplicação analógica da exceção do §1º do art. 833 (dívida relativa ao próprio bem)

Na sequência, o § 1º do artigo 833 dispõe que: “a impenhorabilidade não é oponível à execução de dívida relativa ao próprio bem, inclusive àquela contraída para sua aquisição”.

Conforme descrito no primeiro capítulo, os partidos políticos recebem os fundos para desempenho do seu papel fundamental. No entanto, após a reforma eleitoral de 2017, considerando a quantidade de partido políticos no país, foram criadas cláusulas de desempenho para que os partidos pudessem ter acesso aos fundos.

Agora existem cláusulas de barreiras para recebimentos fundos públicos a serem aferidas de acordo com a quantidade de Deputados Federais ou Senadores eleitos na última eleição. Em virtude disso, muitos partidos políticos não estão recebendo o fundo partidário neste ano de 2023²⁶⁹.

Portanto, é comum o desempenho de maiores valores nas campanhas, seja de recursos públicos ou privados, pelos partidos políticos para a eleição de mais candidatos e, por consequência, a obtenção de parcela elevada de fundos na próxima eleição.

Dessa forma, as despesas de campanha contraídas visando a busca de poder são contraídas para aquisição dos fundos públicos, de forma que seria perfeitamente aplicável esse raciocínio para flexibilizar a impenhorabilidade do fundo partidário e do fundo eleitoral nesses casos, com fundamento no § 1º do art. 833.

Ainda que o recebimento do fundo eleitoral se dê na próxima eleição, deve-se criar mecanismos para “habilitação desse crédito”, como ocorre por exemplo com o pagamento de precatórios nas execuções contra a Fazenda Pública.

²⁶⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Partidário**: 21 partidos receberam R\$ 462 milhões no 1º semestre de 2023. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Julho/fundo-partidario-21-partidos-receberam-r-462-milhoes-no-1o-semester-de-2023>>. Acesso em 09 jul. 2023.

A Resolução 23.709/22, que trata sobre o procedimento de execução e cumprimento de decisões impositivas de multas e outras sanções de natureza pecuniária proferidas pela Justiça Eleitoral, prevê a possibilidade de intimação do diretório nacional do partido político ou do Tribunal Superior Eleitoral para desconto ou suspensão do repasse do fundo partidário, quando condenados nos processos de prestação de contas.

Dessa mesma forma, como é adotada essa medida para créditos das prestações de contas, medida correlata de desconto do fundo partidário e do fundo eleitoral deveria ser adotada, sobretudo para credores particulares.

Ressalta-se que existirão casos nos quais os partidos políticos não tenham recursos privados, nem o fundo partidário, mas receberão pequena parcela do fundo eleitoral, que é destinada para todos os partidos políticos que estejam devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral, ainda que não tenham atingido a cláusula de desempenho.

3.3.5. Fundos públicos e ordem de preferência da penhora (subsidiariedade).

Por fim, ainda que se defenda aqui a penhorabilidade dos fundos públicos em casos excepcionais, na análise do caso concreto, é necessário que seja obedecido uma ordem mínima de preferência pela penhora de valores ou bens privados e depois, a depender do crédito, a penhora do fundo partidário ou fundo eleitoral.

A situação no caso dos partidos políticos é facilitada, considerando que eles devem realizar a abertura de contas específica para cada tipo de recursos. Então, para campanha eleitoral, por exemplo, o partido político abrirá/manterá três contas bancárias, uma para doações privadas, outra para o fundo partidário e outra para o fundo eleitoral.

Ressalta-se que a ordem de preferência entre os dois fundos é justificada pela natureza dos créditos.

Assim, quando diante de ilícitos eleitorais, devoluções ao tesouro nacional ou ilícitos processuais é preferível que seja efetuada a penhora de valores do fundo partidário do que do fundo eleitoral, considerando a destinação posterior.

Do mesmo modo, quando diante de despesas de campanha, ainda que o fundo partidário possa ser utilizado para pagamento, deve ser dada preferência ao fundo eleitoral, pois criado exatamente para fazer frente as despesas eleitorais.

Por fim, com relação às despesas cotidianas da agremiação, a penhora do fundo eleitoral, que não foi criada para tal fim, deveria ser utilizada tão somente em último caso quando aquele partido não tenha recursos privados e não receba fundo partidário.

3.4. CONSEQUÊNCIAS DA PENHORABILIDADE DOS FUNDOS PÚBLICOS

Para finalizar esta dissertação, considerando a defesa da penhorabilidade dos fundos públicos, é possível prever algumas consequências que serão enfrentadas pelos credores na tentativa de satisfação dos seus créditos, conforme descritas abaixo.

3.4.1. Ausência de repasse dos fundos pelo diretório nacional para os diretórios regionais e municipais

A primeira possível consequência é que, diante de processo executivo ou de conhecimento para reconhecimento de crédito, o Diretório Nacional do Partido Político, responsável pelo recebimento integral do fundo partidário, que tem autonomia, não distribua recursos para o órgão inferior devedor.

Conforme mencionado nesse trabalho, a responsabilidade patrimonial é exclusiva do diretório que contratou a despesa, nos termos do art. 15-A da Lei 9.096/95.

Além disso, apesar do partido político ter autonomia para regular a distribuição dos recursos no seu Estatuto Social, quase nenhum partido possui regras bem definidas neste sentido nos seus estatutos.

Com efeito, pode ocorrer que em um período o partido direcione determinado valor e em período subsequente aumente ou diminua a quantia.

Dessa forma, os processos de prestações de contas, que são públicos, poderão facilitar a constatação de fraudes pelos partidos políticos que não repassam os percentuais idênticos ou próximos aos valores direcionados no ano anterior, por exemplo.

3.4.2. Ausência de fundos públicos e a desconsideração da personalidade jurídica de partidos políticos para alcançar bens e valores de dirigentes partidários

Outra possível situação é que diante da ausência de recursos públicos e privados, os partidos políticos comecem a receber valores que não tramitem pelas contas partidárias e eleitorais, mas por intermédio dos dirigentes partidários.

Além da confusão patrimonial, esse recebimento de valores sem passar pelas contas da agremiação é típico de constatação de pagamento de despesas por meio de recursos de origem não identificada, de modo que ensejaria a análise de desconsideração da personalidade jurídica dos partidos políticos.

Dessa forma, um dos pontos que merece destaque diz respeito à possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica dos partidos políticos para alcançar o patrimônio dos dirigentes partidários.

Como se sabe, a desconsideração da personalidade jurídica visa ampliar a

garantia - responsabilização subjetiva, quando a personalidade jurídica for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados.

Nesse sentido, o principal dispositivo que trata sobre a desconsideração no ordenamento jurídico brasileiro é o art. 50 do Código Civil, segundo o qual “Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.”

Sobre o que quer dizer o termo “desconsiderar a personalidade jurídica”, desde o primeiro trabalho de Rubens Requião, a questão vem recebendo da doutrina respostas essencialmente idênticas, de modo que, segundo João Canovas²⁷⁰, a despeito da variação de termos, verifica-se nas muitas definições possuem claro ponto comum: todas convergem para o entendimento de que a desconsideração é ato que incide sobre a personalidade jurídica da entidade utilizada de forma abusiva, suspendendo pontualmente sua eficácia.

Com efeito, percebe-se que a denominada “Teoria Maior”²⁷¹ da desconsideração não faz distinção de pessoas jurídicas. Poder-se-á desconsiderar a personalidade jurídica desde que presentes os requisitos legais. Tal conclusão é importante, porque alguns doutrinadores fazem a diferenciação entre as sociedades e as associações, já que essas últimas são constituídas sem fins lucrativos.

Nesse sentido, dispõe Rodrigo Xavier Leonardo²⁷²:

“Na sociedade o elemento pessoal dos *sócios* se faz e se mantém presente, antes e depois da personificação, ao contrário do que ocorre nas

²⁷⁰ GANACIN, João Antônio Cánovas Bottazzo. **Incidente de desconsideração da personalidade jurídica**. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Processual) - Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2018. 153.

²⁷¹ Para Marcelo Abelha Rodrigues não há desconsideração da personalidade jurídica quando a própria lei (art. 28, §5º do CDC e art. 4º da Lei 9.605) estabelece que o requisito para atingir o patrimônio do sócio é a insuficiência patrimonial do responsável principal, pois não há ilícito. RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Introdução ao Estudo da Responsabilidade Patrimonial**. Vitória: UFES, 2022.

²⁷² LEONARDO, Rodrigo Xavier. **A personalidade jurídica das associações pode ser desconsiderada?** Conjur, 2015, disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jul-27/direito-civil-atual-personalidade-juridica-associacoes-desconsiderada>>. Acesso em 13 jan. 2023.

associações, nas quais o elemento pessoal dos *associados* importa pouco. Esta é uma das diferenças fundamentais entre as sociedades e associações.

Esse elemento pessoal, na desconsideração da personalidade jurídica das sociedades de pessoas transparece e se impõe na responsabilização dos sócios, na maior parte das vezes de maneira indistinta.

Nas associações, a pertinência que se estabelece com o grupo, o potencial maior número de associados e a natural dissociação entre a posição de poder de decisão e administração da pessoa jurídica e a simples posição de pertencimento acaba por causar grandes embaraços para uma simples aplicação da teoria da desconsideração da pessoa jurídica.”

No entanto, ainda que os partidos políticos sejam considerados associações, a forma como muitos partidos são organizados se assemelha à atividade empresarial lucrativa, considerando a centralização do poder decisório em torno do líder do partido, ocorrendo um protagonismo de figuras individualizadas²⁷³.

Nesse sentido, defendem José Natanael Ferreira e Alcione Adame²⁷⁴:

Assim, havendo os dirigentes dos partidos políticos praticados condutas ofensivas à ordem jurídica, principalmente no sentido de subverter o processo político eleitoral e ou a atuação parlamentar, e ou desviar recursos de órgãos e entidades da Administração Pública, além da responsabilização administrativa, civil e penal aplicável, pode, também, o Poder Judiciário, de ofício ou por interferência do Ministério Público Federal, desconsiderar a personalidade jurídica dos partidos políticos culpados para avançar a responsabilidade pela reparação dos danos às pessoas físicas dos dirigentes envolvidos. O véu da personalidade jurídica dos partidos políticos não deve ser o salvo conduto para livrar da atuação da Justiça brasileira meliantes transvestidos de atores políticos.

Com efeito, alguns e poucos doutrinadores vêm se posicionando acerca da possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica dos partidos políticos, sobretudo em virtude da função pública essencial desempenhada por eles.

No entanto, existindo situações nas quais haja o desvio de finalidade desta função pública por algum dirigente partidário é possível a desconsideração da personalidade jurídica.

Além disso, importante frisar que o projeto de Novo Código Eleitoral (PL

²⁷³ ALMEIDA, Renato Ribeiro de. **Financiamento Público da atividade partidária no Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação. Faculdade de Direito Universidade de São Paulo (USP): São Paulo, 2017.

²⁷⁴ FERREIRA, José Natanael. ADAME, Alcione. **Partidos Políticos brasileiros possibilidade de cancelamento dos seus registros e de desconsideração de suas personalidades jurídicas**. Disponível em: <<http://evento.ajes.edu.br/seminario/uploads/artigos/20170614130751-XS14.pdf>>. Acesso em 13 jan. 2023.

112/2021), tem capítulo próprio para a desconsideração da personalidade jurídica dos partidos políticos:

Seção III - Da Desconsideração Da Personalidade Jurídica

Art. 667. As sanções pecuniárias aplicadas a empresas e a partidos políticos nas ações eleitorais somente poderão atingir o patrimônio dos sócios ou dos dirigentes partidários após decisão em incidente de desconsideração de personalidade jurídica que reconheça:

I - o abuso de personalidade jurídica, nos termos do artigo 50 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

II - a responsabilização pessoal dos dirigentes partidários pela desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político;

III - a incidência de outra hipótese legal que autorize a medida.

Outro ponto de destaque é que a desconsideração da personalidade jurídica não tem por objetivo a anulação da personalidade ou a dissolução da pessoa jurídica, mas tão somente a desconstituição de cenários reprovados socialmente²⁷⁵

Então, é possível que haja a desconsideração da personalidade jurídica dos partidos, sobretudo porque essa desconsideração está limitada àquele processo específico, para satisfazer o direito do credor, não significa que a função essencial do partido deixará de ser exercida ou que ele deixará de existir.

Por fim, sabe-se que, em regra, na execução fiscal não se aplica o incidente de desconsideração da personalidade jurídica. No entanto, no âmbito eleitoral, se firmou o entendimento de que, em razão das multas não serem tributárias, elas não podem ser redirecionadas aos sócios/dirigentes nos termos do art. 135 do CTN sem o incidente²⁷⁶.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Súmula 63: “A execução fiscal de multa eleitoral só pode atingir os sócios se preenchidos os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica previstos no art. 50 do Código Civil, tendo em vista a natureza não tributária da dívida, observados, ainda, o contraditório e a ampla defesa.”

Com efeito, observa-se que para desconsideração da personalidade jurídica

²⁷⁵ TEPEDINO, Gustavo. **Grupo Econômico e Desconsideração Da Personalidade Jurídica**. Revista dos Tribunais Online: São Paulo. vol. 3 | p. 151 - 176 | Nov / 2011.

²⁷⁶ STJ. **Agravo Regimental no Agravo**: 1.208.897. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 22/02/2011; STJ. **Recurso Especial**: 1.038.922. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Julgado em 04/11/2008; e TSE. **Recurso Especial Eleitoral**: 26.242. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Julgado em 03/02/2014.

dos partidos políticos, ainda que na execução fiscal, será aplicável o art. 50 do CC, além da necessidade de observância do contraditório e ampla defesa, hoje concretizado por meio do incidente de desconsideração da personalidade jurídica.

CONCLUSÃO

No contexto atual, a pequena parcela de arrecadação de recursos privados faz com que a limitação à responsabilidade patrimonial prevista no art. 833, inciso XI, do CPC seja decisiva na existência de responsabilização da agremiação partidária.

A presente dissertação, nessa linha, teve como finalidade examinar e interpretar a impenhorabilidade do fundo partidário e do fundo eleitoral diante do contexto atual do financiamento político no Brasil.

Para contribuir com a compreensão do tema, o trabalho abordou, no primeiro capítulo, conceitos do direito eleitoral, como de partidos políticos, candidatos, coligações e federações partidárias, passando posteriormente para a definição de financiamento político, adentrando nas especificidades de cada fundo e, por fim foi feita uma abordagem, sobre as prestações de contas.

Dessa forma, observou-se que os partidos políticos possuem importante papel social na concretização da democracia representativa e no Estado Democrático de direito. No entanto, para resguardar sua autonomia, o ordenamento jurídico brasileiro adotou a natureza jurídica de direito privado.

Além disso, com relação ao financiamento político, apresentou-se o contexto atual, que demonstra a alteração de financiamento misto predominantemente privado para misto predominantemente público, sobretudo após a declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos legais que permitiam as doações de pessoas jurídicas e com a criação em 2017 do Fundo Especial de Financiamento de campanha.

Ainda no primeiro capítulo, foi demonstrada a forma pela qual os partidos políticos podem receber os fundos partidário e eleitoral, bem como sobre quais despesas os referidos repasses podem recair e com qual frequência isso ocorre.

As principais diferenças entre o fundo partidário e o fundo eleitoral são: (i) enquanto o fundo especial é composto unicamente por dotação da União, o fundo partidário possui uma composição mista; (ii) o fundo eleitoral tem vigência restrita ao

ano eleitoral, ao passo que o fundo partidário é disponibilizado em todos os exercícios, independentemente de serem ou não eleitorais

Conquanto os partidos políticos não sejam obrigados a licitar para contratação com particulares, como acontece com os entes públicos e autarquias, eles são obrigados, para seu regular funcionamento, apresentarem as prestações de contas de campanha e prestação de contas de exercício financeiro, a fim de permitir a fiscalização da Justiça Eleitoral e demonstrar a regularidade na aplicação de recursos e de despesas.

Ato contínuo, no segundo capítulo, o trabalho abordou aspectos da responsabilidade patrimonial e das impenhorabilidades. Demonstrou-se, então, a evolução do CPC/73, que era individualista e liberal, para o CPC/15 que possui fundamento na Constituição Federal, em especial o direito do credor à tutela jurisdicional executiva.

Apresentou-se noções gerais e introdutórias da responsabilidade patrimonial e da teoria das impenhorabilidades. As regras de impenhorabilidades têm diversos fundamentos constitucionais. No entanto, sem dúvidas, o principal fundamento é a proteção da dignidade do executado, pois daí decorre a impossibilidade de penhora do bem de família e do salário, por exemplo.

Diferentemente dos demais casos de impenhorabilidades, há duas impenhorabilidades no rol do art. 833 do CPC que visam proteger valores coletivos e, portanto, a dignidade de inúmeras pessoas. Nesse sentido, duas hipóteses de impenhorabilidades, descritas no art. 833, incisos IX e XI, têm esse fundamento para atendimento da coletividade, de um bem comum.

Demonstrou-se que a doutrina atualmente permite a relativização da impenhorabilidade quando, no caso concreto, não está sendo afrontado o direito fundamental protegido pela norma ou está sendo confrontado com outros valores e dignidade do credor. Assim, conclui-se que as impenhorabilidades podem ser flexibilizadas ou afastadas quando, além de estar presente o direito à efetiva tutela jurisdicional executiva do credor, há no caso concreto a excessiva proteção ao direito

do devedor.

Apresentou-se também que a teoria pura do direito de Hans Kelsen é muito criticada porque, nela, a norma é considerada como válida pelo simples fato de formalmente ter ingressado no ordenamento jurídico e não pelo seu conteúdo material. Kelsen, ao tentar dissociar o direito completamente de outras matérias ou ideologias, como psicologia e sociologia, acaba, ao tentar tratar o direito como uma ciência exata, tornando a aplicação do direito injusta, sobretudo porque por vezes as leis são criadas para benefício próprio de uma categoria.

Ainda no segundo capítulo, foi abordado sobre a importância das teorias da interpretação para o auxílio da atividade judicial para a aplicação de dispositivos legais que já não “convivem” no mesmo contexto de quando criados. Dessa forma, assentou-se que atualmente texto e norma não se confundem e que a decisão judicial é uma escolha, a fundamentação/justificação das decisões judiciais tem importante papel para se demonstrar o caminho percorrido até aquela escolha, isto é, até a aplicação pelo juiz.

Ao final, o objetivo do terceiro capítulo foi, com base na teoria posta nos dois primeiros capítulos, abordar os tipos de créditos e execuções as quais estão submetidos os partidos políticos, apontar a interpretação doutrinária e jurisprudencial conferida ao artigo 833, inciso XI, do CPC, e, por fim, analisar a flexibilização e relativização da referida impenhorabilidade, propondo soluções práticas aos credores que pretendem obter o cumprimento de obrigações assumidas por partidos políticos.

Nesse sentido, de forma introdutória, foi apontado o principal problema da referida pesquisa e constatado que os partidos, diante da sua natureza jurídica de direito privado e sua finalidade pública essencial, no final das contas, não respondem pelas suas dívidas como uma associação/sociedade comum, assim como também não respondem como um ente público que pagam seus débitos por ordem cronológica de apresentação de precatórios.

Na sequência, foram apontados aspectos gerais de cada crédito, como multas pela prática de ilícitos eleitorais, devoluções ao Tesouro Nacional provenientes das prestações de contas, multas por ilícitos processuais e *astreintes*, dívidas de

campanha e despesas cotidianas da agremiação.

Observou-se, ainda que, em junho de 2008, quando a Lei 11.694 alterou o Código de Processo Civil de 1973 para dispor sobre a execução de dívidas de Partidos Políticos, especialmente sobre a impenhorabilidade do fundo partidário, o contexto era muito diferente, pois o fundo partidário era responsável por pequena parcela do financiamento político no País.

Além disso, foi compreendido que a impenhorabilidade do fundo partidário se dá para resguardar o interesse da coletividade, a natureza dos valores é pública e a finalidade da norma é subsidiar a representatividade democrática no país (e não de um partido político específico), em detrimento do direito de determinado credor. Do mesmo modo, de forma ampliativa, permite-se esse mesmo raciocínio com o fundo eleitoral, a despeito de previsão legal.

Com base nessas premissas, concluiu-se que o bem público dos entes estatais tem um caráter acentuado e diferenciado daquele bem ou valor que está sob a custódia de uma pessoa jurídica de direito privado, ainda que inserido no rol de bens impenhoráveis, como é o caso do fundo partidário e do fundo eleitoral.

Ato contínuo, concluiu que a natureza pública dos fundos, no entanto, somente é preservada quando há vinculação ao serviço público desempenhado. Os fundos públicos, na verdade, são apenas meios que facilitam o cumprimento da finalidade pública do partido político, qual seja, desempenhar papel fundamental na construção do Estado Democrático de Direito e na consolidação das liberdades pessoais. Verifica-se que a norma não resguarda tão somente a finalidade pública do fundo partidário, mas a finalidade principal do partido político. Portanto, a impenhorabilidade descrita no art. 833, inciso XI, do CPC deve ser preservada quando o papel do partido político vem sendo desempenhado no coletivo, na sociedade.

Por tudo isso, defende-se neste trabalho a relativização da impenhorabilidade dos fundos públicos, quando demonstrada a inexistência de valores privados, para pagamento de débitos consubstanciado no desvio de finalidade do partido político.

Na sequência, outrossim, quando não há desvio da finalidade da função pública desempenhada pelo partido político, existem os casos nos quais ele abusou do seu

direito no sentido de gastar mais do que deveria, sabendo que não seria responsabilizado. Em alguns casos o juiz poderá afastar a impenhorabilidade de certo bem quando, pelo elevado valor econômico, impenhorável pela lei, ultrapassar o necessário à preservação da dignidade do devedor. É o que pode ocorrer nos casos de dívidas de campanha ou de débitos provenientes das despesas cotidianas da agremiação que, ainda que legitimamente contratados, não são adimplidos pela ausência de recursos.

Ressalta-se que o partido político pode dispor do fundo partidário, conforme descrito no primeiro capítulo, para pagamento de suas despesas cotidianas e despesas de campanha, assim como pode dispor do fundo eleitoral para pagamento exclusivo das despesas da campanha, desde que dentro do limite de gastos. Torna-se uma faculdade ao partido político cumprir com as obrigações contratadas dessa natureza.

Assim, da mesma forma, não faz sentido manter a impenhorabilidade dos fundos quando, na verdade, as obrigações inadimplidas poderiam ser cumpridas por mera liberalidade do partido político.

Foi feita uma abordagem de aplicação analógica da exceção do §1º do art. 833 (dívida relativa ao próprio bem) nos casos dos fundos públicos, sendo indicado uma solução para “habilitação do crédito” para próxima eleitoral, com base no procedimento já disponível nas prestações de contas.

Nada obstante, ainda que se defenda a penhorabilidade dos fundos públicos em casos excepcionais, é necessário que seja obedecido uma ordem mínima de preferência pela penhora de valores ou bens privados e depois, a depender do crédito, a penhora do fundo partidário ou fundo eleitoral.

Para finalizar a dissertação, considerando a defesa da penhorabilidade dos fundos públicos, na análise do caso concreto, foi possível prever algumas consequências que serão enfrentadas pelos credores na tentativa de satisfação dos seus créditos, A primeira possível consequência é que, diante de processo executivo ou de conhecimento para reconhecimento de crédito, é possível que o Diretório Nacional do Partido Político, responsável pelo recebimento integral do fundo

partidário, que tem autonomia, não distribua recursos para o órgão inferior devedor. Dessa forma, os processos de prestações de contas, que são públicos, poderão facilitar a constatação de fraudes pelos partidos políticos que não repassam os percentuais idênticos ou próximos aos valores direcionados no ano anterior.

Outra possível situação é que diante da ausência de recursos públicos e privados, os partidos políticos comecem a receber valores que não tramitem pelas contas partidárias e eleitorais, mas por intermédio dos dirigentes partidários. Conclui-se, por fim, que além da confusão patrimonial, o recebimento de valores sem passar pelas contas da agremiação é típico de constatação de pagamento de despesas por meio de recursos de origem não identificada, de modo que ensejaria a análise de desconsideração da personalidade jurídica dos partidos políticos.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Eduardo Arruda. GRANADO, Daniel Willian. FERREIRA, Eduardo Aranha. **Direito processual civil**. – 6. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ANDRADE DE SOUZA, Bruno Cezar. **Suffragium R. Trib. Reg. Eleit. do Ceará**, Fortaleza, v. 7, n. 11, p. 1-151, jan./jun. 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva, São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Renato Ribeiro de. **Financiamento Público da atividade partidária no Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação. Faculdade de Direito Universidade de São Paulo (USP): São Paulo, 2017.

ASSIS, Araken. **Manual de execução**: São Paulo, Editora Revista dos Tribunais: 2016.

ÁVILA, Humberto. **Ciência do direito tributário e discussão crítica**. Revista de Direito Tributário Atual, nº. 32, São Paulo, Dialética, 2014.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021.

BARROS, Francisco D. **Curso de Processo Eleitoral**, 3ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 978-85-309-6445-0. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6445-0/>>. Acesso em: 02 jul. 2023.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BETTI, Emilio. **Teoria General de las Obligaciones**. Madri: Editorial Revista de Derecho Privado, 1969.

BUCAR, Daniel. **Superendividamento**: reabilitação patrimonial da pessoa humana. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. E-book. ISBN 9788547220013. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547220013/>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

BUENO, Cassio S. **Comentários ao código de processo civil** (arts. 539 a 925). v.3. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. E-book. ISBN 9788547220143. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547220143/>>. Acesso em: 04 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, **Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Partidos Políticos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20.09.1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm> Acesso em: 30 de mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em: 30 de mai. 2021.

BRASIL. **Lei 10.406**, de 10.01.02. Institui o Código Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11.01.2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm> Acesso em: 28 de mai. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n.º 206, de 2017**. Autoria: Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 2.579, de 2007**. Autoria: Deputado Leonardo Picciani. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=543360&filename=Tramitacao-PL%202579/2007>. Acesso em 09 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 10.223, de 2018**. Autoria: José Rocha (União-BA). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0036267F434A6A61F557331D88D4DD97.proposicoesWebExterno1?codteor=1662301&file name=Avulso+-PL+10223/2018>. Acesso em 09 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Partidário**: 21 partidos receberam R\$ 462 milhões no 1º semestre de 2023. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Julho/fundo-partidario-21-partidos-receberam-r-462-milhoes-no-1o-semester-de-2023>>. Acesso em 09 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos receberam R\$ 939 milhões do Fundo Partidário em 2021**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Janeiro/partidos-politicos-receberam-r-939-milhoes-do-fundo-partidario-em-2021>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Veja quais são os senadores eleitos em 2018**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/08/veja-quais-sao-os-senadores-eleitos-em-2018>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Bancada atual**. Disponível: <<https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-atual>>. Acesso em 23 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo especial de financiamento de campanha**. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha/at_download/file>. Acesso em: 28 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo partidário**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1>>. Acesso em 09 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE regulamenta destino de valores devolvidos por partidos ao erário.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/tse-regulamenta-destino-de-valores-devolvidos-por-partidos-ao-erario-355637>>. Acesso em 13 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais.** Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/partido/2016/2/BR/2/14>>. Acesso em: 28 dez. 2021.

CÂMARA, Alexandre F. **O Novo Processo Civil Brasileiro.** São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772575. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772575/>>. Acesso em: 04 jul. 2023.

CARNELUTTI, Francesco. **Diritto e Processo.** Nápoli: Morano Editore, 1958.

CARVALHO, Fabiano. **Execução de dívidas de partidos políticos.** Revista de Processo, São Paulo, vl. 177, DTR\2009\647, p. 47-53, nov/2009.

DE LUCCA, Rodrigo Ramina. **O dever de motivação das decisões judiciais.** Salvador: JusPODIVm, 2015.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Subsídios para uma teoria das impenhorabilidades.** Revista de Processo, local de publicação, vol. 174/2009, 740, p. 30-50, ago, 2009.

DIDIER JÚNIOR, F., & SARNO BRAGA, P. **A Obrigação como Processo e a Responsabilidade Patrimonial.** Londrina: Revista Scientia Iuris, v. 13, p. 193-207, nov. 2009.

DIDIER JR., Fredie. DA CUNHA, Leonardo Carneiro. BRAGA, Paula Sarno. DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: execução.** - 7. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil.** 8ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. Volume IV. 4ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel. "Tutela jurisdicional". In: **Fundamentos do processo civil moderno**, t. I. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso de Direito Processual Civil**. Volume Único. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771967. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771967/>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FERREIRA, José Natanael. ADAME, Alcione. **Partidos Políticos brasileiros possibilidade de cancelamento dos seus registros e de desconsideração de suas personalidades jurídicas**. Disponível em: <<http://evento.ajes.edu.br/seminario/uploads/artigos/20170614130751-XS14.pdf>>. Acesso em 13 jan. 2023.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos Políticos: desafios contemporâneos**. Curitiba: Íthala, 2019.

FERRIANI, Adriano. **Responsabilidade patrimonial e mínimo existencial: elementos de ponderação**. Doutorado em direito, São Paulo, PUC-SP, 2016.

FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. **Financiamento e Prestação de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645466. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645466/>>. Acesso em: 09 jul. 2023

GANACIN, João Antônio Cánovas Bottazzo **Incidente de desconsideração da personalidade jurídica**. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em

Direito Processual) - Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2018.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários ao código de processo civil.** – 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GAJARDONI, Fernando da F.; DELLORE, Luiz; ROQUE, Andre V.; JR., Zulmar Duarte O. **Execução e Recursos - Comentários ao CPC de 2015 - Vol. 3, 2ª edição.** São Paulo: Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788530981761. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530981761/>>. Acesso em: 22 fev. 2023.

GIANNICO, Mauricio. **Expropriação executiva.** São Paulo: Saraiva, 2012.

GIUBERTI, Santos Vander. **Impenhorabilidade e (in)efetividade da execução por expropriação:** da teoria geral do bem de família. Dissertação de Mestrado da Universidade Federal do Espírito Santo. 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, José J. **Direito Eleitoral.** São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil.** São Paulo: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530986810. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986810/>>. Acesso em: 06 nov. 2023

GRECO, Leonardo. **O processo de execução.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas.** Trad. Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GUERRA, Marcelo Lima. **Direitos Fundamentais e a proteção do credor na execução civil.** São Paulo: Editora RT, 2003

JARDIM, Torquato. **Interesses formadores do direito eleitoral legislado.** Revista

Brasileira de Direito Eleitoral (RBDE), Belo Horizonte. Ano 5, nº. 8, p. 219-239, jan-jun, 2013.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

JR, Humberto T. **Código de Processo Civil Anotado**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559642892. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642892/>>. Acesso em: 03 jul. 2023.

KELSEN, Hans. **O Problema da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Processo de Execução**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1980.

LIMA, Rafael. **Partidos políticos devem mais de R\$ 223,4 milhões para a União**. Jornal Metrôpoles. Outubro/2020. Disponível em: <<https://www.metrosoles.com/brasil/partidos-politicos-devem-mais-de-r-2234-milhoes-para-a-uniao>>. Acesso em 02 jul. 2023.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. **A personalidade jurídica das associações pode ser desconsiderada?** Conjur, 2015, disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jul-27/direito-civil-atual-personalidade-juridica-associacoes-desconsiderada>>. Acesso em 13 jan. 2023.

LORENCINI, Bruno C. **Financiamento Eleitoral: Perspectiva Comparada**. São Paulo: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9788522488292. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522488292/>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MACHADO, Antônio Cláudio da C. **Código de Processo Civil Interpretado: Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo**. São Paulo: Editora Manole, 2015. E-book. ISBN 9788520446287. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520446287/>>. Acesso em: 03 jul. 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A Ética dos Precedentes**: justificativa do Novo CPC. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016

MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. **Código de processo civil comentado** [livro eletrônico], 7. ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARQUES, José Frederico. **Manual de Direito Processual Civil**. Campinas: Bookseller, 1997.

MINAMI, Marcos Youji. **Diálogos sobre o Direito Eleitoral**. São Paulo: Editora juspodivm, 2022.

NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante. **Direito Eleitoral: Aspectos Materiais e Processuais**. São Paulo: Migalhas, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. Volume único, 14. ed., São Paulo: Ed. Juspodivm, 2022.

PINTO, Leonan Roberto de França. **A nova proposta do TSE para execução e cumprimento de sentença**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-10/leonan-roberto-execucao-sentenca-justica-eleitoral>.

PEREIRA, Caio Mário da S. Instituições de Direito Civil: **Teoria Geral das Obrigações**. v.II. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643356. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643356/>>. Acesso em: 19 jul. 2023.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Privado** t. XXII, t. XXVI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

REDONDO, Bruno Garcia. **Impenhorabilidade no projeto de novo código de processo civil relativização estrita e sugestão normativa para generalização da mitigação**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 201/2011, 4772, p. 221-233, Nov, 2011.

RODRIGUES. Marcelo Abelha. **Execução por quantia certa contra devedor**

solvente. São Paulo: Editora Foco, 2021.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de execução civil.** 6ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Responsabilidade patrimonial pelo inadimplemento das obrigações:** introdução ao estudo sistemático da responsabilização patrimonial. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022.

ROLEMBERG, Gabriela. **Cumprimento de sentença e execução fiscal na Justiça Eleitoral.** Disponível em: <<https://www.gabrielarollemberg.adv.br/2019/09/05/cumprimento-de-sentenca-e-execucao-fiscal-na-justica-eleitoral/>>. Acesso em 13 jan. 2023.

SIQUEIRA, Thiago Ferreira. **A Responsabilidade Patrimonial no Novo Sistema Processual Civil.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

SÁ, Renato Montans de. **Manual de Direito Processual Civil.** São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596175. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596175/>>. Acesso em: 09 jul. 2023

SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política:** teoria geral e experiências no direito comparado. Curitiba: Editora Íthala, 2016.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais.** Curitiba: Juruá, 2022, p. 255.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADIN 4650. Relator: Ministro Luiz Fux. STF, 2015. DJ em 24/02/2016. Disponível em : <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em 18 março 2022.

STF. **Recurso Extraordinário:** RE 1307334 SP RG. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. STF, 2022. Julgado em 10/03/2022. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6087183>>. Acesso em: 19 março 2022.

STJ. Recurso Especial: REsp 1891644 DF 2020/0216908-7. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. DJ: 06/10/2020. **JusBrasil**, 2021. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1172220612/recurso-especial-resp1891644-df-2020-0216908-7/inteiro-teor-1172220614>>. Acesso em: 30 maio. 2021.

STJ. Recurso Especial: REsp 1800265 MS 2019/0054512-4. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. DJ: 23/09/2021. **JusBrasil**, 2021. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1291440278/recurso-especial-resp-1800265-ms-2019-0054512-4/inteiro-teor-1291440332>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

STRECK, Lenio L. **Verdade e consenso**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. 9788547215644. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547215644/>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

TALAMINI, Eduardo. WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil**. Volume 3. 16 edição. São Paulo: RT. 2017, p. 159

TARUFFO, Michele. **A motivação da sentença civil**. Tradução de Daniel Mitidiero, Rafael Abreu, Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2015, p. 319.

TEPEDINO, Gustavo. **Grupo Econômico e Desconsideração Da Personalidade Jurídica**. Revista dos Tribunais Online: São Paulo. vol. 3 | p. 151 - 176 | Nov / 2011.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo de execução**. 23ª edição. São Paulo: Leud, 2005.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Processo de execução e cumprimento de sentença**. 29 ed. São Paulo, LEUD, 2018.

TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. **O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016

TSE. **Recurso Especial Eleitoral**: 0602726-21 BA. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJ: 18/03/2022. TSE, 2022. Disponível em: <<https://pje.tse.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=40480&ca=8c4b2a5db13cb6ac316cf1221f077c02750e3f43bb8e>>

325f8b450dbba17988ad8bde41fed0877e5144aaca81a3135935>. Acesso em 19 março 2022.

TSE. **Estatísticas Eleitorais.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 19 de março de 2022.

SHALDERS, **André. Partidos devem R\$ 84 milhões aos cofres públicos; PT tem a maior dívida.** Jornal Uol. Fevereiro/2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/02/07/partidos-devem-r-84-milhoes-aos-cofres-publicos-pt-tem-a-maior-divida.htm#:~:text=Os%20partidos%20pol%C3%ADticos%20chegaram%20ao,n%C3%BAmero%20supera%20R%24%20100%20milh%C3%B5es>>. Acesso em 02 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Fundo especial de financiamento de campanha. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>>. Acesso em 09 jul. 2023.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral.** São Paulo: Saraiva, 2012.

VILLAR, Willard de Castro. **Processo de execução.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1975, p. 1.

ZANETI JR., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes:** teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. Salvador: JusPODIVM, 2017.

ZANETI JR. Hermes. PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. **Teoria da decisão judicial no Código de Processo Civil: uma ponte entre hermenêutica e analítica?** Revista de Processo, RT online, vol. 259/2016, p. 21 – 53, Set-2016.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Título Executivo e Liquidação.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.