



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UnICEUB**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E DE CIÊNCIAS**  
**SOCIAIS - FAJS**

**THIAGO FRANÇA GUIMARÃES**

**A IMPENHORABILIDADE DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE**  
**ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**BRASÍLIA**

**2018**

**THIAGO FRANÇA GUIMARÃES**

**A IMPENHORABILIDADE DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE  
ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Monografia objetivando conclusão de  
Curso Bacharel em Direito pela Faculdade  
de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro  
Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. João Ferreira Braga.

**BRASÍLIA**

**2018**

**THIAGO FRANÇA GUIMARÃES**

**A IMPENHORABILIDADE DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE  
ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Monografia objetivando conclusão de  
Curso Bacharel em Direito pela Faculdade  
de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro  
Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Dr. João Ferreira Braga.

Brasília/DF, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

Banca examinadora

---

Prof. João Ferreira Braga, Dr.  
Orientador

---

Prof. Salomão Almeida Barbosa  
Examinador

A Deus, em sua figura simples e hieroglífica.

Aos incentivadores do meu projeto de vida, meus irmãos de todas as horas, Henrique Araújo de Lima e Rodrigo Mazoni Cúrcio Ribeiro.

Eu acredito demais na sorte. E tenho constatado que, quanto mais duro eu trabalho, mais sorte eu tenho.  
(Autor desconhecido)

## RESUMO

A pesquisa tem por objetivo apreciar as questões que envolvem a impenhorabilidade dos recursos que compõem o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos. Para tanto, remontará à origem dos partidos políticos objetivando demonstrar a importância das agremiações como forma de exercício da soberania popular de forma indireta, com enfoque na democracia brasileira que possui a natureza de democracia semidireta ou participativa. Na formação desse ambiente, indispensável será compreender a procedência dos recursos que compõem o fundo de assistência financeira para alcançar em suas formas de utilização, neste tangente, aplicabilidade no fomento do estado democrático de direito. A importância do tema se funda na natureza pública dos recursos do fundo partidário e a necessidade de tais verbas para a manutenção da atividade dos partidos. Por fim, aborda-se casos práticos demonstrando como se comportam, sob a ótica legal e jurisprudencial, a problemática de reconhecer ou não a impenhorabilidade dos repasses do Fundo Partidário e as consequências dos desdobramentos divergentes sobre o instituto em apreço, bem como os reflexos do advento do Código de Processo Civil sobre a matéria.

**Palavras-chave:** Direito Eleitoral – Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário – Impenhorabilidade – Consequências – Análises.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>1. A DEMOCRACIA SEMIDIRETA OU PARTICIPATIVA</b> .....	<b>11</b>
1.1. O exercício direto da soberania popular .....	12
1.2. Os partidos políticos como instrumentos da democracia indireta ou representativa.....	14
1.2.1. <i>Origem dos partidos políticos</i> .....	14
1.2.2. <i>Partidos políticos no Brasil</i> .....	16
1.2.3. <i>Procedência dos recursos para financiamento dos partidos políticos</i> .....	19
1.3. <b>Prestação de contas dos partidos políticos</b> .....	<b>22</b>
<b>2. DO INSTITUTO DA PENHORA</b> .....	<b>25</b>
2.1. Os efeitos da penhora .....	26
2.2. Classificação das impenhorabilidades: absoluta e relativa .....	26
2.3. A ordem preferencial da penhora .....	30
2.4. Os bens impenhoráveis previstos no Código de Processo Civil de 2015	32
2.5. A relativização da impenhorabilidade no Direito brasileiro.....	34
<b>3. A IMPENHORABILIDADE DO FUNDO ESPECIAL DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AOS PARTIDOS POLÍTICOS</b> .....	<b>38</b>
3.1. Fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos .....	38
3.2. Formas de utilização dos recursos do fundo partidário .....	40
3.3. Da impenhorabilidade absoluta do fundo partidário prevista no Código de Processo Civil de 1973 .....	42
3.4. O dimensionamento conferido à impenhorabilidade dos recursos do fundo partidário na vigência do Código de Processo Civil de 1973.....	46
3.4.1. <i>Do entendimento sedimentado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1.474.605</i> .....	46
3.4.2. <i>Da impenhorabilidade absoluta frente a dívidas trabalhistas – Processo n. 15436-2008-012-09-00-0, da 12ª Vara do Trabalho de Curitiba – Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região</i> .....	51
3.4.3. <i>O entendimento do Tribunal Superior Eleitoral quanto à (im)penhorabilidade do fundo partidário para fins de adimplemento de verbas trabalhistas</i> .....	52
3.5. Do tratamento jurisprudencial da impenhorabilidade do fundo partidário na vigência do Código de Processo Civil de 2015 .....	54
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>58</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo dimensionar a impenhorabilidade que gozam os recursos que compõem o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos.

Para tanto, demonstrar-se-á a evolução histórica da representatividade democrática do povo por intermédio dos partidos políticos, porquanto o exercício da soberania popular pode ser concretizado de forma direta, por intermédio dos instrumentos constitucionalmente previstos (plebiscito, referendo e iniciativa popular), ou de forma indireta pelas agremiações políticas.

Nesse ínterim, será abordada no primeiro capítulo a origem da formação estrutural dos partidos políticos no mundo, bem como o desenvolvimento da atividade partidária especificamente no Brasil, através do movimento constitucional brasileiro e suas rupturas constitucionais, até chegar à Constituição Federal de 1988.

Será objeto de análise do presente estudo a estrutura dos partidos políticos e as formas de financiamento eleitoral, para manutenção de tal instituição, que possui natureza permanente, e para a promoção das campanhas eleitorais, com a consequente abordagem da recente vedação de doações por pessoas jurídicas para as campanhas, a possibilidade de doação por pessoas físicas e, por fim, as formas de financiamento público, dentre as quais se inclui o fundo partidário.

Em virtude do gerenciamento de recursos de terceiros, é imperioso ressaltar a necessidade de regulamentação da atividade partidária na aplicação de tais valores, o que importa na obrigatoriedade de prestação de contas pelos partidos políticos.

Tal procedência dos recursos utilizados pelas agremiações, bem como recentes alterações legal e jurisprudencial inerentes ao seu financiamento, são devidamente abordadas.

Após a tratativa geral sobre os partidos políticos, sua evolução, formação e formas de financiamento, passa-se a tratar no segundo capítulo o instituto da penhora, conceituando-o e classificando-o de acordo com seus efeitos processual e material e de suas espécies relativa e absoluta.



Para tanto, tratar-se-á da evolução legislativa do tratamento dispendido à matéria nos Códigos de Processo Civil brasileiros, desde 1939 até o recente Códex promulgado em 2015 e com entrada em vigor no ano subsequente.

Com isso, introduzir-se-á sobre as impenhorabilidades previstas na legislação brasileira, e sobre as possibilidades de sua relativização. Após a fixação de tal panorama geral, passa-se a abordar no terceiro capítulo o regime de impenhorabilidades na esfera eleitoral, na qual se inclui a impenhorabilidade do fundo de assistência financeira aos partidos políticos.

Será objeto de análise a composição dos recursos que integram o Fundo Partidário, além dos critérios e sistemática de distribuição pelo Tribunal Superior Eleitoral, com a tratativa sobre a impenhorabilidade dos recursos que formam o Fundo, sob o ponto jurisprudencial.

Ademais, abordar-se-á a impenhorabilidade conferida ao fundo de assistência financeira aos partidos políticos no Código de Processo Civil de 1973, quando da utilização do termo “absolutamente” impenhorável, e os consequentes reflexos jurisprudenciais tanto na esfera eleitoral, quanto na seara de execução de créditos trabalhistas.

A pesquisa discorre, ainda, sobre a decisão de maior relevância proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial n. 1.474.605, que reafirmou a impenhorabilidade do fundo partidário, contudo ainda na vigência do Código de Processo Civil antigo.

Como razão de decidir, adotou a natureza pública dos recursos inseridos em tal forma de financiamento eleitoral e, portanto, possuem destinação específica, não podendo sofrer constrições patrimoniais decorrente de penhora determinada por decisões judiciais.

Por fim, aborda os reflexos da supressão do termo “absolutamente” no novo Estatuto Processual de 2015 e quais são os efeitos práticos decorrentes de tal mudança, abordando as novas decisões judiciais já sob a égide da nova ordem processual.

A metodologia empregada será a abordagem conceitual dos institutos da democracia, partidos políticos, impenhorabilidade e formas de financiamento eleitoral,

por intermédio de referências doutrinárias para, posteriormente, cotejar os julgados sobre a matéria, discorrendo sobre os entendimentos sedimentados.

A abordagem consistirá, ainda, em uma análise comparativa nos julgados proferidos antes e depois do Código de Processo Civil de 2015 e se com o advento deste diploma legal houve alterações significativas no sentido normativo da impenhorabilidade sobre o fundo partidário.

## 1. A DEMOCRACIA SEMIDIRETA OU PARTICIPATIVA

O Estado possui três pressupostos que, classicamente, são denominados elementos constitutivos para sua formação. Tais elementos são: a politicidade ou governo, o povo e a territorialidade.<sup>1</sup>

O primeiro deles, denominado politicidade ou governo, é caracterizado pela “*prossecução de fins definidos e individualizados em termos políticos*”.<sup>2</sup> Tais fins são perseguidos pelo povo, o qual é o único detentor de poder político, exercendo-o direta ou indiretamente em um território delimitado.

Nessa formação estatal, a democracia apresenta-se como regime de governo comprometido com direitos fundamentais, principalmente os relacionados à liberdade e à igualdade. Sob a ótica constitucional, pode-se conceituar democracia como:

“o regime de governo do atual estágio do Estado de Direito surgido no segundo pós-guerra em resposta às atrocidades do totalitarismo. Ela representa a comunhão dos direitos fundamentais com a vontade popular, assim sendo, pode-se dizer que é um modelo teleologicamente comprometido com a igualdade fundamental de todos em uma humanidade comum”<sup>3</sup>

No Brasil, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve a prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana, o qual consiste em condição humana ínsita e em norma balizadora de todo o ordenamento jurídico. Diante de tal relevância, assume papel de “*valor jurídico fundamental da comunidade*”<sup>4</sup>, e é estampado logo no início da Carta Magna como fundamento da República Federativa do Brasil.<sup>5</sup>

No mesmo dispositivo há a menção expressa à opção do constituinte originário brasileiro por um Estado Democrático de Direito, calcado no governo das leis e na primazia do princípio da legalidade. Nesse regime, a participação popular é

---

<sup>1</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998. p. 44.

<sup>2</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Portugal: Livraria Almedina: Portugal, 1993, p. 37.

<sup>3</sup> BIELSCHWSKY, Raoni Macedo. *Democracia Constitucional*. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 81.

<sup>4</sup> STRECK, Lenio L. Comentário ao art. 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; \_\_\_\_\_ (Coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. p. 125.

<sup>5</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;

imprescindível para conferir legitimidade à atuação estatal, uma vez que a predominância dos anseios da maioria é vetor norteador do Estado.<sup>6</sup> Tal participação no Brasil ocorre direta e indiretamente, razão pela qual a democracia é classificada participativa ou semidireta.

Destarte, denominam-se direitos políticos as prerrogativas participativas na organização e funcionamento estatais. Sem a capacidade de interveniência na condução da administração do Estado, os direitos políticos não são efetivados em plenitude, os quais possuem relação umbilical com a democracia.<sup>7</sup>

É nesse cenário que torna-se relevante a abordagem dos mecanismos de exercício da democracia e da soberania popular, como forma de garantia do Estado de Direito.

### **1.1. O exercício direto da soberania popular**

Na atual sociedade, extremamente populosa e globalizada, é inimaginável vislumbrar uma democracia exercida unicamente de forma direta. A convocação de todo o povo para a tomada de cada decisão política inviabilizaria o desenvolvimento da atividade pública. Nas palavras de Bobbio:

“Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista de desenvolvimento ético e intelectual da humanidade.”<sup>8</sup>

Atualmente, existem mecanismos de exercício direto da democracia, conforme instrumentos previstos expressamente no texto constitucional. Nos termos do art. 14 da Constituição Federal de 1988, tais instrumentos são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Veja-se:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;

<sup>6</sup> COELHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito eleitoral, direito processual eleitoral e direito penal eleitoral*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 39/40.

<sup>7</sup> GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 6.

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurelio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 42.

### III - iniciativa popular.<sup>9</sup>

Tais instrumentos, embora previstos na Constituição, são raramente utilizados pela população brasileira, o que segundo Alexandre Navarro Garcia tem como motivos as desigualdades sociais e os requisitos formais à implantação de tais medidas, o que impõe resistência às suas aplicações:

“De um lado, aspectos estruturais como as desigualdades sociais e os limites colocados pela cultura são obstáculos ao incremento da participação popular. De outro, a própria autorização legal para seu exercício que, no mais das vezes, cria obstáculos formais intransponíveis”<sup>10</sup>

Dentre as modalidades de exercício direto da democracia, o referendo é a mais tradicional forma de obtenção de decisões coletivas. Nesse caso, há a transferência da sanção da decisão tomada pelos representantes eleitos para o povo, ou seja, a *posteriori* do ato praticado por estes.<sup>11</sup>

Já no plebiscito, a consulta aos administrados é prévia. O que vai nortear a atitude da Administração será o sentimento popular obtido pelos resultados estatísticos.

Por fim, a iniciativa popular é primordial no que concerne aos ânimos da população por alterações legislativas. É esse mecanismo que permite ao povo a possibilidade de proposição ao Poder Legislativo de projetos que visem determinada alteração legislativa.<sup>12</sup>

Depreende-se, portanto, que – embora raramente acionados – a Constituição Federal contempla mecanismos de atuação direta do povo na consecução do interesse público.

---

<sup>9</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm)>. Acesso em: 21 dez. 2017.

<sup>10</sup> GARCIA. Alexandre Navarro Garcia. *Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa*. Revista de informação legislativa: v. 42, n. 166 (abr./jun. 2005). p. 2.

<sup>11</sup> GARCIA. Alexandre Navarro Garcia. *Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa*. Revista de informação legislativa: v. 42, n. 166 (abr./jun. 2005). p. 11.

<sup>12</sup> GARCIA. Alexandre Navarro Garcia. *Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa*. Revista de informação legislativa: v. 42, n. 166 (abr./jun. 2005). p. 12.

## **1.2. Os partidos políticos como instrumentos da democracia indireta ou representativa**

Os partidos políticos correspondem a importantes instrumentos de manifestação da vontade popular em uma sociedade que adota o regime democrático. É por meio deles que a vontade política do povo é formada, exercendo papel de mediadores entre Estado e sociedade.<sup>13</sup>

A partir de tal premissa, é imperioso ressaltar que as atribuições dos partidos políticos não se restringem tão somente ao período de campanhas eleitoras ou eleições. Tais organizações possuem funções permanentes no amadurecimento da democracia.

O exercício de forma indireta do poder político nas mãos do povo tem como instrumento o voto. Os votos dos eleitores em conjugação com os partidos políticos são os responsáveis pela estabilidade da democracia. Sem as agremiações políticas, é inviável vislumbrar um sistema de manifestação da vontade majoritária do povo.<sup>14</sup>

Portanto, é necessário discorrer sobre a origem, a forma organizacional e quais são os meios de financiamento de partidos políticos no Brasil, dentre os quais se inclui o enfoque principal da presente pesquisa: o fundo partidário.

### **1.2.1. Origem dos partidos políticos**

Na Grécia e Roma antigas, dava-se o nome de partido a um grupo de seguidores de uma ideia, doutrina ou pessoa. Contudo, foi na Inglaterra que as primeiras instituições de direito privado foram criadas, com o objetivo de congregar partidários de uma acepção política. Naquele cenário, os primeiros partidos registrados na história foram os partidos: Whig (Partido Político Britânico entre os séculos XVII a XIX, modernamente os Liberais) e Tory (Partido de Tendência Conservadora do Reino Unido, que reunia a aristocracia britânica).<sup>15</sup>

A dualidade entre conservadores e liberais na Inglaterra por ocasião da Revolução Gloriosa foi acompanhada pela instituição de republicanos e federalistas

---

<sup>13</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2016, p. 780.

<sup>14</sup> COELHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito Eleitoral, direito processual eleitoral e direito penal eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 131.

<sup>15</sup> MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, Universidade de Brasília, 1982.

nos Estados Unidos da América, em momento posterior à independência norte americana, e pelos girondinos e jacobinos no cenário da Revolução Francesa.<sup>16</sup>

Destarte, com a maior organização da ordem burguesa e as conseqüentes alterações econômicas promovidas, houve a insustentabilidade do modelo estatal absolutista então vigente, fazendo com que o Estado de Direito fosse instituído:

“A burguesia, no período do absolutismo, ainda que não figurante do cenário político, já desempenhava certa influência em razão das transformações econômicas que estavam acontecendo, pois o absolutismo apresentou uma profunda contradição, ao manter a superestrutura política tradicional e abrir caminhos à infraestrutura econômica da burguesia que lhe foram fatais. O desenvolvimento econômico capitalista em determinado momento não suportou mais a antiga estrutura política absolutista. Surge o Estado de Direito.”<sup>17</sup>

A criação dos primeiros partidos políticos coincide, portanto, com rupturas revolucionárias e com a busca de uma nova forma de representatividade do povo perante o Estado, eis que o regime absolutista não mais era tolerado.

Tais grupos possuíam caráter ainda não institucionalizado, na medida em que inexistia estrutura burocrática organizada e suas naturezas eram precárias. A única finalidade era a busca por uma melhor organização para o período de eleição dos representantes na sociedade. Como leciona Farias Neto:

“A princípio, os partidos foram organizações puramente eleitorais, cuja função essencial consistia em assegurar o êxito de seus candidatos. Nesse contexto, a eleição era o fim e o partido era o meio. Depois, o partido desenvolveu funções próprias como organização capacitada para a ação direta e sistemática sobre a atividade política, colocando a eleição a serviço da propaganda partidária”.<sup>18</sup>

É nesse cenário que ocorre a origem dos partidos políticos. A evolução de um caráter não institucionalizado para um instrumento indispensável à manutenção da democracia ocorre paulatinamente e, após a Segunda Guerra Mundial, assume especial relevo no mecanismo democrático, eis que serve de garantia de comunicação aberta entre o governo e os administrados.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> ALVIM, Frederico. *A evolução histórica dos partidos políticos*. Revista Eletrônica da EJE, Brasília, ano 3, n. 6, p. 11-12, out./nov. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/283>. p. 1.

<sup>17</sup> STRECK, Lenio L. Comentário ao art. 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W., (Coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. p. 117.

<sup>18</sup> FARIAS NETO, P. S. *Ciência política: enfoque integral avançado*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 178.

<sup>19</sup> ALVIM, Frederico. *A evolução histórica dos partidos políticos*. Revista Eletrônica da EJE, Brasília, ano 3, n. 6, p. 11-12, out./nov. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/283>. p. 1.

Segundo entendimento de José Afonso da Silva:

“[...] os partidos destinam-se a assegurar a autenticidade do sistema representativo. Eles são, assim, canais por onde se realiza a representação política do povo, desde que, no sistema pátrio, não se admitem candidaturas avulsas, pois ninguém pode concorrer às eleições se não for registrado por um partido.”<sup>20</sup>

A importância dos partidos políticos, a partir de então, conecta-se ao modelo democrático. Para Ferreira Filho, “*não se pode falar em eleição sem falar em partidos políticos*”<sup>21</sup>, eis que tais organizações se tornaram instrumento de exposição das necessidades da população.

### 1.2.2. Partidos políticos no Brasil

Os partidos políticos no Brasil receberam especial tratamento a partir da Constituição Federal de 1988. Contudo, a evolução histórica do sistema de representatividade por intermédio dos partidos políticos pode ser contada por meio da evolução do movimento constitucional brasileiro, a qual se passa a abordar.

No período imperial, não havia formação partidária consolidada eis que tal formação tinha como principais integrantes tão somente os Partidos Liberal e Conservador. Ademais, sequer havia previsão na Constituição de 1824 de agrupamentos políticos tais como os partidos.<sup>22</sup>

Com a inauguração de uma nova ordem constitucional em 1981, diversas mudanças foram promovidas sem, contudo, haver a inserção dos partidos políticos no texto constitucional.

O coronelismo então existente, em substituição às oligarquias rurais, era constituído por um regime de reciprocidade entre os integrantes da Administração e os coronéis, o que regionalizou o poder político e militou em desfavor da formação de partidos nacionais. Contudo, em virtude de movimentos revolucionários em prol de

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2011.p. 409.

<sup>21</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Democracia no Limiar do Século XXI. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 166.

<sup>22</sup> BRAGA, Claudio Mendonça. *O caráter nacional dos partidos políticos na Federação brasileira*. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 32.



uma reforma eleitoral em 1932, houve a criação do primeiro Código Eleitoral que, ainda de forma incipiente, reconheceu a existência jurídica dos partidos políticos.<sup>23</sup>

Com a Revolução de 1930, e o reconhecimento dos partidos políticos no Código Eleitoral instituído, iniciou-se o movimento de surgimento de novos partidos políticos e em 1934 a instauração da Assembleia Nacional Constituinte que, ainda indiretamente, admitiu sua existência. A partir da nova Constituição de 1934, surgiram os partidos de caráter nacional, tais como a Ação Integralista Brasileira (AIB) e a Aliança Nacional Libertadora (ANL).

Esta Constituição e o sistema partidário então vigente não prosperaram por longa data. Logo em 1937, houve a dissolução das agremiações partidárias por Getúlio Vargas e a sucessiva instalação do Estado Novo, sendo que deste ano até 1945 “*não houve atividade partidária formal no Brasil*”<sup>24</sup>

Somente com a Constituição de 1946 que há a retomada de tal atividade, quando do estímulo de criação de partidos em caráter nacional, quando surgem o PSD – Partido Social Democrático, PTB – Partido Trabalhista Brasileiro e UDN – União Democrática Nacional, além de diversos partidos satélites sem a magnitude dos três supramencionados.<sup>25</sup>

Tal experiência democrática dura até o golpe militar de 1964. Após tal drástico ato contra a democracia, é editado o Ato Institucional n. 5 que, em 1965, extingue todos as agremiações políticas existentes. Após, com a edição do Ato Complementar n. 4, também de 1965, são estabelecidas novas regras para a criação de partidos políticos que, com regras bem exigentes, somente foi possível o surgimento de dois novos partidos: A Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Segundo Cláudio Mendonça Braga:

“Percebe-se que, no Brasil, regimes autoritários tendem à centralização política e à aversão à livre atividade partidária. Enquanto a ditadura do Estado Novo simplesmente proibiu a existência de

---

<sup>23</sup> BRAGA, Claudio Mendonça. *O caráter nacional dos partidos políticos na Federação brasileira*. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 42.

<sup>24</sup> BRAGA, Claudio Mendonça. *O caráter nacional dos partidos políticos na Federação brasileira*. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 48.

<sup>25</sup> SCHIMITT, Augusto. *Partidos políticos no Brasil, (1945-2000)*. São Paulo: Zahar, 2000. p. 130.

partidos, a ditadura militar procurou mantê-la, moldada por rígidas regras, a fim de manter o controle sobre essa atividade.”<sup>26</sup>

Essa tendência segue prevaiente na Constituição de 1967 que inseriu no texto constitucional a exigência de atuação partidária tão somente em caráter nacional. O bipartidarismo existente entre ARENA e MDB perde espaço o que, em 1979, tem contribuição direta da Lei n. 6.767 de 1979 para a extinção do bipartidarismo no Brasil.<sup>27</sup>

Então, em 1980, há o surgimento de seis partidos políticos, dando início ao pluripartidarismo no Brasil: o PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, o PDS – Partido Democrático Social, o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, o PDT – Partido Democrático Trabalhista, o PT – Partido dos Trabalhadores, e o PP – Partido Popular. O pluripartidarismo, iniciado a partir de então, consiste em um sistema político no qual três ou mais partidos políticos podem assumir o controle de um governo, de maneira independente ou formando uma coalizão.

Dispõe a Lei Orgânica dos Partidos Políticos em vigência,<sup>28</sup> que agremiação, na qualidade de 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.<sup>29</sup>

Com a inauguração da ordem constitucional então vigente, em 1988, há a disciplina nos partidos políticos em capítulo próprio, dispondo sobre o pluripartidarismo, os quais são constituídos com a natureza jurídica de pessoas jurídicas de direito privado e de caráter nacional.<sup>30</sup>

Portanto, depreende-se que, após a mencionada evolução histórica, a configuração dos partidos políticos sempre é alvo de mudanças quando ocorrem rupturas constitucionais. Atualmente, os partidos são símbolos do exercício da

---

<sup>26</sup> BRAGA, Claudio Mendonça. *O caráter nacional dos partidos políticos na Federação brasileira*. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p.55.

<sup>27</sup> SCHIMITT, Augusto. *Partidos políticos no Brasil, (1945-2000)*. São Paulo: Zahar, 2000. p. 145.

<sup>28</sup> BRASIL. *Lei nº 9.906, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm)> Acesso em 30. out. 2017.

<sup>29</sup> BRAGA, Claudio Mendonça. *O caráter nacional dos partidos políticos na Federação brasileira*. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 58

<sup>30</sup> BRAGA, Claudio Mendonça. *O caráter nacional dos partidos políticos na Federação brasileira*. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 65.

representatividade indireta do povo, a qual é exercida pelos trinta e cinco partidos políticos até o momento registrados no Tribunal Superior Eleitoral.<sup>31</sup>

### 1.2.3. Procedência dos recursos para financiamento dos partidos políticos

Assim como a Administração Pública, as agremiações partidárias não geram riquezas de forma a prover o próprio sustento de forma independente. Por tal razão, a legislação disciplina meios de arrecadação para financiamento dos partidos políticos.

Tal financiamento em sentido amplo compreende duas espécies: o financiamento para atividades permanentes e o financiamento para campanhas eleitorais, o que somente realça o caráter não transitório dos partidos políticos na defesa da representatividade do povo perante o Estado.

Nas palavras de Elmana Esmeraldo, pode-se conceituar financiamento eleitoral das campanhas eleitorais como a arrecadação de “*recursos financeiros em direito ou estimáveis em dinheiro arrecadados por partidos políticos e por candidatos com o objetivo de aplicar nas campanhas eleitorais*”.<sup>32</sup>

Nesse ínterim, a distinção dos sistemas de financiamento entre misto, público e privado se dá pela preponderância de uma forma sobre o outro ou, no caso do misto, quando há a equivalência entre as espécies público e privado.<sup>33</sup>

Segundo Bruno Wilhelm Speck, o modelo de financiamento dos partidos políticos compreende as contribuições dos filiados aos partidos, as doações de pessoas físicas, os recursos provenientes da atividade econômica exercida pelos partidos e os recursos advindos do erário público.<sup>34</sup>

A redação original da Lei 9.096/1995 disciplinava que a receita dos partidos políticos poderia ser composta por contribuições de seus filiados, doações de pessoas

---

<sup>31</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em 20. dez. 2017.

<sup>32</sup> ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. *Manual de contas eleitorais: manual prático de arrecadação e gastos de recursos em campanha de prestação de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 27.

<sup>33</sup> LORENCINI, Bruno César. *Financiamento eleitoral. Perspectiva comparada*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 67.

<sup>34</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *O Financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biasson. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1. p. 49-97.

físicas e jurídicas e repasses de duodécimos provenientes do Fundo Partidário pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos seguintes termos:

“Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:

[...]

VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

Art. 40. A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º O Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.”<sup>35</sup>

Da mesma forma, a Lei das Eleições permitia originariamente o recebimento de doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, conforme se depreende do art. 81:

“Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.”<sup>36</sup>

Portanto, entre os anos de 1993 e 2014, as empresas brasileiras puderam fazer doações para campanhas eleitorais.

As doações acima dos limites fixados também sujeitam os infratores ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, ensejando, ainda, a proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual era assegurada ampla defesa.

Conforme se verifica no roteiro de campanha eleitoral da Justiça Eleitoral:

“A doação de quantia acima desse limite sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em

<sup>35</sup> BRASIL. *Lei nº 9.906, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm)> Acesso em 30. out. 2017.

<sup>36</sup> BRASIL. *Lei nº 9.906, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm)> Acesso em 30. out. 2017.

excesso. Além disso, a pessoa jurídica pode ficar sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.”<sup>37</sup>

Contudo, foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650 que visou declarar a inconstitucionalidade de determinados trechos da Lei Eleitoral (9.504/1997) e da Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995), que, dentre outros pedidos, pleiteou que:

“(a) seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza, a contrário sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo único do mesmo dispositivo, e do art. 81, caput e § 1º do referido diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia ex nunc à decisão;

(b) seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrário sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; e a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, e “e jurídicas”, inserida no art. 39, caput e § 5º do citado diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia ex nunc à decisão; [...]

(d) seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95 - com exceção da expressão “e jurídicas”, contemplada no pedido “b”, supra - autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por até 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações a partido político realizadas por pessoas naturais;[...]<sup>38</sup>

A referida Ação Direta visou impugnar diversos dispositivos da legislação eleitoral que permitiam o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. Segundo o voto vencedor, do ministro Luiz Fux:

“a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano”.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Campanha eleitoral – Financiamento de campanhas. Roteiros de campanhas*. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/campanha-eleitoral-financiamento-de-campanhas-roteiros-eje>>. Acessado em 16 Mai 2017.

<sup>38</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>> Acesso em 20. nov. 2017.

<sup>39</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>.

Nesse sentido, com o julgamento da ADI 4.650, restou sedimentado o entendimento que não se pode compatibilizar a democracia brasileira com a arrecadação de recursos provenientes de pessoas fictícias.

A partir de então, não foi mais tolerada a doação de recursos por pessoas jurídicas para o financiamento eleitoral, tornando mais relevante ainda o financiamento público eleitoral como forma de manutenção das atividades dos partidos políticos, além da doação por pessoas físicas.

### **1.3. Prestação de contas dos partidos políticos**

Em toda sistemática de recebimento e administração de recursos de terceiros, é necessária a fixação de regras de prestação de contas como forma de transparência do que é arrecadado e gasto em prol dos fins declarados. Na esfera eleitoral, não é diferente. A jovem democracia brasileira demonstra que em um Estado em que a lei está acima de qualquer indivíduo, não se pode admitir que haja obscuridades no tratamento de recursos provenientes de doações dos eleitores, dos filiados e, principalmente, do erário público.

Além da clareza, o procedimento de prestação de contas dos partidos é regido pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE. A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, prevê no art. 17 a obrigação das agremiações em prestar contas à Justiça Eleitoral:

“Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - Caráter nacional;

II - Proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - Funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito

nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.<sup>40</sup>

A Resolução 23.432 regulamenta as finanças e contabilidade dos partidos dispostas na Lei 9.096/1995 - (Lei dos Partidos Políticos).<sup>41</sup>

A norma foi aprovada pelo Plenário do Tribunal após a realização de audiência pública com representantes partidários e de órgãos de classe. Conforme a legislação, cabe à Justiça Eleitoral fiscalizar as contas dos partidos e a escrituração contábil e patrimonial, para averiguar a correta regularidade das contas, dos registros contábeis e da aplicação dos recursos recebidos, próprios ou do Fundo Partidário.

A obrigatoriedade de prestação de contas é exigida anualmente dos partidos políticos e encontra-se disciplinada no Capítulo I do Título III da Lei nº 9.096/1995.<sup>42</sup>

Ademais, a resolução de que trata o tópico é taxativa quanto ao *modus operandi* exigido pelo Egrégio Tribunal Superior Eleitoral no controle e fiscalização do processo.

Sobre tais critérios, os partidos políticos deverão, além de realizar os gastos em conformidade, manter escrituração contábil digital, observando as regras do Sistema Público de Escrituração Contábil –SPED e os atos regulatórios da Secretaria da Receita Federal, sob a responsabilidade de profissional de contabilidade habilitado, que permita a aferição da origem de suas receitas e a destinação de seus gastos, bem como de sua situação patrimonial e ainda, remeter à Justiça Eleitoral, nos prazos estabelecidos na mesma legislação, o Balanço Patrimonial e a Demonstração do Resultado do Exercício, gravado em meio eletrônico, com formatação adequada à

---

<sup>40</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 17. mai. 2017.

<sup>41</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23464/2015*. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos, de 17 de dezembro de 2015. Disponível em:

< <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234642015.htm>>. Acesso em 20 mai. 2017.

<sup>42</sup> BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em 20 mai. 2017.

publicação no Diário da Justiça Eletrônico; a escrituração contábil mensal; e com a prestação de contas anual.

Segundo Speck, a regulamentação do financiamento das campanhas eleitorais abrange três perspectivas. Em um primeiro momento, consiste na fixação de limites e proibições às formas de financiamento, o que inclui a vedação de doações por pessoas estrangeiras e de doações anônimas. Abrange, ainda, a necessidade de vedação de utilização do governo em favor dos partidos. Não se pode tolerar a instrumentalização da máquina pública em favor de determinada agremiação.<sup>43</sup>

A segunda abordagem consiste na regulamentação da provisão dos recursos públicos destinados aos candidatos e partidos. Tais recursos públicos são destinados desde a forma direta, com a transferência de recursos para a conta partidária, até a isenção de impostos e acesso gratuito a serviços públicos. A preocupação com a fiscalização desses recursos alocados vai desde sua destinação aos partidos até onde tais valores são aplicados, eis que os referidos recursos são primordiais para o desempenho eleitoral dos partidos.<sup>44</sup>

A última abordagem tratada baseia-se na necessidade de conferir transparência a todo o processo de financiamento político. Sem a divulgação das informações sobre os financiadores, não é possível o exercício do controle sobre as doações. Por tal razão, é imposição das regras do jogo democrático a necessidade, por exemplo, de administração de uma conta bancária única por candidato.<sup>45</sup>

Nesse sentido, é de extrema relevância o controle dos meios de arrecadação de recursos pelos partidos políticos na medida em que é forçosa a necessidade de manutenção de transparência na utilização de toda e qualquer quantia que é recebida pela agremiação.

---

<sup>43</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *O Financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biasson. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1. p. 49-97.

<sup>44</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *O Financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biasson. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1. p. 49-97.

<sup>45</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *O Financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biasson. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1. p. 49-97.



## 2. DO INSTITUTO DA PENHORA

Na execução, a sub-rogação do Estado-juiz ao obrigado efetiva-se, mediante atos de constrição sobre bens, consistentes em captá-los e destiná-los à satisfação do exequente. No processo de execução por dinheiro, o primeiro ato construtivo é a penhora, que incide sobre algum bem do obrigado e o último, a entrega ao credor do dinheiro obtido mediante a alienação forçada do bem penhorado.<sup>46</sup>

A execução decorre, portanto, do inadimplemento do devedor no cumprimento de determinada obrigação. Quando não há o cumprimento espontâneo, a penhora serve de instrumento de satisfação do direito pretendido. Assim ensina Pontes de Miranda ao prescrever que “[...] a penhora não é penhor, nem arresto, nem uma das medidas cautelares. O que nela há é a expropriação da eficácia do poder de dispor que não há no arresto”.<sup>47</sup>

Destarte, entende-se que a penhora consiste na individualização da responsabilidade patrimonial no patrimônio do executado com a satisfação do crédito, a qual pode ser direta, quando há a adjudicação do bem que foi penhorado, ou indireta, quando há a venda deste para a entrega do valor correspondente ao credor.<sup>48</sup>

Para Ovídio Baptista, existe uma função conservativa da penhora. Contudo, não é possível afirmar que se atribua natureza cautelar ao instituto, uma vez que sua natureza é de ato executivo, assim esclarecendo:

“o vínculo de indisponibilidade gerado pela penhora decorre da particular destinação do bem penhorado, para satisfazer à pretensão executiva, enquanto no arresto a constrição não vai além da segurança que se dá ao credor, sem qualquer pertinência expropriativa”.<sup>49</sup>

Portanto, a penhora serve de instrumento de concretização do valor exequendo no patrimônio do devedor, com a exata indicação do bem a ser expropriado.

---

<sup>46</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. v. IV, 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 65.

<sup>47</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao Código de Processo Civil, tomo X*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 193.

<sup>48</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 1155.

<sup>49</sup> BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. *Curso de processo civil, vol. II*, 4. Ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 87.

## 2.1. Os efeitos da penhora

A penhora possui duas espécies de produção de efeitos. A primeira espécie consiste na produção de efeitos no âmbito processual e a segunda espécie na produção de efeitos materiais.

Os efeitos processuais são três: a garantia do juízo, a individualização dos bens e o direito de preferência. O primeiro deles consiste em assegurar o resultado útil da execução por quantia certa contra devedor solvente, ante a existência de bens do executado que podem ser objeto de expropriação (arts. 646 CPC/73 e 824 CPC/2015). Trata-se de efeito anexo à penhora, de índole cautelar (garantia do juízo).

O segundo efeito de índole processual consiste na dependência do patrimônio do executado quanto a satisfação do crédito (arts. 591 CPC/73 e 789 CPC/2015), restringindo-se aos bens penhorados (individualização dos bens).

Por fim, o terceiro efeito decorrente da penhora de espécie processual, é o que adquire o exequente direito de preferência sobre o bem penhorado (arts. 612 CPC/73 e 797 CPC/2015). Significa (concurso de penhoras), a ser pago em primeiro lugar aquele em cujo processo ocorreu a primeira penhora (Direito de Preferência), sendo que o registro da penhora não faz parte do ato processual. Tal ato serve tão somente para conferir efeito *erga omnes* à constrição patrimonial.<sup>50</sup>

Já no plano material, seus efeitos dizem respeito ao direito em si, podendo ser caracterizado pela retirada da posse direta do bem penhorado do executado (artigo 666 CPC/73 e 840 CPC/2015) e tornar ineficaz os atos de alienação ou oneração do bem apreendido judicialmente.<sup>51</sup>

## 2.2. Classificação das impenhorabilidades: absoluta e relativa

Sabe-se que a lei limita a responsabilidade de alguns bens do executado por diferentes motivos, de ordem jurídica e social, declarando-os impenhoráveis. Tais impenhorabilidades se subdividem em absolutas e relativas.

---

<sup>50</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 1155.

<sup>51</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 1155.

No tocante à classificação das impenhorabilidades, sua natureza jurídica é de restrição. Para tanto, comprovadas certas premissas, os bens de natureza relativa podem ser penhorados, porém, em tese, os de natureza absoluta não há esta possibilidade. A penhora é, também, preceito que veicula direito fundamental e, portanto, de ordem pública.<sup>52</sup>

Para o Código de Processo Civil de 1939, esses bens, foram considerados “Absolutamente impenhoráveis”, conforme a seguir.<sup>53</sup>

“Art. 942. Não poderão absolutamente ser penhorados:

I – Os bens inalienáveis por força de lei;

II – As provisões de comida e combustíveis necessários à manutenção do executado e de sua família durante um mês;

III – O anel nupcial e os retratos de família;

IV – Uma vaca de leite e outros animais domésticos, à escolha do devedor, necessários à sua alimentação ou a suas atividades, em número que o juiz fixará de acordo com as circunstâncias;

V – Os objetos de uso doméstico, quando evidente que o produto da venda dos mesmos será ínfimo em relação ao valor de aquisição;

VI – Os socorros em dinheiro ou em natureza, concedidos ao executado por ocasião de calamidade pública;

VII – Os vencimentos dos magistrados, professores e funcionários públicos, o soldo e fardamento dos militares, os salários a soldadas, em geral, salvo para pagamento de alimentos à mulher ou aos filhos, quando o executado houver sido condenado a essa prestação;

VIII – As pensões, tenças e montepios percebidos dos cofres públicos, de estabelecimento de previdência, ou provenientes da liberalidade de terceiro, e destinados ao sustento do executado ou da família;

IX – Os livros, máquinas, utensílios e instrumentos necessários ou úteis ao exercício de qualquer profissão;

X – O prédio rural lançado para efeitos fiscais por valor inferior ou igual a dois contos de réis (2:000\$0), desde que o devedor nele tenha a sua morada e o cultive com o trabalho próprio ou da família;

XI – Os materiais necessários para obras em andamento, salvo se estas forem penhoradas.

XII – Os fundos sociais, pelas dívidas particulares do sócio, não compreendendo a isenção os lucros líquidos verificados em balanço;

XIII – Separadamente, os móveis, o material fixo e rodante das estradas de ferro, e os edifícios, maquinismos, animais e acessórios

<sup>52</sup> MAIDAME, Márcio Manoel. *Impenhorabilidade e direitos do credor*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 66.

<sup>53</sup> CAUX, Luísa Fernandes de. 2016,17. *Reformas Processuais: processo de execução e impenhorabilidade de bens, rupturas e continuidades*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, 2016.

de estabelecimentos de indústria extrativa, fabril, agrícola outras, indispensáveis ao seu funcionamento;

XIV – Seguro de vida;

XV – O indispensável para a cama e vestuário do executado, ou de sua família, bem como os utensílios de cozinha.”<sup>54</sup>

Além dos bens definidos em rol taxativo do CPC/39, excluem-se da penhora os bens da União, do Estados e dos Municípios, por motivos diversos dos definidos no Código de Processo Civil. As execuções de sentenças condenatórias pronunciadas contra estas pessoas jurídicas de direito público se executam de forma especial, conforme o art. 918, parágrafo único.<sup>55</sup>

A classificação da impenhorabilidade até pouco tempo tinha a atenção devida pela doutrina. Analisando de forma objetiva os arts. 649 e 650 do Código de Processo Civil de 73, surgem duas classes: existem bens que jamais admitem a constrição, constituindo o grupo da impenhorabilidade absoluta, e há bens que, preenchidos alguns requisitos, voltam à regra da penhorabilidade, a exemplo da retribuição pecuniária do trabalho humano, penhorável na execução do crédito alimentar (art. 649, IV e §2º, na redação da Lei n.11.382/2006), formando o grupo mais numeroso de impenhorabilidade relativa.

Seguindo o raciocínio, o Código de Processo Civil de 1973, através de uma série de leis promulgadas nos anos de 1994, 2002, 2005 e 2006, trouxe alterações importantes no processo de execução tornando-o sincrético.<sup>56</sup>

No art. 649 do Código de Processo Civil de 1973, ao mencionar a condição da palavra “Absoluta” garantiria ao devedor, no processo de execução, salvaguardar seus bens. Porém, nos §§ 1º e 2º algumas ressalvas a este caráter absoluto foram trazidas. Para o primeiro, a impenhorabilidade não é oponível à cobrança do crédito concedido para a aquisição do próprio bem, enquanto o § 2º determina que a

<sup>54</sup> BRASIL, Lei n. 1.608, de 18. set. de 1939 – Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del1608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1608.htm)>. Acesso em 27 maio. 2017.

<sup>55</sup> Art. 918. Na execução por quantia certa, o devedor será citado para, em vinte e quatro (24) horas, contadas da citação, pagar, ou nomear bens a penhora, sob pena de serem penhorados os que se lhe encontrarem. Parágrafo único. Os pagamentos devidos, em virtude de sentença, pela Fazenda Pública, far-se-ão na ordem em que forem apresentadas as requisições e à conta dos créditos respectivos, vedada a designação de casos ou pessoas nas verbas orçamentárias ou créditos destinados aquele fim. – CPC/39.

<sup>56</sup> CAUX, Luísa Fernandes de. *Reformas Processuais: processo de execução e impenhorabilidade de bens, rupturas e continuidades*, Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, 2016.

impenhorabilidade das verbas (remuneração em geral) destinadas à subsistência do devedor e da sua família, de natureza alimentícia, será mantida intocável.

A alteração promovida pela Lei n. 11.382/2006, com rol taxativo, foi necessária para atender a nova estrutura do processo de execução e, também, para se adequar a realidade dos tempos com a evolução da sociedade.

No que tange aos bens no processo de execução, os termos “absolutamente e relativamente impenhoráveis”, mantiveram-se inalterados na nova redação do art. 649 com inclusão do inciso XI - os recursos públicos do fundo partidário recebidos, nos termos da lei, por partido político (Incluído pela Lei n. 11.694, de 2008), ressalvada diferença que no art. anterior não tratava das verbas do Fundo Partidário protegidas pela Lei 9.096/1995.<sup>57</sup>

Já o art. 650 do Código de Processo Civil de 1973 dispunha sobre os bens relativamente impenhoráveis. Tal espécie de impenhorabilidade, antes dotada de dois incisos, passou a ser positivada somente no *caput* com as alterações promovidas pela Lei n. 11.382/2006. A partir de então, passou-se a considerar relativamente impenhoráveis tão somente rendimentos e frutos inalienáveis, salvo quando houver a destinação para satisfação de obrigações alimentares.<sup>58</sup>

Atualmente, o novo Código de Processo Civil trouxe algumas inovações com relação a impenhorabilidade absoluta. Permaneceram as demais impenhorabilidades dos arts. 1.711 e 1.911 do CC/02, a da Lei 8.009/1990, bem como as impenhorabilidades relativas. A alteração mais significativa, quanto ao tema da presente pesquisa diz respeito primeiramente ao *caput* do art. 833 que trouxe a seguinte redação: “São impenhoráveis: [...]” e retirando a palavra “absolutamente” impenhoráveis.

Tal alteração não foi conceituada na exposição de motivos da referida lei a ponto ser objeto de tratativa. Restou ainda inalterado o inciso XI - os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> CAUX, Luísa Fernandes de. *Reformas Processuais: processo de execução e impenhorabilidade de bens, rupturas e continuidades*, Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, 2016.

<sup>58</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil: tutela jurisdicional executiva*. v. 3. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 242.

<sup>59</sup> BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em 13 nov. 2017.

Neste aspecto, o Código de Processo Civil de 2015 trouxe uma inovação no § 2º do artigo 833 possibilitando a penhora de salário em duas situações. A primeira, se trata de dívida alimentar não importando o valor do salário, respeitando apenas 50% do montante líquido percebido pelo executado. No segundo, se a dívida não for de origem alimentar, o salário somente pode ser penhorado quando o valor líquido ultrapassar os cinquenta salários mínimos.

Por outro lado, a impenhorabilidade relativa, é uma penhorabilidade subsidiária, que pode ser afastada, em caso de o executado não possuir outros bens sujeitos à execução na medida em que os bens considerados relativamente impenhoráveis, na falta de outros, podem sofrer a constrição. Antigamente previstos no artigo 650 do CPC/73, agora, art. 834 do CPC/2015.

Ademais, a diferença entre as classificações de impenhorabilidade absoluta e impenhorabilidade relativa está no âmbito de oponibilidade do direito à impenhorabilidade: a qualquer credor, no caso da impenhorabilidade absoluta, ou a alguns credores, no caso da relativa.<sup>60</sup>

### **2.3. A ordem preferencial da penhora**

O legislador estabeleceu no art. 655 do Código de Processo Civil uma ordem legal de preferência da penhora, com a realização de uma ponderação dos bens passíveis de penhora.

Da mesma forma, o novo Código de Processo Civil de 2015 estabeleceu no art. 835 a ordem de preferência do ato construtivo.

Em primeiro lugar, o dinheiro ocupa posição central na indicação de bens à penhora, seguido de títulos da dívida pública, títulos e valores mobiliários, dos veículos, bens imóveis, bens móveis, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, percentual do faturamento de empresa, pedras e metais preciosos, direitos aquisitivos derivados de promessa de compra e venda e, por fim, outros direitos.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. et al. *Curso de Direito Processual Civil: Execução*. v. 5. 6. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014. p. 546.

<sup>61</sup> BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>.

Contudo, a ordem legal estabelecida no Código não é peremptória, na medida em que a depender das circunstâncias no caso concreto pode ser alterada pelo Juiz competente. Tal entendimento restou, inclusive, sedimentado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça que editou o seguinte enunciado sumular de n. 417: “*Na execução civil, a penhora de dinheiro na ordem de nomeação de bens não tem caráter absoluto*”.<sup>62</sup>

Tal flexibilização tem a finalidade de conciliar o princípio da menor onerosidade ao executado e a necessidade de satisfação do crédito, o que deve ser aferido em cada caso concreto, de forma individualizada.

A possibilidade de preterição da ordem tem o fito de conferir celeridade e facilitar o pagamento pelo devedor, conforme inúmeros julgados em consonância com a orientação do Tribunal da Cidadania.

Veja-se o julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios que infirma tal entendimento:

PROCESSO CIVIL - EXECUÇÃO - NOMEAÇÃO DE BENS À PENHORA - GRADAÇÃO LEGAL - ART. 655, CPC - RIGIDEZ RELATIVA - REALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO PELA FORMA MENOS GRAVOSA AO DEVEDOR - ART. 620, CPC. A gradação estabelecida no art. 655 do CPC, referente à nomeação de bens à penhora pelo executado, não é de rigidez absoluta, já que o seu objetivo é, tão-somente, facilitar o pagamento da dívida. Assim, diante do princípio pelo qual a execução deve se dar pela forma menos gravosa ao devedor, tal ordem preferencial pode ser alterada diante das circunstâncias específicas de cada caso, a fim de que não cause prejuízo excessivo a este, o que se observa na hipótese.

(Acórdão n.201920, 20040020045874AGI, Relator: VASQUEZ CRUXÊN 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 04/10/2004, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 23/11/2004. Pág.: 131)

Percebe-se, portanto, que o ordenamento jurídico consagra mecanismos de excepcionalidade de ingerência no patrimônio do devedor.

---

<sup>62</sup> BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Súmula n. 417. Na execução civil, a penhora de dinheiro na ordem de nomeação de bens não tem caráter absoluto.

Quando reconhecido o débito, ainda assim há a preocupação de adimplemento do débito da forma menos gravosa ao devedor, com a relativização da ordem legal prevista tanto no Código de Processo Civil de 1973 quanto no novo Códex de 2015.

#### **2.4. Os bens impenhoráveis previstos no Código de Processo Civil de 2015**

O Código de Processo Civil de 2015 trata da execução de bens, prescrevendo que não são passíveis de processo executório os bens que a lei considera impenhoráveis. Nesse sentido, prevê no art. 833 no seguinte sentido:

“Art. 833. São impenhoráveis:

I - os bens inalienáveis e os declarados, por ato voluntário, não sujeitos à execução;

II - os móveis, os pertences e as utilidades domésticas que guarnecem a residência do executado, salvo os de elevado valor ou os que ultrapassem as necessidades comuns correspondentes a um médio padrão de vida;

III - os vestuários, bem como os pertences de uso pessoal do executado, salvo se de elevado valor;

IV - os vencimentos, os subsídios, os soldos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, ressalvado o § 2º;

V - os livros, as máquinas, as ferramentas, os utensílios, os instrumentos ou outros bens móveis necessários ou úteis ao exercício da profissão do executado;

VI - o seguro de vida;

VII - os materiais necessários para obras em andamento, salvo se essas forem penhoradas;

VIII - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família;

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

X - a quantia depositada em caderneta de poupança, até o limite de 40 (quarenta) salários-mínimos;

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

XII - os créditos oriundos de alienação de unidades imobiliárias, sob regime de incorporação imobiliária, vinculados à execução da obra.”<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>.



Em sentido geral, o regime de impenhorabilidades confere salvaguarda ao devedor que, inserido em um sistema de responsabilização patrimonial, somente pode responder civilmente com o seu patrimônio.

As disposições concernentes à responsabilização patrimonial visam evitar que o devedor seja responsabilizado corporalmente por dívidas civis.

A Constituição Federal de 1988 admite tão somente em caráter excepcionalíssimo a restrição de liberdade do devedor. Tais hipóteses encontram-se previstas no art. 5º, inciso LXVII, que assim dispõe:

“LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;”<sup>64</sup>

Ainda assim, o Supremo Tribunal Federal editou Súmula Vinculante sobre a matéria, versando sobre a impossibilidade de o depositário infiel ser preso civilmente, independentemente da modalidade de depósito, nos seguintes termos: *“É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito”*<sup>65</sup>.

O entendimento sumulado teve como origem o julgamento do Recurso Extraordinário 466.343/SP, de relatoria do Min. César Peluso que, ao realizar o controle de convencionalidade com a Convenção Americana de Direitos Humanos, também chamada de Pacto de San Jose da Costa Rica, determinou a ilegalidade de prisões civis por infieis depositários, cujo julgamento restou assim ementado:

“EMENTA: PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insubsistência da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito.

(RE 466343, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-06 PP-01106 RTJ VOL-00210-02 PP-00745 RDECTRAB v. 17, n. 186, 2010, p. 29-165).”

<sup>64</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 17. mai. 2017.

<sup>65</sup> BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Súmula vinculante n. 25. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito.

Portanto, a partir de então, a única forma de prisão civil de um cidadão brasileiro é por inadimplemento de prestações de natureza obrigacional alimentícia. O devedor deve ser responsabilizado tão somente com o seu patrimônio como forma de adimplemento do débito. Ocorre que a responsabilização patrimonial também encontra restrições, como aventado no dispositivo mencionado do Código de Processo Civil.

Os efeitos processuais e materiais da penhora não recaem sobre os bens mencionados no art. 833 do Código de Processo Civil, seja como forma do trabalho humano, seja como forma de proteção da dignidade da pessoa humana.

## **2.5. A relativização da impenhorabilidade no Direito brasileiro**

No ato de execução promovido pelo Estado-Juiz, é legítimo o alcance do patrimônio do devedor para buscar o cumprimento da obrigação estabelecida entre o exequente e executado, se os mesmos não o fizerem de forma espontânea. No direito material, analisam-se aspectos sobre a (im)penhorabilidade de determinados bens como os de família e o salário, que em tese, são impenhoráveis.

Sobre a perspectiva, o dinheiro é um dos instrumentos mais eficazes para a satisfação do crédito exequendo, no entanto a legislação processualista prevê significativas exceções de forma a preservar direitos mínimos da dignidade do executado, a exemplo da impenhorabilidade de verbas salariais.

Nessa lógica, tais verbas não podem se afigurar como um óbice intransponível e absoluto ao instituto da penhora, devendo ser relativizado conforme o caso concreto e, sobretudo, o comprometimento do sustento próprio do devedor e de sua família.

Apesar disso, a relativização é analisada sob a perspectiva doutrinária processualista em conjunto com as jurisprudências em do Novo Código de Processo Civil.

Antes de adentrar no mérito da preferência estabelecida no processo de execução, se tratando de dinheiro, Marcus Vinicius Gonçalves faz alguns apontamentos quanto a aplicabilidade do art. 655 do CPC/73, inciso I e no novo Código de Processo Civil, art. 835, I.

“Há um risco a ser assumido pelo credor: o de que a constrição venha a recair sobre valores impenhoráveis. O mecanismo ainda não se tornou de tal forma eficiente que permita excluir as contas para recebimento de salários e aposentadorias, que são impenhoráveis. Caso a constrição recaia sobre elas, competirá ao executado comunicar o fato ao juiz e postular a liberação. Se disso resultarem danos, o devedor poderá valer-se de ação própria para postular indenização.”<sup>66</sup>

Tal impenhorabilidade resta prevista no artigo 649, inciso IV, do Código de Processo Civil de 1973, com redação dada pela Lei 11.382/2006:

“São absolutamente impenhoráveis:

[...] IV - Os vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios; as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, observado o disposto no § 3o deste artigo;<sup>67</sup>

Daniel Amorim pontoa que a impenhorabilidade em razão da natureza alimentar dos valores deve ter como vetor interpretativo a dignidade da pessoa humana. Veja-se:

“A justificativa para a impenhorabilidade prevista no dispositivo legal ora comentado reside justamente na natureza alimentar de tais verbas, donde a penhora e a futura expropriação significariam uma indevida invasão em direitos mínimos da dignidade do executado, interferindo diretamente em sua manutenção, no que tange às necessidades mínimas de habitação, transporte, alimentação, vestuário, educação, saúde etc.”<sup>68</sup>

Segundo Humberto Dalla, a Lei n. 11.382/2006 foi a responsável por inovar na sistemática da penhorabilidade, porém trouxe à tona a excepcionalidade da impenhorabilidade quando a execução tratar de pagamento de pensão alimentícia.

“A Lei n. 11.382/2006 trouxe como inovação a não incidência da impenhorabilidade em bens que revelam caráter de ostentação, fato que deve ser avaliado pelo juiz à luz da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana. Restringiu, ainda, a impenhorabilidade aos frutos e rendimentos dos imóveis, salvo se destinados à satisfação de prestação alimentícia (art. 650, CPC). Salários e vencimentos também se tornaram penhoráveis para o pagamento de pensão alimentícia (art. 649, IV, CPC)”.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Novo curso de direito processual civil*. 5.Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 120.

<sup>67</sup> BRASIL. *Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Institui o Código de Processo Civil*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869imprensa.htm)>. Acesso em 22 maio. 2017.

<sup>68</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 7. Ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015, p. 1052-1053.

<sup>69</sup> PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Direito processual civil contemporâneo: introdução ao processo civil, volume II*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 764.

Na lição de Didier, “*se o fundamento da impenhorabilidade é a natureza alimentar da remuneração, diante de um crédito também de natureza alimentar, a restrição há, realmente, de soçobrar.*”<sup>70</sup>

Todavia, a relativização da penhora prevista no parágrafo 2º, do artigo 649, ponderou a relação surgida entre o direito do credor de ter efetividade na prestação jurisdicional e a proteção do executado no mínimo necessário para a manutenção de sua dignidade e de sua família.

O Superior Tribunal de Justiça já admitiu em julgados a flexibilização da rigidez legal, analisando a (in)existência de ofensa à dignidade mínima do devedor na hipótese de penhora de percentual de seu salário, nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO. DÍVIDA APURADA EM INVENTÁRIO. OMISSÃO E AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INEXISTÊNCIA. PENHORA DE SALÁRIO. POSSIBILIDADE.

1.- Os embargos de declaração são corretamente rejeitados se não há omissão, contradição ou obscuridade no acórdão recorrido, tendo sido a lide dirimida com a devida e suficiente fundamentação.

2.- A regra geral da impenhorabilidade, mediante desconto de conta bancária, de vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações e proventos de aposentadoria, constante do art. 649, IV, do CPC, incidente na generalidade dos casos, deve ser excepcionada, no caso concreto, diante das condições fáticas bem firmadas por sentença e Acórdão na origem (Súmula 7/STJ), tendo em vista a recalcitrância patente do devedor em satisfazer o crédito, bem como o fato de o valor descontado ser módico, 10% sobre os vencimentos, e de não afetar a dignidade do devedor, quanto ao sustento próprio e de sua família. Precedentes.

3.- Recurso Especial improvido.

(REsp 1285970/SP, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/05/2014, DJe 08/09/2014).<sup>71</sup>

De mais a mais, o Código de Processo Civil de 2015 manteve o teor do artigo 649, IV e sua disposição sobre a impenhorabilidade das verbas salariais como óbice às hipóteses de penhora para pagamento de prestação alimentícia, independentemente de sua origem.

<sup>70</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. V. 5. 4ª Ed.. Salvador: Juspodivum, 2012, p. 564.

<sup>71</sup> BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Acórdão. Recurso Especial n. 1285970/SP. 3ª Turma. Rel. Ministro SIDNEI BENETI. DJU, Brasília, 08/09/2014. Julgado em 27/05/2014.

De forma inovadora, o artigo 833, inciso IV, não se aplica às importâncias excedentes a 50 (cinquenta) salários-mínimos mensais, devendo a constrição observar o disposto no artigo 528, § 8º, e no artigo 529, § 3º (artigo 831, §2º, NCPC).

No que diz respeito ao bem de família, durante toda a vigência do Código de Processo Civil de 1939 e a maior parte da vigência do Código de Processo Civil de 1973, regulava-se a impenhorabilidade do bem destinado ao domicílio da família. Tal disposição foi alterada com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, que trata do bem de família nos arts. 1711 a 1722, sendo mesmo instituído pelo registro de seu título no Registro de Imóveis.

A atual jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios dispõe no seguinte sentido quanto à relativização da impenhorabilidade:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. PENHORA DE VERBA SALARIAL. IMPENHORABILIDADE. 1. A verba salarial é impenhorável, salvo para pagamento de dívida alimentar ou em relação a valores que excedam os 50 (cinquenta) salários mínimos mensais. (CPC/2015 833 IV § 2º). 2. Negou-se provimento ao agravo.

(Acórdão n.1078897, 07086581020178070000, Relator: SÉRGIO ROCHA 4ª Turma Cível, Data de Julgamento: 01/03/2018, Publicado no DJE: 13/03/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada.)<sup>72</sup>

Portanto, a atual ordem processual admite a relativização da impenhorabilidade nos casos em que a constrição é destinada à satisfação de obrigações de natureza alimentícia e, ainda, na hipótese em que as importâncias excedem cinquenta salários mínimos mensais.

---

<sup>72</sup> BRASIL. *Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios*. Acórdão. Agravo de instrumento n. 07086581020178070000. 4ª Turma Cível. Rel. Sergio Rocha. DJe. Brasília. Julgado em: 01/03/2018.

### **3. A IMPENHORABILIDADE DO FUNDO ESPECIAL DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AOS PARTIDOS POLÍTICOS**

O fundo partidário consiste em espécie dos meios de financiamento eleitoral existentes. A partir da entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, há a controvérsia sobre sua impenhorabilidade absoluta em virtude da supressão deste termo no texto legal.

Portanto, passa-se a abordar de forma mais detida ao fundo de financiamento para aferir se tal impenhorabilidade persiste tal como prevista no Código de Processo Civil de 1973 que previa de forma expressa a absoluta impossibilidade de penhora sobre os recursos abrangidos pelo fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos.

#### **3.1. Fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos**

Pinto Ferreira leciona que “o *Fundo Partidário é um órgão de assistência financeira aos partidos*”<sup>73</sup>. A princípio, a percepção efetiva e relevante é a utilização do Fundo Partidário para garantia do Estado democrático de direito.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos foi instituído pela Lei 4.740 denominada de Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP, em 15 de julho de 1965. Posteriormente, a Lei 5.682, de 21 de julho de 1971<sup>74</sup>, substituiu a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, mantendo o Fundo Partidário, em seu título VIII (artigo 95 e seguintes). A Carta de 1988 constitucionalizou o Fundo Partidário, em seu artigo 17, § 3º, ao preconizar que os partidos políticos terão direito a recursos dele provenientes<sup>75</sup>.

O Fundo atualmente é regulado pela Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, sendo composto de dotações orçamentárias da União, multas e penalidades eleitorais, recursos financeiros legais e doações privadas:

“Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

---

<sup>73</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos: lei n. 5.682, de 21-7-1971, atualizada pela lei n. 8.249, de 23-10-1991*. São Paulo, Saraiva, 1992, p. 174.

<sup>74</sup> BRASIL. *Lei n° 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos (revogada pela Lei n° 9.096, de 1995)*. Acesso em 20. dez. 2017.

<sup>75</sup> AMORIM, Miriam Campelo de Melo. *Fundo partidário*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2005.

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 ou jurídica, 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.”<sup>76</sup>

Não obstante as previsões de sua constituição conforme elencado acima, fato é que na prática os recursos que formam o Fundo Partidário são compostos das hipóteses dos incisos I<sup>77</sup> e IV<sup>78</sup> do artigo 38 da Lei n. 9.096/95, conforme se verifica das informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Tal verificação revela natureza jurídica pública preponderante dos valores que integram o aludido fundo. Os critérios de distribuição foram definidos pela Lei nº 9.096/95, alterada pela Lei nº 11.459/2007 e Lei nº 12.875/2013, sendo os seguintes:

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:(Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013).

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013)

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses. (Redação dada pela Lei nº 13.107, de 2015).<sup>79</sup>

A sistemática de distribuição dos recursos do Fundo Partidário pelo Tribunal Superior Eleitoral obedece aos ditames dos arts. 40, §§ 1º e 2º e art. 41, *caput*, todos da Lei n. 9.096 de 1995, a saber: a previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior

<sup>76</sup> BRASIL. *Lei nº 9.906, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em 7 set. 2017.

<sup>77</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Distribuição do Fundo Partidário 2017 – Duodécimos*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-duodecimo-de-novembro-2017>>. Acesso em 7 set. 2017.

<sup>78</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Distribuição do fundo partidário 2017 – Multas*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-multas-de-outubro-2017>>. Acesso em 7 set. 2017.

<sup>79</sup> BRASIL. *Lei nº 9.906, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em 7 set. 2017.

Eleitoral; cabe ao Tesouro Nacional depositar, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral; na mesma conta especial são depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na Legislação Eleitoral; e o Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito, faz a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo os critérios já apresentados.

A Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão utiliza o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para correção desses valores, podendo ainda, haver alterações por meio de emenda parlamentar, durante a tramitação do projeto da lei orçamentária no Congresso Nacional.

Para composição do valor final, é somada também a projeção de arrecadação de multas previstas no Código Eleitoral e em leis conexas – tais projeções são baseadas no histórico de arrecadação.

Em 2016, foram distribuídos através do Fundo Partidário, R\$ 819 milhões, entre duodécimos e multas. Para 2017, o orçamento do governo federal prevê o mesmo valor.<sup>80</sup>

A partir da análise de sua composição, abordará a destinação dos valores repassados pela Corte Superior Eleitoral e a natureza jurídica dela decorrente.

Uma vez fixada a natureza jurídica de tal receita, tratará de aspectos relacionados à prestação de contas, controle e fiscalização pela Justiça Eleitoral e Ministério Público.

### **3.2. Formas de utilização dos recursos do fundo partidário**

A Lei dos Partidos Políticos<sup>81</sup> preconiza em seu art. 44 as formas de utilização das receitas provenientes dos repasses, entre eles: (1) manutenção das sedes e dos seus serviços, além do pagamento de pessoal; (2) propaganda doutrinária e política,

---

<sup>80</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Fundo Partidário*. Distribuição em 2017; Distribuições anteriores. Ano de 2017. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>. Acesso em 9 abr. 2017.

<sup>81</sup> BRASIL. *Lei nº 9.906, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em 15 mai. 2017.



(3) no alistamento e nas campanhas eleitorais; (4) na criação e manutenção de instituto de fundação para fomentar as pesquisas de doutrinas e educação política; e (5) criação e manutenção de programas para promover e incentivar a participação política das mulheres.

Sobre as disposições de que trata o item (1), a infraestrutura partidária requer permanente manutenção em caráter básico como aluguel, materiais de escritório, gastos com serviços gerais e manutenção, aquisição de tecnologia suficiente a demandar as necessidades exigidas pelo Tribunal Superior Eleitoral e ainda, o custeio com folha de pagamentos que conforme previsão legal, poderá atingir até 50% dos recursos recebidos.

Cabe ressaltar que a infraestrutura dos partidos em sede nacional tem como objetivo propiciar o fortalecimento e a aproximação dos entes políticos com a sociedade e ainda, assessorar e nortear os filiados que exercem seus mandatos eletivos a seguirem doutrinariamente o planejamento político-eleitoral, objetivado ao alcance de políticas sociais.<sup>82</sup>

Ângelo Panebianco reconhece a importância de um forte corpo burocrático dos partidos, afirmando inclusive que o número de funcionários – em combinação com outros fatores é a “espinha dorsal” da distinção entre partidos fortes e fracos, pois esse corpo burocrático traz melhores condições para principalmente o partido atingir um alto nível de “coerência estrutural interna”.<sup>83</sup>

Quanto aos itens (2) propaganda doutrinária e política ; (4) criação e manutenção de instituto de fundação para fomentar as pesquisas de doutrinas e educação política estes tem como objetivo a realização de estudos e pesquisas sobre temas políticos socioculturais e econômicos, assim como planejamento, organização, promoção e execução de cursos de formação, capacitação política, congressos, conferências, ciclos de estudos, seminários, simpósios e palestras inerentes a temas políticos, econômicos e outros assuntos a eles correlatos de interesse regional, nacional e transnacional, em face das disposições estatutárias.

---

<sup>82</sup> PIMENTA DOS REIS, Daniel Gustavo Falcão. *Financiamento da política no Brasil*. Tese (Mestrado) Programa de Mestrado Universidade de São Paulo, SP, 2010, p. 178/179.

<sup>83</sup> PANEBIANCO, Ângelo. *Modelos de Partido: Organização e poder nos partidos Políticos*, (tradução de Denise Agostinetti). São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.425.

No que concerne ao item (3) alistamento e campanhas eleitorais, é sabido que por força do disposto no do artigo 14, parágrafo 1 e parágrafo 3, inciso III da Carta Magna o alistamento eleitoral é um dos requisitos obrigatórios para que o eleitor possa votar para eleger seus representantes e ser votado, caso venha a se candidatar, desenvolve-se um custo sobre a estruturação da campanha no fortalecimento do Estado democrático de Direito.

Por fim, o item (5) criação e manutenção de programas para promover e incentivar a participação política das mulheres; de forma a disseminar a participação feminina no processo eleitoral como forma de contribuir com a luta pela superação das desigualdades de gênero na Política.

Conforme já demonstrado, tais gastos se prestam a dar efetivo cumprimento ao disposto no art. 1º da Lei n. 9.096/1995, no tocante ao objetivo de assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Por tal razão, conforme restará demonstrado no capítulo seguinte, a jurisprudência possui entendimento pacificado no sentido de que a natureza jurídica dos recursos que compõem o Fundo de Assistência aos Partidos Políticos é pública.

Diante de tal reconhecimento, todos os recursos devem ser controlados de forma segregada, com denominações próprias a proceder na identificação da natureza das receitas (Fundo Partidário, Doações para Campanha e Outros Recursos).<sup>84</sup>

### **3.3. Da impenhorabilidade absoluta do fundo partidário prevista no Código de Processo Civil de 1973**

O Código de Processo Civil de 1973 não dispunha originalmente no Capítulo IV – Da Execução por quantia Certa contra Devedor Solvente, na Seção I – denominada

---

<sup>84</sup> Art. 6º Os Partidos Políticos, em cada esfera de direção, deverão abrir contas bancárias para a movimentação financeira das receitas de acordo com a sua origem, destinando contas bancárias específicas para movimentação dos recursos provenientes: I – do "Fundo Partidário", previsto no inciso I do art. 5º desta Resolução; II – das "Doações para Campanha", previstas no inciso IV do art. 5º desta Resolução; e III – dos "Outros Recursos", previstos nos incisos II, III e V, do art. 5º desta Resolução.

“Da Penhora, da Avaliação e da Expropriação de Bens”, sobre a impenhorabilidade de recursos integrantes do Fundo Partidário.

O texto do inciso XI do art. 649 da norma adjetiva em questão, foi incluído posteriormente pela Lei 11.694, de 12 de junho de 2008, nos seguintes termos:

“Art. 649. São absolutamente impenhoráveis:

[...]

XI - os recursos públicos do fundo partidário recebidos, nos termos da lei, por partido político;<sup>85</sup>

Tal mudança instituída pela Lei n. 11.694/2008 consagrou ao fundo partidário o instituto jurídico da impenhorabilidade, antes só concebido a outros bens, com vistas à garantia da preservação dos recursos percebidos pelos partidos políticos, via Fundo Partidário.

Isso se deu pelo fato de diretórios nacionais dos partidos políticos, encarregados do recebimento dos repasses e distribuição dos recursos do fundo a outros diretórios de nível estadual ou municipal, serem frequentemente surpreendidos com penhoras e bloqueios eletrônicos nas contas utilizadas por supostos débitos dos mesmos, em desobediência ao disposto no art. 15-A da Lei n. 9.096/95:

“Art. 15-A. A responsabilidade, inclusive civil e trabalhista, 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.”

Conforme leciona Scarpinella Bueno, somente os diretórios dos partidos políticos podem ser condenados ao pagamento de algum valor, eis que o Código de Processo Civil passou a preceituar expressamente a impenhorabilidade dos fundos partidários.<sup>86</sup>

Os §§ 4º e 5º do art. 28 da Lei n. 9.096/95 também militam em favor do reconhecimento das independências das esferas partidárias ao afastarem sua responsabilidade sobre atos praticados por outros diretórios, da seguinte forma:

“Art. 28 [...]”

§ 4º Despesas realizadas por órgãos partidários municipais ou estaduais ou por candidatos majoritários nas respectivas

<sup>85</sup> BRASIL. *Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Institui o Código de Processo Civil*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm)>. Acesso em 22 maio. 2017.

<sup>86</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil: tutela jurisdicional executiva*. v. 3. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 242.

circunscrições devem ser assumidas e pagas exclusivamente pela esfera partidária correspondente, salvo acordo expresse com órgão de outra esfera partidária.

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

Os recursos do fundo partidário são absolutamente impenhoráveis, devido a sua fonte pública - como as multas e penalidades, recursos financeiros destinados por lei e dotações orçamentárias da União disponibilizadas aos Partidos Políticos, definido pelo professor Lauro Campos da Universidade de Brasília, no seu livro História do Pensamento Econômico – como “associação orientada para influenciar ou ocupar o poder político em um determinado país politicamente organizado e/ou Estado, em que se faz presente e/ou necessário como objeto de mudança e/ou transformação social”<sup>87</sup>, ao qual, assume a natureza jurídica dessas verbas na aplicação do Estado Democrático de Direito.

Tendo em vista a importância que detém no direito e na sociedade brasileira, eis que reconhecida amplamente sua importância pela necessidade de filiação ante a concorrência a qualquer cargo eletivo, justamente por constituir um partido no instrumento de viabilização da democracia, o legislador entendeu por bem em assegurar legalmente a absoluta impenhorabilidade dos recursos provenientes do Fundo Partidário.

A Lei n. 9.096/95, por sua vez, cumprindo seu mister constitucional, determinou em seu art. 3º: “*É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.*”<sup>88</sup>

Os órgãos estaduais e municipais das agremiações sequer se apresentam como filiais ou sucursais de seus diretórios nacionais para fins de responsabilidade trabalhista, civil, fiscal ou mesmo comercial. As agremiações partidárias obviamente recebem da legislação nacional tratamento diferenciado, não podendo ser equiparados às sociedades comerciais ou empresariais, à medida que não exercem

---

<sup>87</sup> VIANA, Nildo. *O que são Partidos Políticos*. Goiânia: Edições Germinal, 2003. p. 12.

<sup>88</sup> BRASIL. *Lei nº 9.906, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em 7 set. 2017.

atividades econômicas, tampouco partilham entre si quaisquer eventuais resultados provenientes de produção de bens ou de circulação de bens ou de serviços.

Os Partidos, ao elaborarem seus estatutos, acabaram por definir sua estrutura, organização e funcionamento, refletido em esferas independentes nos exatos moldes do princípio federativo inserido no art. 18 da Lei Maior, o qual estabelece como autônomos – no âmbito da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil – a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios.

Enquanto os partidos são organizados e funcionam em conformidade com o disposto em lei específica, de n. 9.096/95, as sociedades que possuem finalidade lucrativa são regidas pelos artigos 966 e seguintes do Código Civil Brasileiro.

Logo, o legislador, ao conferir este caráter de impenhorabilidade, criou mecanismo para garantir a real e efetiva aplicação dos recursos dirigidos ao Fundo Partidário, eis que os partidos políticos, de acordo com a importância que detêm em nosso ordenamento jurídico e sociedade, devem utilizar as verbas destinadas de forma retilínea e exemplar.

Portanto, com o advento da Lei n. 11.694/2008, pode-se atestar que os recursos recebidos pelos partidos políticos, a partir do início de sua vigência, têm privilégio no concernente à garantia de sua impenhorabilidade, ou seja, gozam de benefício anteriormente concedido apenas aos bens de família, da residência do executado, vestuários, bens de uso pessoal do executado, vencimentos (salários, de um modo geral), bens necessários ao exercício de qualquer profissão, materiais necessários a obras em andamento, seguro de vida, pequena propriedade rural, recursos percebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde e assistência social e a quantia depositada em caderneta de poupança, respeitado o limite de 40 salários mínimos.

Conforme a anterior previsão legal dos bens impenhoráveis, nota-se que estes eram apenas os vistos como absolutamente indispensáveis ou que, diante de sua falta, causariam enorme prejuízo ao devedor. Portanto, que os recursos destinados à manutenção e fomento dos partidos políticos também sejam assim encarados, pois estes têm fundamental importância em nosso Estado democrático de Direito, eis que clara a previsão constitucional.

### **3.4. O dimensionamento conferido à impenhorabilidade dos recursos do fundo partidário na vigência do Código de Processo Civil de 1973**

Na anterior ordem processual, com a expressa indicação ao termo “absolutamente impenhoráveis” no *caput* do art. 649, ainda assim o fundo partidário recebia algumas constrições provenientes de dívidas alimentares, por juízes relativizarem a presunção absoluta a depender do caso concreto. A seguir, passar-se-á a abordar os diversos entendimentos na jurisprudência brasileira quando ainda vigente o Código de Processo Civil de 1973.

#### **3.4.1. Do entendimento sedimentado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1.474.605**

O Superior Tribunal de Justiça na seção realizada em abril de 2015, proferiu Acórdão, por maioria, dando parcial provimento ao recurso especial interposto pelo Diretório Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, nos termos do voto do Ministro Relator Ricardo Villas Bôas Cueva, que foi acompanhado pelos Ministros Moura Ribeiro e Paulo de Tarso Sanseverino, restando vencido o voto do Ministro Marco Aurélio Bellizze.<sup>89</sup>

A controvérsia do Recurso Especial cingia-se à extensão da impenhorabilidade dos recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, prevista no art. 649, XI, do Código de Processo Civil de 1973, cujo julgamento restou assim ementado:

“RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. NÃO CABIMENTO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.

OFENSA AO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO.

AUSÊNCIA. SÚMULA Nº 282/STF. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. PENHORA DE VALORES ORIUNDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO LEGAL. ART. 649, XI, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

1. O art. 649, XI, do CPC impõe a impenhorabilidade absoluta dos recursos públicos do fundo partidário, nele compreendidas as verbas previstas nos incisos I, II, III e IV do art. 38 da Lei nº 9.096/1995.

---

<sup>89</sup> BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Acórdão. Recurso Especial n.1474605/MS. 3ª Turma. Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA. DJU, Brasília, 01/09/2015. Data de Julgamento: 07/04/2015.

2. Os recursos do fundo partidário são originados de fontes públicas, como as multas e penalidades, recursos financeiros destinados por lei e dotações orçamentárias da União (art. 38, I, II e IV), ou de fonte privada, como as doações de pessoa física ou jurídica diretamente ao fundo partidário (art. 38, III).

3. Após a incorporação de tais somas ao mencionado fundo, elas passam a ter destinação legal específica e, portanto, natureza jurídica de verba pública, nos termos do art. 649, XI, do CPC, "recursos públicos", independentemente da origem.

4. A natureza pública do fundo partidário decorre da destinação específica de seus recursos (art. 44 da Lei nº 9.096/1995), submetida a rigoroso controle pelo Poder Público, a fim de promover o funcionamento dos partidos políticos, organismos essenciais ao Estado Democrático de Direito.

5. O Fundo Partidário não é a única fonte de recursos dos partidos políticos, os quais dispõem de orçamento próprio, oriundo de contribuições de seus filiados ou de doações de pessoas físicas e jurídicas (art. 39 da Lei nº 9.096/1995), e que, por conseguinte, ficam excluídas da cláusula de impenhorabilidade.

6. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1474605/MS, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 07/04/2015, DJe 26/05/2015)<sup>90</sup>

Segundo o voto do Ministro relator, o Código de Processo Civil de 1973, por meio do inciso XI de seu artigo 649 considera como bens absolutamente impenhoráveis as verbas recebidas pelos partidos políticos oriundas do fundo partidário.

Para ele, a expressão "nos termos da lei" no dispositivo acima destacado remete à Lei nº 9.096/1995, que dispõe sobre os partidos políticos e que, no Capítulo II, disciplina o Fundo Partidário, na qualidade de garantia constitucional prevista no art. 17, § 3º, da Constituição Federal que determina: "*Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos da lei*".

Assim é que, no tocante à sua origem, os recursos do fundo partidário são originados de fontes públicas, como as multas e penalidades, recursos financeiros destinados por lei e dotações orçamentárias da União (art. 38, I, II e IV), ou de fonte

---

<sup>90</sup> BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Acórdão. Recurso Especial n.1474605/MS. 3ª Turma. Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA. DJU, Brasília, 01/09/2015. Data de Julgamento: 07/04/2015.

privada, como as doações de pessoa física ou jurídica diretamente ao fundo partidário (art. 38, III).

Para o voto vencedor, após a incorporação de tais somas ao mencionado fundo, elas passam a ter destinação legal específica e, portanto, natureza jurídica de verba pública ou nos termos do art. 649, XI, do CPC de 1973, recursos públicos.

Outro fator importante para tal reconhecimento, segundo o voto vencedor, a movimentação de recursos recebidos pelo partido político, oriundos do Fundo Partidário, deve ser realizada por meio de conta bancária aberta exclusivamente para tal fim, sob pena de comprometer a lisura e veracidade das contas prestadas, ante a impossibilidade de se verificar especificamente quais os recursos provieram de referida fonte. Ressaltou o Ministro relator que o descumprimento da regra acima configura irregularidade insanável e capaz de ensejar a desaprovação das contas.<sup>91</sup>

Nesse particular, a decisão de considerar impenhorável o fundo partidário seguiu a orientação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Veja-se:

"PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010. SUPOSTA OFENSA AO ART. 93, INCISOS IX E X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE CONTA BANCÁRIA EXCLUSIVA PARA MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. IRREGULARIDADE GRAVE E INSANÁVEL. INVERSÃO DO JULGADO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULAS 279/STF E 07/STJ. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(...)

2.Os partidos políticos devem manter conta bancária exclusivamente destinada à movimentação dos recursos oriundos do Fundo Partidário, sendo certo que a desobediência a esse comando normativo é irregularidade de natureza grave e insanável, capaz de dar azo à reprovação das respectivas contas.

3.O Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas da causa, concluiu que restou comprovada a inexistência de conta bancária específica e exclusiva para a movimentação dos recursos do Fundo Partidário e a apresentação intempestiva dos balancetes referentes aos meses de novembro e dezembro de 2010. Portanto, a inversão do julgado atrai os óbices das Súmulas 279/STF e 07/STJ.

4.Agravo regimental desprovido" (AgR-AI n° 13.885/PA, Relatora Ministra Laurita Vaz, DJE 19/5/2014 - grifou-se).

---

<sup>91</sup> BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Acórdão. Recurso Especial n.1474605/MS. 3ª Turma. Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA. DJU, Brasília, 01/09/2015. Data de Julgamento: 07/04/2015.



"AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PARTIDO POLÍTICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2004. FUNDO PARTIDÁRIO. RECURSOS. MOVIMENTAÇÃO. CONTA BANCÁRIA ESPECÍFICA. OBRIGATORIEDADE. ART. 40 DA RES.-TSE 21.841/2004. PRECEDENTES DO TSE. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. NÃO PROVIMENTO.

1. Consoante o art. 4º da Res.-TSE 21.841/2004, os partidos políticos devem manter contas bancárias distintas para movimentar os recursos financeiros do Fundo Partidário e os de outra natureza porventura existentes, cuja exigência não era inédita, a teor da jurisprudência desta Corte e do art. 60, XI, da Res.-TSE 19.768/96.

2. Na espécie, ante a impossibilidade de se comprovar a regularidade da movimentação de R\$ 138.767,29 do total de R\$ 240.000,00 recebidos pelo agravante em 2004 a título de verbas do Fundo Partidário (57,81% do montante repassado) - em virtude da gestão desses valores e de outros oriundos de fontes diversas em uma única conta bancária, não permitindo à Justiça Eleitoral examinar como e quando esses recursos públicos foram aplicados -, impõe-se a sua restituição ao Erário (art. 34 da Res.-TSE 21.841/2004).

3. Agravo regimental não provido" (AgR-REspe nº 7.582.125-95/SC, Relatora Ministra Nancy Andrihgi, DJE 30/4/2012 - grifou-se).

Da breve sistemática apresentada concluiu o colegiado, por maioria que e os valores recebidos do Fundo Partidário, independentemente da origem, são considerados recursos públicos, isso porque referida verba possui destinação específica prevista em lei, além de sujeitar-se a rigoroso controle pelo Poder Público através de prestação de contas que, na hipótese de ser desaprovada, poderá implicar no desconto da quantia a ser repassada ou até mesmo na suspensão da cota do respectivo partido político.

Para o Ministro Ricardo Cueva tais circunstâncias deixam claro que o legislador, no artigo 649, XI, do CPC/1973, ao fazer referência a "recursos públicos do fundo partidário", tão somente reforçou a natureza pública da verba, de modo que os valores depositados nas contas bancárias utilizadas exclusivamente para o recebimento da mencionada legenda são absolutamente impenhoráveis.

Pontou o voto vencedor que nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral não faz nenhuma distinção acerca da origem dos recursos que constituem o fundo, se pública ou privada, tratando-o como um todo indivisível e de natureza pública.

Para o colegiado, desse modo, o art. 649, XI, do CPC/1973 impõe a impenhorabilidade absoluta dos recursos públicos do fundo partidário, compreendidas

as verbas previstas nos incisos I, II, III e IV do art. 38 da Lei n. 9.096/1995, diante da sua inegável natureza pública, identificável especialmente pela destinação para fim específico, relacionado ao funcionamento dos partidos políticos, organismos essenciais ao Estado Democrático de Direito.

A turma salientou, ainda, que o fundamento para tal restrição é o mesmo aplicável à hipótese de impenhorabilidade de recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social (artigo 649, IX, do CPC): a preservação da ordem pública.

Além disso, destacou que a conclusão do acórdão recorrido, de que a origem do débito, se relacionado com as atividades previstas no art. 44 da Lei n. 9.096/1995, afastaria a previsão contida no artigo 649, XI, do CPC/1973, acabaria, na realidade, por descaracterizar a absoluta impenhorabilidade ora em estudo.

Segundo o voto vencedor não se desconhece a existência de doutrina que entende possível a penhora dos recursos de origem privada que compuserem o fundo partidário, como o faz Araken de Assis:

"[...] Em relação aos 'recursos públicos', portanto, há impenhorabilidade absoluta: qualquer que seja a natureza da dívida (v.g., a trabalhista), a verba é impenhorável. No entanto, a impenhorabilidade não abrange qualquer quantia depositada na conta corrente, e passível do bloqueio on line (art. 655-A), porque são penhoráveis as doações. Caberá ao órgão partidário responsável pela dívida alegar a impenhorabilidade (art. 655-A, § 2º), demonstrando, através das contas apresentadas à Justiça Eleitoral, a composição dos seus recursos financeiros"<sup>92</sup>

A despeito do entendimento de natureza pública, o qual prevaleceu no julgamento do Recurso mencionado, o Ministro Marco Aurélio Bellizze divergiu do entendimento da impenhorabilidade absoluta do fundo partidário. Pata tal, ressaltou que o fundo tem destinação específica e, dentre tal destinação, inclui as despesas políticas, que é a que se refere o caso concreto.

Nesse sentido, entendeu que embora não negue a impenhorabilidade do fundo deva-se afastá-la no caso concreto em razão da correspondência entre a rubrica do fundo e a despesa existente. Nas palavras do voto do Ministro vencido:

---

<sup>92</sup> ASSIS, Araken. *Manual da Execução*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 265.

“No caso, *mutatis mutandis*, os recursos públicos que compõem o fundo partidário destinam-se [...] a fazer frente às despesas do partido político com propaganda política e, sendo esta a origem da dívida, possível a correlata constrição judicial recaia sobre eles, nos limites previstos para tal rubrica/despesa”.<sup>93</sup>

Entretanto, para a maioria da turma julgadora no Superior Tribunal de Justiça, a análise sistemática da controvérsia em questão demonstra que a natureza das verbas que integram o fundo partidário é essencialmente pública, independentemente da origem, e, portanto, impenhoráveis, nos termos do artigo 649, XI, do CPC/1973.

#### **3.4.2. Da impenhorabilidade absoluta frente a dívidas trabalhistas – Processo n. 15436-2008-012-09-00-0, da 12ª Vara do Trabalho de Curitiba – Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**

O processo n. 15436-2008-012-09-00-0 foi julgado no dia 12 de novembro de 2014, tratando-se de Embargos à Execução oposto pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB com a finalidade de afastar sua responsabilidade pelo pagamento das verbas trabalhistas devidas ao exequente.

Embora o Juízo adote como razão de decidir a ausência de demonstração que os valores penhorados são do fundo partidário, alega que tal fato é indiferente ante a ausência de óbice à sua penhora quando se trata de execuções trabalhistas. Nas palavras do Juiz do Trabalho Luciano Augusto de Toledo Coelho:

“O ônus de provar que a conta penhorada recebe, exclusivamente, valores do fundo partidário era do embargante, ônus o qual não se desincumbiu. Ainda que assim não o fosse, não há nenhuma óbice para penhora de valores oriundos do fundo partidário para pagamento de execuções trabalhistas.”<sup>94</sup>

Nesse sentido, ainda com a expressa indicação no Código de Processo Civil à absoluta impenhorabilidade, tal decisão flexibilizou tal disposição com a finalidade de adimplemento de verbas trabalhistas, as quais possuem natureza eminentemente alimentar.

<sup>93</sup> BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Voto vencido Min. Bellizze. Recurso Especial n.1474605/MS. 3ª Turma. Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA. DJU, Brasília, 01/09/2015. Data de Julgamento: 07/04/2015. p. 3.

<sup>94</sup> BRASIL. *Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*. Sentença. Embargos à execução n. 15436-2008-012-09-00-0. 12ª Vara do Trabalho de Curitiba. Juiz do Trabalho Luciano Augusto de Toledo Coelho. Curitiba.

### 3.4.3. O entendimento do Tribunal Superior Eleitoral quanto á (im)penhorabilidade do fundo partidário para fins de adimplemento de verbas trabalhistas

No julgamento da Petição n. 134-67.2013.6.00.0000, a qual teve como Ministro Relator o Min. Henrique Neves da Silva, proveniente do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral proferiu decisão que restou assim ementada:

"PENHORA. FUNDO PARTIDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE BLOQUEIO DE VALORES PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.

Os valores do Fundo Partidário são absolutamente impenhoráveis (CPC, art. 649, XI), não cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral proceder ao seu bloqueio como meio de garantir créditos a terceiros.

(TSE – Pet: 13467 DF, Relator: Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Data de Julgamento: 18/04/2013, Data de publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 102, Data 3/6/2013, Página 71-72)<sup>95</sup>

A decisão destacou o entendimento prevalecente no Tribunal de impenhorabilidade das cotas do fundo partidário a que fazia jus o PPS, em virtude da expressa determinação legal de absoluta impenhorabilidade.

Ademais, a vasta jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral segue a mesma orientação quanto à impossibilidade de bloqueio de valores por este Tribunal, conforme as ementas a seguir colacionadas:

"PENHORA. FUNDO PARTIDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE BLOQUEIO DE VALORES PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.

- Os valores do Fundo Partidário são absolutamente impenhoráveis (CPC, art. 649, XI), não cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral proceder ao seu bloqueio como meio de garantir créditos de terceiros" (Pet nº 13467/DF, Relator Ministro Henrique Neves da Silva, DJE 3/6/2013 - grifou-se).<sup>96</sup>

"PETIÇÃO. 12ª VARA DO TRABALHO DE BRASÍLIA. MANDADO DE PENHORA DE CRÉDITOS JUNTO A TERCEIROS. FUNDO

<sup>95</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Acórdão. Pet. n. 13467/DF. Tribunal pleno. Relator: Min Henrique Neves da Silva. DJU, Brasília, 3/6/2013.

<sup>96</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Acórdão. Pet. n. 13467/DF. Tribunal pleno. Relator: Min Henrique Neves da Silva. DJU, Brasília, 3/6/2013.

PARTIDÁRIO. BLOQUEIO. IMPOSSIBILIDADE. PENHORA DA CONTA BANCÁRIA DO PARTIDO. COMPETÊNCIA DO JUIZ DA EXECUÇÃO. FORNECIMENTO DO NÚMERO DA CONTA DA AGREMIAÇÃO. POSSIBILIDADE.

1. Na linha dos precedentes desta Corte, não é permitido o bloqueio das cotas do fundo partidário para satisfação de débito reconhecido em processo judicial.

2. Entendimento reforçado pelo inciso XI do artigo 649 do CPC, que estatui serem absolutamente impenhoráveis os recursos públicos do fundo partidário.

3. Compete ao juiz da execução a realização de penhora da conta bancária de agremiação partidária.

4. Fornecimento do número da conta bancária de partido político " (Pet nº 316503/DF, Relator Ministro Marcelo Ribeiro, DJE 5/11/2010 - grifou-se).<sup>97</sup>

Ainda sobre a impenhorabilidade, o Tribunal Superior Eleitoral se pronunciou no seguinte sentido:

"PETIÇÃO. MANDADO DE PENHORA. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. BLOQUEIO DE COTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. FORNECIMENTO DOS DADOS REFERENTES À CONTA DA AGREMIAÇÃO. DESNECESSIDADE.

I - A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmou-se no sentido de que não cabe a esta Corte promover o bloqueio de cotas do fundo partidário.

II - É despiciendo o fornecimento do número da conta bancária de partido político, uma vez que o juízo requerente tem à sua disposição a penhora on-line, prevista no art. 655-A, § 4º, do Código de Processo Civil.

III - Pedido indeferido" (Pet nº 409436/SP, Relator p/ acórdão Ministro Ricardo Lewandowski, DJE 20/03/2012 - grifou-se).<sup>98</sup>

Sendo assim, a partir da análise sobre o tratamento conferido à impossibilidade de bloqueio das verbas partidárias na vigência do revogado Código de Processo Civil de 1973 nas esferas eleitoral, trabalhista e sob a perspectiva uniformizadora da legislação infraconstitucional do Superior Tribunal de Justiça, passa-se a abordar a nova ordem inaugurada pelo Código de Processo Civil de 2015 e, a partir de então, é o entendimento jurisprudencial sobre a impenhorabilidade até o momento no cenário jurídico brasileiro.

<sup>97</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Acórdão. Pet. n. 316503/DF. Tribunal pleno. Relator: Min Marcelo Ribeiro. DJU, Brasília, 5/11/2010.

<sup>98</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Acórdão. Pet. n. 409436/SP. Tribunal pleno. Relator: Min Ricardo Lewandowski. DJU, Brasília, 20/03/2012.

### 3.5. Do tratamento jurisprudencial da impenhorabilidade do fundo partidário na vigência do Código de Processo Civil de 2015

Com a nova redação do dispositivo do Código de Processo Civil que trata do assunto em comento, instalou-se a discussão quanto à manutenção ou não da absoluta impenhorabilidade do fundo partidário. Portanto, passa-se a discorrer sobre os reflexos ainda não tão evidentes quanto a tal alteração no texto normativo.

Embora promovida tal alteração, é possível identificar que pouco surte efeitos práticos quanto à absoluta impenhorabilidade do fundo partidário. No Tribunal Superior Eleitoral não houve ainda julgamento sobre a matéria na vigência da nova ordem processual. Contudo, é possível identificar nas Cortes eleitorais regionais julgados que determinam o desbloqueio de penhoras feitas em fundos partidários dos partidos, ante a manutenção de sua impenhorabilidade.

A título exemplificativo, veja-se a ementa proveniente de julgamento proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Goiás:

“CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES 2014. PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO e PSD. ÓRGÃO DE DIREÇÃO REGIONAL. DETERMINAÇÃO DE RECOLHIMENTO AO TESOUREIRO NACIONAL DA QUANTIA CUJO DOADOR ORIGINÁRIO NÃO FORA IDENTIFICADO. ART. 29 DA RESOLUÇÃO Nº 23.406, DE 27.2.2014. IMPUGNAÇÃO À PENHORA. ART. 854, § 3º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/2015. IMPENHORABILIDADE DO MONTANTE BLOQUEADO. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS. NÃO COMPROVAÇÃO. INDEFERIMENTO.

1- As matérias discutíveis na impugnação fundada no art. 854 do CPC/2015 são restritas (impenhorabilidade da quantia e indisponibilidade excessiva) e demandam comprovação.

2- Não comprovada a impenhorabilidade do montante bloqueado, por ser oriundo do Fundo Partidário, tampouco a insuficiência de recursos para pagamento da dívida, mantém-se a constrição efetuada sobre os ativos financeiros do partido executado.

3- Impugnação indeferida.

(PRESTACAO DE CONTAS n 281184, ACÓRDÃO n 25/2018 de 29/01/2018, Relator(a) FERNANDO DE CASTRO MESQUITA, Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 021, Data 02/02/2018, Página 27-29)<sup>99</sup>

<sup>99</sup> BRASIL. *Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Goiás*. Acórdão. Prestação de contas n. 281184. Relator: Des. Fernando de Castro Mesquita. DJ, tomo 021, 02/02/2018.

No mesmo sentido, quanto à absoluta impenhorabilidade do fundo partidário já sob a égide do Código de Processo Civil de 2015, se pronunciou o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais no seguinte sentido:

Recurso Eleitoral. Agravo de Instrumento. Execução Fiscal. Multa Eleitoral. Pedido de desbloqueio de verba salarial. Aplicação Financeira. Reserva de capital. Penhorabilidade. Indeferimento.

Artigo 833, X, do Código de Processo Civil. Impenhorabilidade absoluta de quantias depositadas em conta poupança vinculada a conta corrente até o limite de 40 (quarenta) salários mínimos.

A impenhorabilidade alcança as aplicações em fundo de investimentos em conta-corrente ou guardadas em papel-moeda, ressalvado eventual abuso, má-fé, ou fraude. Não configuração no caso concreto de má-fé ou abuso.

Precedentes: STJ, TRE/SP, TJ/SP E TRF3.

Recurso a que se dá provimento.

(RECURSO ELEITORAL n 21803, ACÓRDÃO de 25/08/2016, Relator(a) ANTÔNIO AUGUSTO MESQUITA FONTE BOA, Publicação: DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, Data 05/09/2016)<sup>100</sup>

Isto posto, embora o Código de Processo Civil de 2015 não tenha previsto expressamente a absoluta impenhorabilidade, pode-se concluir que permanece inalterado o tratamento jurídico conferido aos fundos partidários no que concerne ao instituto em comento, mesmo com a supressão do termo “absolutamente” da letra da lei.

A ausência de menção expressa no dispositivo legal não conduz ao desvirtuamento da impossibilidade de penhora o que, contudo, não exclui as hipóteses de relativização da impenhorabilidade quando analisado determinado caso concreto, o que dependerá da análise do Juiz quanto à excepcionalidade de forma minuciosa, com a finalidade de não transformar a regra – impenhorabilidade – em exceção.

---

<sup>100</sup> BRASIL. *Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais*. Acórdão. Recurso Eleitoral n. 21.803. Relator: Min Antonio Augusto Mesquita Fonte Boa. DJMG, 05/09/2016.

## CONCLUSÃO

Não obstante o Código de Processo Civil atualmente vigente não tenha se valido da expressão “absolutamente” antes do adjetivo impenhoráveis no bojo de seu artigo 833, inciso XI, o dimensionamento da impenhorabilidade que gozam os recursos que compõem o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos parece inatingida, uma vez que:

I – A utilização a expressão "nos termos da lei" no dispositivo acima destacado remete à Lei nº 9.096/1995, que dispõe sobre os partidos políticos e que, no Capítulo II, disciplina o Fundo Partidário, na qualidade de garantia constitucional prevista no artigo 17, § 3º, da Constituição Federal que determina: "*Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos da lei*";

II – No tocante à sua origem, os recursos do fundo partidário são originados de fontes públicas, como as multas e penalidades, recursos financeiros destinados por lei e dotações orçamentárias da União (artigo 38, I, II e IV), ou de fonte privada, como as doações de pessoa física ou jurídica diretamente ao fundo partidário (artigo 38, III);

III – Após a incorporação de tais somas ao mencionado fundo, elas passam a ter destinação legal específica e, portanto, natureza jurídica de verba pública ou nos termos do art. 833, XI, do CPC de 1973, recursos públicos;

IV – A movimentação de recursos recebidos pelo partido político, oriundos do Fundo Partidário, deve ser realizada por meio de conta bancária aberta exclusivamente para tal fim, sob pena de comprometer a lisura e veracidade das contas prestadas, ante a impossibilidade de se verificar especificamente quais os recursos provieram de referida fonte;

V – Os valores recebidos do Fundo Partidário, independentemente da origem, são considerados recursos públicos, isso porque referida verba possui destinação específica prevista em lei, além de sujeitar-se a rigoroso controle pelo Poder Público através de prestação de contas que, na hipótese de ser desaprovada, poderá implicar no desconto da quantia a ser repassada ou até mesmo na suspensão da cota do respectivo partido político;

VI - O legislador, no art. 833, XI, do CPC/2015, ao fazer referência a "recursos públicos do fundo partidário", tão somente reforçou a natureza pública da verba, de



modo que os valores depositados nas contas bancárias utilizadas exclusivamente para o recebimento da mencionada legenda são absolutamente impenhoráveis;

VII - O Tribunal Superior Eleitoral, que possui vasta jurisprudência acerca da impossibilidade do bloqueio de cotas do Fundo Partidário, não faz nenhuma distinção acerca da origem dos recursos que constituem o fundo, se pública ou privada, tratando-o como um todo indivisível e de natureza pública.

Desse modo, o artigo 833, XI, do CPC/2015 impõe a impenhorabilidade absoluta dos recursos públicos do fundo partidário, compreendidas as verbas previstas nos incisos I, II, III e IV do artigo 38 da Lei nº 9.096/1995, diante da sua inegável natureza pública, identificável especialmente pela destinação para fim específico, relacionado ao funcionamento dos partidos políticos, organismos essenciais ao Estado Democrático de Direito.

Conclui-se, por consequência, que a contribuição acadêmica da presente pesquisa consiste na demonstração analítica dos institutos da impenhorabilidade sobre uma de suas formas acerca da manutenção dos partidos políticos – o fundo partidário. Consiste, ainda, na abordagem histórica dos partidos políticos e de inovações recentes como a decisão do Supremo Tribunal Federal que vedou as doações provenientes de pessoas jurídicas.

A partir da fixação de premissas teóricas, tais como a da natureza pública do fundo e de sua destinação vinculada, o resultado da supressão do termo “absolutamente” do dispositivo referente à impenhorabilidade do fundo partidário no Código de Processo Civil não modifica a regra de absoluta impossibilidade de penhora, sendo a relativização exceção que deve ser devidamente fundamentada no caso concreto.

## REFERÊNCIAS

- ALVIM, Frederico. *A evolução histórica dos partidos políticos*. Revista Eletrônica da EJE, Brasília, ano 3, n. 6, p. 11-12, out./nov. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/283>.
- AMORIM, Miriam Campelo de Melo. *Fundo partidário*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2005.
- ASSIS, Araken. *Manual da Execução*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 265.
- BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. *Curso de processo civil, vol. II, 4. Ed*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- BIELSCHWSKY, Raoni Macedo. *Democracia Constitucional*. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurelio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- BRAGA, Claudio Mendonça. *O caráter nacional dos partidos políticos na Federação brasileira*. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.
- BRASIL, Lei n. 1.608, de 18. set. de 1939 – Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del1608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1608.htm)>.
- BRASIL. *Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971*. Lei Orgânica dos Partidos Políticos (revogada pela Lei nº 9.096, de 1995).
- BRASIL. *Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Institui o Código de Processo Civil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm)>.
- BRASIL. Lei nº 9.906, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm)> Acesso em 30. out. 2017.
- BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>.
- BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Acórdão. Recurso Especial n. 1285970/SP. 3ª Turma. Rel. Ministro SIDNEI BENETI. DJU, Brasília, 08/09/2014. Julgado em 27/05/2014.
- BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Acórdão. Recurso Especial n.1474605/MS. 3ª Turma. Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA. DJU, Brasília, 01/09/2015. Data de Julgamento: 07/04/2015.
- BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Voto vencido Min. Bellizze. Recurso Especial n.1474605/MS. 3ª Turma. Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA. DJU, Brasília, 01/09/2015. Data de Julgamento: 07/04/2015. p. 3.
- BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Súmula n. 417. Na execução civil, a penhora de dinheiro na ordem de nomeação de bens não tem caráter absoluto.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante n. 25*. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito.

BRASIL. *Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Acórdão. Agravo de instrumento n. 07086581020178070000*. 4ª Turma Cível. Rel. Sergio Rocha. DJe. Brasília. Julgado em: 01/03/2018.

BRASIL. *Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Sentença. Embargos à execução n. 15436-2008-012-09-00-0*. 12ª Vara do Trabalho de Curitiba. Juiz do Trabalho Luciano Augusto de Toledo Coelho. Curitiba.

BRASIL. *Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais. Acórdão. Recurso Eleitoral n. 21.803*. Relator: Min Antonio Augusto Mesquita Fonte Boa. DJMG, 05/09/2016.

BRASIL. *Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Goiás. Acórdão. Prestação de contas n. 281184*. Relator: Des. Fernando de Castro Mesquita. DJ, tomo 021, 02/02/2018.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão. Pet. n. 13467/DF*. Tribunal pleno. Relator: Min Henrique Neves da Silva. DJU, Brasília, 3/6/2013.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão. Pet. n. 316503/DF*. Tribunal pleno. Relator: Min Marcelo Ribeiro. DJU, Brasília, 5/11/2010.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão. Pet. n. 409436/SP*. Tribunal pleno. Relator: Min Ricardo Lewandowski. DJU, Brasília, 20/03/2012.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Campanha eleitoral – Financiamento de campanhas. Roteiros de campanhas*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/campanha-eleitoral-financiamento-de-campanhas-roteiros-eje>>.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Distribuição do Fundo Partidário 2017 – Duodécimos*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-duodecimo-de-novembro-2017>>. Acesso em 7 set. 2017.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Distribuição do fundo partidário 2017 – Multas*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-multas-de-outubro-2017>>.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23464/2015*. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos, de 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234642015.htm>>.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil: tutela jurisdicional executiva*. v. 3. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Portugal: Livraria Almedina: Portugal, 1993.
- CAUX, Luísa Fernandes de. 2016, 17. *Reformas Processuais: processo de execução e impenhorabilidade de bens, rupturas e continuidades*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, 2016.
- COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito eleitoral, direito processual eleitoral e direito penal eleitoral*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie. et al. *Curso de Direito Processual Civil: Execução*. v. 5. 6. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. v. IV, 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. *Manual de contas eleitorais: manual prático de arrecadação e gastos de recursos em campanha de prestação de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- FARIAS NETO, P. S. *Ciência política: enfoque integral avançado*. São Paulo: Atlas, 2011.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos: lei n. 5.682, de 21-7-1971, atualizada pela lei n. 8.249, de 23-10-1991*. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 1992.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia no Limiar do Século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- GARCIA, Alexandre Navarro Garcia. *Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa*. Revista de informação legislativa: v. 42, n. 166 (abr./jun. 2005).
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016.
- GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Novo curso de direito processual civil*. 5.Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LORENCINI, Bruno César. *Financiamento eleitoral. Perspectiva comparada*. São Paulo: Atlas, 2014.
- MAIDAME, Márcio Manoel. *Impenhorabilidade e direitos do credor*. Curitiba: Juruá, 2007
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2016.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, Universidade de Brasília, 1982.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.
- PANEBIANCO, Ângelo. *Modelos de Partido: Organização e poder nos partidos Políticos, (tradução de Denise Agostinetti)*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PIMENTA DOS REIS, Daniel Gustavo Falcão. *Financiamento da política no Brasil*. Tese (Mestrado) Programa de Mestrado Universidade de São Paulo, SP, 2010.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Direito processual civil contemporâneo: introdução ao processo civil, volume II*. São Paulo: Saraiva, 2012.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao Código de Processo Civil, tomo X*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SCHIMITT, Augusto. *Partidos políticos no Brasil, (1945-2000)*. São Paulo: Zahar, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SPECK, Bruno Wilhelm. *O Financiamento político e a corrupção no Brasil*. In: Rita de Cassia Biasson. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1. p. 49-97.

STRECK, Lenio L. Comentário ao art. 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; \_\_\_\_\_ (Coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*.

VIANA, Nildo. *O que são Partidos Políticos*. Goiânia: Edições Germinal, 2003.