



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0602726-21.2018.6.05.0000 – SALVADOR – BAHIA

Relator: Ministro Alexandre de Moraes

Recorrentes: Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – Estadual e outros

Advogado: Sávio Mahmed Qasem Menin – OAB: 22274/BA

Recorrente: Alexsandro Freitas Silva

Advogados: Ricardo Teixeira da Silva Paranhos – OAB: 0018934/BA e outro

Recorrida: União

PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO ESTADUAL. ELEIÇÕES 2018. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. IMPENHORABILIDADE. RELATIVIZAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. As normas jurídicas devem ser interpretadas de forma sistêmica, lógica e com prestígio ao sentido maior de toda a organização do sistema de justiça, qual seja, uma prestação que seja efetiva e viabilizada em tempo razoável. Inteligência do art. 5º, LXXVIII e art. 4º do Código de Processo Civil.

2. A execução se faz no interesse do credor, devendo ser operacionalizada da forma menos gravosa ao devedor quando por mais de um modo se evidenciar que o débito pode ser satisfeito, jamais podendo ser confundido com inexistente direito do executado de tornar a via satisfativa um calvário moroso e inefetivo. Inteligência dos arts. 797 e 805 do Código de Processo Civil.

3. O Código de Processo Civil em vigor, ao tratar das impenhorabilidades, não reproduziu no caput do art. 833 o que dispunha o revogado art. 649, excluindo o advérbio de negação de tom peremptório “absolutamente”. Certo que a Lei não contém termos inúteis, inexorável concluir que a atual sistemática relativiza as impenhorabilidades elencadas nos incisos que a ele se subordinam, entre as quais a do Fundo Partidário, certo que nenhum direito ou restrição tem caráter absoluto.

4. O fundo partidário não é intocável para a legislação eleitoral, como se infere dos artigos 37, § 3º e 37-A, da Lei nº 9.096/95 e art. 60, III, a, item I da Res. TSE nº 23.546/17. Também não o é para a legislação processual civil, que regula, à míngua de norma processual eleitoral específica, os feitos executivos eleitorais.

5. A melhor interpretação do art. 833, XI, do Código de Processo Civil, portanto, é no sentido de que a impenhorabilidade do fundo partidário é a regra, mas excepcionalmente admite-se a constrição, ainda que se constitua verba de natureza pública e essencial aos partidos políticos,

pois embora a execução deva ser conduzida da forma menos gravosa ao devedor, deve ser compatibilizada com a utilidade em relação ao credor e a efetividade do processo.

6. A natureza pública do Fundo Partidário motiva a regra da impenhorabilidade prevista no art. 833, XI, do CPC, mas não impede em casos excepcionais, notadamente quando os valores em execução decorrem exatamente do reconhecimento pela Justiça Eleitoral de que tais recursos foram malversados e, exatamente por isso, devem ser ressarcidos ao Erário. Intelecção diversa poderia levar a dupla implicação negativa: a) o erário é vitimado na malversação dos recursos repassados para exercício específico da atividade partidária e; b) é vitimado – quando reconhecida a necessidade de sua recomposição exatamente pela malversação - pela blindagem decorrente da consideração de que eventuais valores remanescentes são absolutamente intocáveis.

7. No caso em apreço, na forma delineada pelo quadro fático assentado no acórdão regional, não se observa violação da norma constante do art. 833, XI, do CPC, tampouco do princípio da menor onerosidade, seja pela modicidade dos valores, seja pela ausência de demonstração de que tal constrição efetivamente impacta a subsistência do Diretório partidário de forma intensa, seja sobretudo porque não se preocupou o executado, ora recorrente, em indicar como pretende pagar o que deve (ID 30382938).

8. Recurso especial desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do relator.

Brasília, 10 de fevereiro de 2022.

MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Senhor Presidente, trata-se de Recurso Especial interposto pelo Diretório Estadual do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE/BA) que julgou improcedente a impugnação ao cumprimento de sentença (ID 30383788).

No Recurso Especial – com amparo na ofensa ao art. 883, XI, do Código de Processo Civil, bem assim em dissídio jurisprudencial –, o Recorrente sustenta a impenhorabilidade de recursos do Fundo Partidário, sendo irregular o bloqueio realizado em sua conta específica (ID 30384188).

O Vice-Procurador-Geral Eleitoral opina pelo parcial conhecimento do Recurso Especial e, nessa extensão, por seu desprovimento (ID 33838838).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (relator): Senhor Presidente, conheço do recurso interposto, uma vez que se encontram presentes todos os requisitos de admissibilidade recursal.

O Diretório Estadual do MDB baiano teve suas contas relativas às eleições de 2018 aprovadas com ressalvas, impondo-se na ocasião a restituição do valor de R\$ 18.087,56 ao Tesouro Nacional. Transitado

em julgado o acórdão regional, o partido nada pagou. Iniciada a execução judicial, foi intimado a fazê-lo, nos termos do art. 523, § 1º, do CPC, determinação ignorada.

A inércia do executado levou a AGU a pedir o bloqueio de valores em contas do partido, em valor que àquela altura, incorporados os consectários de mora, multa e honorários advocatícios, importava R\$ 23.288,60.

Bem sucedida a ordem de bloqueio, o executado veio aos autos impugnar a fase executiva, indicando que a conta onde constantes os valores bloqueados era exclusiva para recebimento do fundo partidário e invocando a impenhorabilidade a que alude o art. 833, XI, do Código de Processo Civil.

O TRE/BA rejeitou a impugnação à fase executiva por acórdão assim ementado:

“Embargos à execução. Prestação de contas. Impugnação ao cumprimento de sentença. Devolução ao Erário. Recursos do Fundo Partidário. Uso indevido. Impenhorabilidade. Art. 833, § 1º do NCPC. Descabimento. Improcedência.

1. Em se tratando de procedimento executivo com esteio em **decisão judicial**, conclui-se pelo equívoco da **agremiação executada ao deduzir embargos à execução quando cabível, de forma adversa, a impugnação. Nada obstante, resta cabível a sua admissão como impugnação ao cumprimento de sentença ante a inexistência de erro crasso, senão a evidência de mero equívoco formal.**

2. No presente feito, a **determinação de recolhimento de valores ao Erário decorrera, especificamente, da indevida utilização, pela impugnante, de verba pública oriunda dos recursos do Fundo Partidário, a despeito da aprovação, com ressalvas, da contabilidade que ofertou. Em se considerando que a origem do quantum debeatur resta afeta à natureza eleitoral (e pública) dos valores então postos à disposição da impugnante, exsurge descabida a invocação da regra da impenhorabilidade para albergar o uso indevido de tais recursos. Entendimento diverso implicaria a conversão em tábula rasa do princípio segundo o qual “a ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza” (nemo auditur propriam turpitudinem allegans), ora inserto na norma constante do art. 833, §1º do NCPC, de inegável aplicação à espécie.**

3. **Impugnação ao cumprimento de sentença julgada improcedente.”**

Como se vê, a Corte Regional relativizou o teor da norma contida no artigo 833, XI, do Código de Processo Civil, que entre as diversas hipóteses que especifica dispõe serem impenhoráveis **“os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei.”**

Interpretando o dispositivo legal acima, assentou o SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

RECURSO ESPECIAL. SERVIÇOS DE PROPAGANDA ELEITORAL. FUNDO PARTIDÁRIO. LEI N. 9.096/1996. PENHORA. IMPOSSIBILIDADE. NATUREZA PÚBLICA DOS RECURSOS. RELEVÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. FINANCIAMENTO PÚBLICO. ART. 833 DO CPC/2015. IMPENHORABILIDADE ABSOLUTA. VERBAS DE NATUREZA PÚBLICA.

1. **Os partidos políticos são entidades privadas constitucionalmente incumbidos de assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e organizados nos termos da lei, de estatutos e programas, com o objetivo de conquista do poder político e de defesa dos direitos fundamentais.**

2. **As agremiações partidárias são a expressão maior de uma das configurações da República, consistente na eletividade dos representantes populares, estruturados para mediar entre o pluralismo ideológico da sociedade e o interesse estatal de produzir uma unidade de decisão e ação governamental.**

3. **O financiamento dos partidos políticos é instituto que proporciona a consecução de suas atividades, e especificamente o financiamento público, formalizado pelos repasses dirigidos ao Fundo Partidário, promove o estabelecimento do sistema de concorrência partidária e igualdade formal.**

4. **Após a incorporação dos repasses ao Fundo Partidário, os valores transferidos, públicos ou privados, incorporam a natureza jurídica pública e, nos termos da Lei dos Partidos Políticos, passam a ter destinação vinculada e específica à subsistência do Partido.**

5. Nos termos do inciso XI, do art. 833 do CPC/2015, são impenhoráveis os recursos públicos do fundo partidário, vedação que se fundamenta na natureza pública e na finalidade vinculada daqueles recursos e que serve de garantia de que as atividades dos partidos não serão comprometidas por insuficiência financeira.

6. Recurso especial provido para decretar a impenhorabilidade dos valores depositados em conta-corrente destinada ao depósito do Fundo Partidário. (RECURSO ESPECIAL Nº 1891644 – DF, 4ª Turma, Rel. Min. LUIS FELIPE SALOMÃO, J. 06/10/2020).

Assento, desde logo, que me parece evidente a distinção entre o caso analisado nestes autos e a hipótese apreciada pelo C. Superior Tribunal de Justiça no caso acima.

Lá estávamos diante de cumprimento de sentença proferida em ação de cobrança ajuizada por empresa privada, que prestou serviços de propaganda eleitoral relativa à campanha do então candidato Agnelo Queiroz ao Governo do Distrito Federal em 2014, no valor de R\$ 708.751,66.

Veja-se que independentemente da natureza e finalidade dos serviços prestados, o crédito em execução é oriundo de relação negocial de direito privado e – sem aqui ingressar no mérito da aplicabilidade da relativização aqui proposta em casos como o daqueles autos, estranhos à competência desta justiça especializada – me parece que desde a origem há importante elemento distintivo, que permite a solução diversa aqui proposta.

No caso destes autos o crédito em execução foi constituído a partir do reconhecimento pela própria justiça eleitoral, no exercício de sua função fiscalizatória, da malversação dos recursos públicos recebidos a título de fundo partidário, pelo que se impôs a condenação voltada à devolução ao erário dos valores indevidamente empregados ou empregados sem a devida demonstração de licitude.

De fato, o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos, consoante dispõe o art. 38 da Lei 9.096/1995, constituído atualmente, em quase sua integralidade, por recursos públicos.

Trata-se de verbas cuja natureza exige rigoroso controle pelo Poder Judiciário, “a fim de promover o funcionamento dos partidos políticos, organismos essenciais ao Estado Democrático de Direito” STJ – REsp 1474605/MS (Rel. Min. RICARDO VILIAS BÔAS CUEVA, Terceira Turma, DJE de 26/5/2015).

Quanto a isto não resta dúvida, tanto assim que o Código de Processo Civil consagrou a impenhorabilidade de dita receita.

O debate que se faz imperativo, contudo, é no sentido de saber se a impenhorabilidade assentada no inciso XI do art. 833 do Código de Processo Civil é de ordem absoluta, tal como assentou o C. STJ no julgado acima, ou comporta, excepcionalmente, relativização, tal como entendeu a Corte Regional no acórdão aqui recorrido.

Para tal definição é imprescindível análise do sistema processual de forma sistêmica, lógica e com prestígio ao sentido maior de toda a organização do sistema de justiça, qual seja, uma prestação que seja efetiva e viabilizada em tempo razoável.

O art. 4º do CPC dispõe que: “**As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa**”, no que assenta o princípio da efetividade como norma fundamental do processo executório.

Nesse sentido, percuciente lição do Ministro Carlos Maximiliano ao pontuar que:

“Deve o Direito ser interpretado inteligentemente, não de modo a que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere a exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válido o ato, à que torne aquela sem efeito, inócua ou este, juridicamente nulo” (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 18ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 166.).

É nessa linha que não se pode perder de vista que o artigo 797, do mesmo Código de Processo Civil, especifica que “**ressalvado o caso de insolvência do devedor, em que tem lugar o concurso universal, realiza-se a execução no interesse do exequente que adquire, pela penhora, o direito de preferência sobre os bens penhorados.**” (g.n.).

Doutra parte, o princípio da menor onerosidade, inscrito no artigo 805, do Código de Processo Civil, tem aplicação quando “**quando por vários meios o exequente puder promover a execução...**”, caso em que, nos termos do parágrafo único do mesmo dispositivo legal, “**ao executado que alegar ser a medida executiva mais gravosa incumbe indicar outros meios mais eficazes e menos onerosos, sob pena de manutenção dos atos executivos já determinados.**”

O inciso XI do artigo 649 do Código de Processo Civil de 1973 considerava absolutamente impenhoráveis os recursos provenientes do Fundo Partidário. Embora o Código de Processo Civil de 2015

tenha mantido em sua redação a impenhorabilidade dos “recursos públicos do Fundo Partidário recebidos por partido político” em seu art. 883, XI, **foi subtraída a dicção “absoluta”** que acompanhava o preceito normativo anterior.

Certo que a Lei não traz termos inúteis, ao excluir da redação de dispositivo já restritivo um advérbio de negação de tom peremptório, inexorável concluir que a atual sistemática relativiza a impenhorabilidade do Fundo Partidário, certo que **nenhum direito tem caráter absoluto**.

A melhor inteligência da norma em debate, portanto, é no sentido de que a impenhorabilidade do fundo partidário é a regra, mas excepcionalmente admite-se a constrição, ainda que se constitua verba de natureza pública e essencial aos partidos políticos.

E o próprio SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, embora na ocasião não se referindo ao fundo partidário, assim também já se manifestou: *“o novo Código de Processo Civil, em seu art. 833, deu à matéria da impenhorabilidade tratamento um tanto diferente em relação ao Código anterior, no art. 649. O que antes era tido como ‘absolutamente impenhorável’, no novo regramento passa a ser ‘impenhorável’. Portanto, já não se pode falar em absoluta impenhorabilidade, mas sim em relativa”* AgInt- REsp 1824882/DF (Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, DJe de 19/12/2019).

Além disso, consoante já me manifestei no REspe 0600751-45.2018.6.02.0000, de relatoria do Ministro TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO, o partido político é pessoa jurídica de direito privado (art. 44, V, do Código Civil), sendo entidade de caráter nacional, com autonomia para sua organização interna, nos termos do disposto no artigo 17 da Constituição Federal.

Tal circunstância, portanto, garante autonomia na gestão da verba que lhe é atribuída, **dentro dos permissivos legais**. Nesse contexto, indubitável a responsabilidade pelo controle de suas finanças, sob pena de tornarmos os partidos imunes a qualquer execução.

O reconhecimento de que os saldos remanescentes do Fundo Partidário são por si e em si absolutamente impenhoráveis independentemente de qual seja a natureza da dívida em execução, além de subverter o ordenamento processual visto da forma contextual e atualmente posta, consagra incongruência latente ao não verificar que em muitos casos – como o dos autos – estamos a tratar de execução que visa dar efetividade a condenação que impõe a restituição de valores ao Tesouro Nacional exatamente em razão da malversação desses mesmos recursos públicos postos a disposição de entidade privada, em desencontro com o que determina a legislação eleitoral.

No limite, com inteligência diversa estaríamos a admitir que os partidos políticos poderiam receber valores públicos e ainda quando subvertessem sua aplicação, subversão reconhecida pela Justiça Eleitoral no seu mister precípuo de fiscalização, mesmo quando condenados a ressarcir aos cofres públicos verba recebida para finalidade específica reconhecidamente desvirtuada, tal restituição poderia ser frustrada mesmo que os cofres partidários ainda estivessem recheados de sobras dos recursos mal versados.

Nem se diga que o ressarcimento poderia ser feito com recursos de fontes diversa, seja porque é notório que os fundos públicos são a fonte predominante das rendas dos partidos, seja porque, no caso dos autos, tal alternativa sequer foi aventada, restando como diretriz única o prolongamento de um processo executivo dificultoso e moroso, que teria como vitimado o próprio erário público.

Seria uma dupla implicação negativa: a) o erário é vitimado na malversação dos recursos repassados para exercício específico da atividade partidária e; b) é vitimado – quando reconhecida a necessidade de sua recomposição exatamente pela malversação – pela blindagem decorrente da consideração de que eventuais valores remanescentes são absolutamente intocáveis. Em palavras outras seria autorização para que os partidos pudessem se locupletar com a própria torpeza.

Com todo respeito a eventual pensamento contrário, a relativização pontual e específica como a que aqui se propõe acerca da impenhorabilidade dos fundos partidários não traz nenhuma dificuldade na fiscalização rigorosa pela justiça eleitoral sobre as contas dos partidos que porventura tenham valores penhorados para satisfação de execuções voltadas exatamente ao ressarcimento do erário, pois tudo fica devidamente registrado e a constrição jamais será alargada a ponto de admitir, com ela, a quitação de débitos privados tomados pelos partidos.

Ainda, em que pese não se refira a penhora, exatamente para os casos de desaprovação de contas ou de contas não prestadas, a própria legislação eleitoral que regula os partidos políticos consagra hipótese de suspensão de repasses do fundo partidário, como se vê nos arts. 37, § 3º e 37-A, da Lei nº 9.096/95, o que por si demonstra que, guardados os limites da razoabilidade e proporcionalidade, isto não acarreta a aniquilação da fonte de custeio e sobrevivência dos partidos políticos.

Caso fossem tais valores revestidos, em caráter absoluto, pelo manto da impenhorabilidade (tal qual sugerido pela impugnante), restaria inócua, ainda, a norma constante do art. 60, III, a, item I da Res. TSE n. 23.546/17, que admite **a intimação, pela Justiça Eleitoral, do órgão partidário imediatamente superior para proceder, até o limite da sanção, ao desconto e retenção dos recursos provenientes do Fundo Partidário destinados ao órgão (partidário) sancionado.** (g.n.).

Para a própria legislação eleitoral, portanto, o fundo partidário não é intocável. Também não o é para a legislação processual civil, que regula, à míngua de norma processual eleitoral específica, os feitos executivos eleitorais.

Por fim, é cediço que na atual quadra se admite até a constrição de parte de salários, que inobstante não mantenham sua natureza de verba pública ainda quando pago a servidores públicos, são inequivocamente imprescindíveis à subsistência do destinatário e de sua família, de modo que indissociável do

direito fundamental à dignidade humana. Com maior razão, sempre ressaltando a necessidade se ponderar a natureza da dívida em execução e a proporcionalidade da constrição, certamente se pode admitir a constrição aqui combatida.

Retomando o caso específico dos autos, na forma delineada pelo quadro fático assentado no acórdão regional, não se observa violação da norma constante do art. 833, XI, do CPC, tampouco do princípio da menor onerosidade, seja pela modicidade dos valores, seja pela ausência de demonstração de que tal constrição efetivamente impactam a subsistência do Diretório partidário de forma intensa, seja sobretudo porque não se preocupou o executado, ora recorrente, em indicar como pretende pagar o que deve.

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao Recurso Especial.

É o voto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Obrigado, Ministro Alexandre de Moraes, que nega provimento ao recurso especial para manter o bloqueio dos recursos do Fundo Partidário pelo fundamento de que são penhoráveis na hipótese de recomposição ao erário, decorrente da má gestão desses mesmos recursos.

Obrigado, Ministro Alexandre.

Como vota o Ministro Luis Felipe Salomão?

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO: Presidente, estimados ministros, um cordial boa-noite a todos. Eu estendo também essa saudação ao nosso Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Doutor Paulo Gonet. Também cumprimento e saúdo o Doutor João Paulo e, em nome dele, cumprimento todos os servidores que proporcionam o nosso trabalho. Uma especial saudação também a todos que nos acompanham pela internet, pela televisão.

Presidente, o tema é muito interessante. Eu tive a oportunidade de participar de um julgamento no Superior Tribunal de Justiça, inclusive como relator, de uma situação bastante assemelhada com essa.

O Ministro Alexandre, sempre com votos muito percucientes, entrelaçando a vida prática com a teoria. Nesse caso, com a devida vênua de Sua Excelência, eu vou ousar divergir.

A questão aqui diz respeito a um valor de 23.288 (vinte e três mil, duzentos e oitenta e oito), que, em uma prestação de contas, relacionada às eleições de 2018, foi o partido condenado a recolher aos cofres públicos por uso indevido do Fundo Partidário, como disse aqui o eminente relator.

Diante da inércia de cumprir com a sua obrigação, autorizou-se, em sede de cumprimento de sentença, a penhora por Bacen Jud do valor depositado na conta destinada a receber as verbas do Fundo Partidário.

E, portanto, a questão gira em torno como percucientemente invocou o eminente relator do art. 833 do novo CPC, que, no *caput*, dispõe: “São impenhoráveis: [...] no inciso XI os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei”.

Sua Excelência, inclusive, faz um exame histórico desse inciso, que já vem do código anterior, inclusive utilizando-se de uma interpretação diante da supressão da expressão “absolutamente impenhoráveis”.

No entanto, eminentes ministros, o que eu percebo aqui, na interpretação do art. 833, e, com o devido respeito à posição do eminente relator, é que as regras da impenhorabilidade são *numerus clausus*, elas estão dispostas especificamente nos incisos. Todos esses são, por força da regra cogente do CPC, impenhoráveis. E, nos parágrafos, como é de boa técnica, se trata das exceções. Não se poderia cogitar de exceções, onde há regra cogente, salvo se elas estiverem previstas na lei. Do contrário, nós vamos permitir flexibilização, por exemplo, com salários, com vestuário, com livros e máquinas que são necessárias para o funcionamento da profissão, o seguro de vida, e todas as outras rubricas que a lei estabeleceu, de forma cogente, como sendo impenhoráveis.

Quando quis excepcionar, o próprio código o fez. Por exemplo, no § 1º “A impenhorabilidade não é oponível à execução de dívida relativa ao próprio bem.”

No § 2º “O disposto nos incisos IV e X do *caput* não se aplica à hipótese de penhora para pagamento de prestação alimentícia [...]”

E, mais, trouxe também uma inovação o CPC: “[...] bem como às importâncias excedentes a 50 (cinquenta) salários-mínimos mensais, devendo a constrição observar o disposto no [art. 528, § 8º](#), e no [art. 529, § 3º](#).”

E o § 3º “Incluem-se na impenhorabilidade prevista no inciso V [...] os equipamentos, os implementos e as máquinas agrícolas pertencentes a pessoa física ou a empresa individual produtora rural [...]”

Então, todas as exceções, a própria lei compreendeu, não deu margem, no meu modo de pensar, para interpretação extensiva, ainda que em caráter excepcional.

Penso que, no acórdão que eu tive a oportunidade de encaminhar no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, eu ainda invoco alguns fundamentos que eu vou aqui, brevemente, reduzir, extraindo da

ementa:

1. Os partidos políticos são entidades privadas constitucionalmente incumbidos de assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e organizados nos termos da lei, de estatutos e programas, com o objetivo de conquista do poder político e de defesa dos direitos fundamentais.
2. As agremiações partidárias são a expressão maior de uma das configurações da República, consistentes na eletividade dos representantes populares, estruturados para mediar entre o pluralismo ideológico da sociedade e o interesse estatal de produzir uma unidade de decisão e ação governamental.
3. O financiamento dos partidos políticos é instituto que proporciona a consecução dos seus fins, e especificamente o financiamento público, formalizado pelos repasses dirigidos ao Fundo Partidário, este [inaudível] promove o estabelecimento do sistema de concorrência partidária e igualdade formal.
4. Após a incorporação dos repasses ao Fundo Partidário, os valores transferidos, públicos ou privados, incorporam a natureza jurídica pública e, nos termos da Lei dos Partidos, passam a ter destinação vinculada e específica à subsistência do Partido.
5. Nos termos do inciso XI, do 833 do CPC de 2015, são impenhoráveis os recursos públicos do fundo partidário, vedação que se fundamenta na natureza pública e na finalidade vinculada daqueles recursos e que serve de garantia de que as atividades dos partidos não serão comprometidas por insuficiência financeira.

Portanto, por unanimidade, a Quarta Turma acolheu a ideia de decretar a impenhorabilidade absoluta dos valores depositados em conta-corrente destinada ao depósito do Fundo Partidário.

É o Recurso Especial 1891644, julgado agora, em fevereiro de 2021, sob a minha relatoria.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (relator): Ministro Salomão, permite só um aparte?

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO: Sim, claro.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (relator): Só para contribuir aqui, com a... Porque é uma questão interessante. Só para refletir.

Tanto o artigo do Código de Processo Civil, quanto o julgado do Superior Tribunal de Justiça, ambos partiram de uma realidade do Partido Nacional. Veja: ambos partiram – e esse é o erro do Código de Processo Civil – da realidade do Partido Nacional.

O Partido Nacional, na hipótese de rejeição de contas, ou da aprovação com ressalvas, onde deve devolver o dinheiro por malversação do Fundo Partidário, o que nós fazemos? Na verdade, diríamos assim, obviamente, “é uma penhora para o futuro”. Nós não penhoramos o que tem, mas nós sustamos o repasse das próximas cotas. Então, o sistema fecha, nessa hipótese.

Nem o Código de Processo Civil e nem a decisão do Superior Tribunal de Justiça até porque não era isso que estava sendo discutido pensaram em nível estadual e municipal. Por quê? Essa mesma hipótese, se ocorre em nível estadual e municipal, o que fazer se não pagar e só tem esse recurso? Nada.

Então, eu diria que é melhor nem condenar mais ao ressarcimento. “Ah, mas pode determinar que o partido em nível nacional, no próximo repasse, retenha esse valor”. Ora, não existe isso no mundo real.

Então, aqui, a única e eu peço desculpas pelo aparte longo, mas a única observação que eu faço é que toda a estrutura do Código de Processo Civil e a decisão do STJ... que foi correta no sentido de impedir que uma penhora atrapalhe o exercício do partido. Porque há outras formas, no caso de rejeição de contas, ou aprovação com ressalvas, de restituição ao erário público – suspender o repasse de cotas. Agora, estadualmente e no município não há. Por isso que essa exceção, excepcionalíssima, se não for adotada, nós não vamos estar dando vigência às decisões à Justiça Eleitoral.

Perdão, Ministro Luis Felipe Salomão.

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO: Eu agradeço o aparte, porque contribui para que nós possamos chegar ao melhor resultado.

Na questão, quando nós suspendemos o repasse, é pena, é pena estabelecido pela Lei, não é penhora. Embora tenha esse caráter efetivo de...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (relator): Entre aspas, eu coloquei.

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO: É, eu concordo. E compreendo bem a colocação que Vossa Excelência faz, como disse aqui, sempre juntando a questão prática com a questão teórica, o que é admirável em um julgador.

Porém, eu creio que, nesses casos, diante da regra expressa da lei, que eu compreendo também que Vossa Excelência tenta fazer a distinção entre o diretório nacional e o diretório estadual, ou municipal, mas a lei não estabeleceu essa distinção. E ela é taxativa.

Então, nesses casos, claro que vai abrir uma brecha aí para o mau pagador. Porém, qualquer bem que se adquira, qualquer outra forma do credor que possa aparecer para o recebimento desses valores – e aí, no caso, o próprio Tribunal vai acompanhar, o Tribunal local vai acompanhar –, eu acho que ele entra nesse contexto. Mas, retirar a verba do fundo, sem a exceção prevista na lei, é que eu não consigo chegar a isso, porque pode abrir a brecha para outras interpretações nos outros incisos, e que aí tem natureza até muito mais grave, ou equiparavelmente grave com essa que nós estamos tratando.

De modo, então, que eu, me alinhando àquele precedente que eu fiz referência no Superior Tribunal de Justiça, eu ousou divergir do eminente Ministro Alexandre de Moraes para dar provimento ao recurso e acolher a impugnação ao cumprimento de sentença e desbloquear as verbas do Fundo Partidário.

É como eu interpreto esse dispositivo, Presidente, observada a máxima vênua e compreendendo bastante as ponderações que fez o eminente relator.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Obrigado, Ministro Luis Felipe Salomão, que, portanto, nega provimento.

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO: Não, eu dou provimento.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Dá provimento. Exatamente, é. Diverge, portanto, abre divergência em relação ao voto do relator.

Como vota o Ministro Mauro Campbell Marques?

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES: Peço vista, Senhor Presidente.

PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO (provisório)

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Proclamo, então, o resultado provisório: iniciado o julgamento, o relator negou provimento ao recurso, tendo aberto divergência o Ministro Luis Felipe Salomão, que dava provimento ao recurso para determinar o desbloqueio do Fundo Partidário. Pediu vista o Ministro Mauro Campbell Marques e aguardam os demais.

EXTRATO DA ATA

REspEI nº 0602726-21.2018.6.05.0000/BA. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Recorrentes: Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – Estadual e outros (Advogado: Sávio Mahmed Qasem Menin – OAB: 22274/BA). Recorrente: Alexsandro Freitas Silva (Advogados: Ricardo Teixeira da Silva Paranhos – OAB: 0018934/BA e outro). Recorrida: União.

Decisão: Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (relator), no sentido de negar provimento ao recurso especial eleitoral; e do voto do Ministro Luis Felipe Salomão, que abriu divergência, no sentido de dar-lhe provimento para determinar o desbloqueio do Fundo Partidário, pediu vista o Ministro Mauro Campbell Marques.

Aguardam os Ministros Sérgio Banhos, Carlos Horbach, Edson Fachin e Luís Roberto Barroso.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (presidente), Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Sérgio Banhos e Carlos Horbach.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Paulo Gustavo Gonet Branco.

SESSÃO DE 17.8.2021.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES: Senhor Presidente, a discussão já foi bem delineada pelo relator, Ministro Alexandre de Moraes, e complementada pelo judicioso voto divergente do

Ministro Luis Felipe Salomão. O ponto central da controvérsia cinge-se a definir se a cláusula de impenhorabilidade prevista no inciso XI do art. 833 do Código de Processo Civil – que se refere aos “[...] recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político [...]” – é de natureza absoluta ou relativa.

No caso, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia entendeu ser inaplicável a cláusula de impenhorabilidade, tendo em vista que a ordem de bloqueio de valores na conta bancária do Diretório Estadual do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) abastecida com recursos do Fundo Partidário decorreu da inércia da agremiação em cumprir determinação judicial, transitada em julgado, exarada por aquela Corte Eleitoral, de ressarcimento ao erário de verba oriunda do referido fundo público em razão de seu uso indevido.

Segundo o TRE/BA, “entendimento diverso implicaria a conversão em tábula rasa do princípio segundo o qual ‘a ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza’ [...]” (ID 30383788).

O relator, ao fazer uma interpretação sistemática dos arts. 4º, 797, 805, *caput* e parágrafo único, e 883, XI, do CPC e rememorar que o partido político é pessoa jurídica de direito privado dotada de autonomia de gestão da verba pública que lhe é destinada, assentou que a impenhorabilidade dos valores advindos do Fundo Partidário constitui regra que, na hipótese dos autos, admite a relativização e manteve, assim, o que concluído no aresto recorrido.

O Ministro Luis Felipe Salomão, diversamente, ao pontuar que “[...] as verbas do Fundo Partidário constituem a principal fonte de financiamento das legendas[...]” e que “[...] tais recursos possuem destinação legal específica [...]”, entendeu que “[...] a regra da impenhorabilidade prevista no art. 833, XI, do CPC/2015 é absoluta e não comporta relativização”.

Em seu voto divergente, Sua Excelência destacou ter sido essa a conclusão do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp nº 1.891.644/DF (rel. Min Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 6.10.2020, *DJe* de 5.2.2021).

Solicitei vista dos autos em razão da relevância do tema e do potencial conflito de entendimento entre o referido julgado do STJ e o adotado neste caso pelo eminente relator.

De início, ressalto que, conforme a Res.-TSE nº 23.478/2016 – que estabelece diretrizes gerais para a aplicação do CPC de 2015 no âmbito desta Justiça Eleitoral –, “a aplicação das regras do Novo Código de Processo Civil tem caráter supletivo e subsidiário em relação aos feitos que tramitam na Justiça Eleitoral, desde que haja compatibilidade sistêmica” (grifos acrescidos).

Assim, conquanto é plenamente possível que entendimentos sufragados pela Justiça comum – mormente aqueles advindos do STJ, órgão ao qual a Constituição Federal atribuiu a competência de uniformizar a interpretação da legislação federal – sejam aqui nesta seara especial, entendo ser imprescindível verificar, nos feitos em que a matéria é comum a ambos os ramos, tal como no presente caso, a plena compatibilização da compreensão de tribunal não eleitoral com as regras, procedimentos e especificidades desta Justiça especializada.

Em razão, justamente, da prevalência das regras e princípios informadores do processo eleitoral, esta Corte Superior, por vezes, já afastou a aplicação de disposições do diploma processual civil. A título de exemplo, confirmam-se os seguintes julgados:

ELEIÇÕES 2018. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA [...].

[...]

2. Esta Corte, ao proferir a Res.-TSE nº 23.478/2016 (rel. Min. Dias Toffoli, julgada em 10.5.2016, *DJe* de 15.6.2016), determinou que “[...] a aplicação das regras do Novo Código de Processo Civil tem caráter supletivo e subsidiário em relação aos feitos que tramitam na Justiça Eleitoral, desde que haja compatibilidade sistêmica”, razão pela qual a regra do art. 932, V, do CPC/2015 não ensejou a revogação parcial do art. 36, § 7º, do RITSE, uma vez que devem ser observados os princípios informadores do Direito Processual Eleitoral, como o da celeridade. Nesse sentido, o AgR-REspEI nº 0605358–30/RJ, rel. Min. Og Fernandes, julgado em 27.8.2020, *DJe* de 24.9.2020.

[...]

(AgR-AI nº 0604593-59/RJ, de minha relatoria, julgado em 3.12.2020, *DJe* de 17.12.2020 – grifos acrescidos)

ELEIÇÕES 2016. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL [...].

[...].

2. Embora o vigente diploma processual civil estabeleça que a competência relativa será prorrogada se o réu não alegar a incompetência em preliminar de contestação, bem como apregoa não ser possível ao juiz conhecer, de ofício, eventual incompetência relativa, a Res.-TSE nº 23.478/2016 – que estabelece diretrizes gerais para a aplicação do CPC/2015 no âmbito desta Justiça Eleitoral – dispõe que as normas aplicáveis a este ramo especializado do Poder Judiciário devem considerar as especificidades e peculiaridades inatas ao processo eleitoral, tendo ficado estabelecido, de forma expressa, que as regras do referido código possuem caráter supletivo e subsidiário em relação aos feitos que tramitam nesta Justiça Eleitoral e somente serão aplicáveis se houver compatibilidade sistêmica.

3. A utilização do local do domicílio civil do doador como critério definidor da competência para apreciar representação eleitoral por doação acima do limite legal realizada por pessoa física tem por premissa assegurar, de forma mais efetiva, a ampla defesa e o acesso à Justiça daquele que figura no polo passivo da representação.

[...]

(CC nº 0601533-09/RJ, rel. Min. Og Fernandes, julgado em 12.2.2019, *DJe* de 6.3.2019 – grifos acrescentados)

ELEIÇÕES 2016. SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONTAGEM DO PRAZO RECURSAL EM DIAS ÚTEIS. DISPOSIÇÃO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INAPLICABILIDADE NA JUSTIÇA ELEITORAL [...].

1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que "a norma contida no art. 219 do NCPD, relativa à contagem de prazos processuais, não se aplica ao processo eleitoral, dada a flagrante incompatibilidade com os princípios informadores do Direito Processual Eleitoral, especialmente o da celeridade, do qual é corolário a garantia constitucional da razoável duração do processo" (ED-AgR-REspe 1227-30, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, *DJe* de 9.8.2016).

[...]

(ED-ED-REspe nº 278-40/GO, rel. Min. Admar Gonzaga, julgados em 20.11.2018, *DJe* de 3.12.2018 – grifos acrescentados)

Como se vê, não raro, o Tribunal Superior Eleitoral considera inaplicáveis entendimentos acerca da legislação comum adotados por tribunais não eleitorais.

Não à toa, é pacífica a jurisprudência desta Corte Superior de que "não é possível a utilização de decisão do STJ como paradigma de dissídio jurisprudencial eleitoral" (AgR-REspEI nº 0600132-82/PE, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 26.8.2021, *DJe* de 8.9.2021), pois "[...] o dissídio jurisprudencial apto a viabilizar a admissão do recurso especial é o que ocorre entre tribunais eleitorais" (AgR-AI nº 0600424-29/RJ, rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 19.12.2018, *DJe* de 4.2.2019).

Na sessão de 22.4.2021, ao analisar o REspEI nº 0601276-24/SP, de relatoria do Ministro Sérgio Banhos – cuja matéria de fundo versou sobre a dispensa (ou não) da instauração do incidente de descon sideração da personalidade jurídica para o fim de possibilitar o redirecionamento da execução fiscal aos sócios na hipótese de dissolução irregular da empresa –, este Plenário realizou profícuo debate em torno da aplicabilidade (ou não) do Enunciado Sumular nº 435 do STJ e da orientação daquela Corte, fixada sob a sistemática de recursos repetitivos, no julgamento do REsp nº 1.371.128/RS (de minha relatoria), em detrimento do Enunciado nº 63 da Súmula do TSE.

Em seu voto original, o relator havia consignado que a controvérsia dos autos "[...] é matéria que extrapola a seara eleitoral e deve se submeter à orientação do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema [...]", razão pela qual defendeu que "[...] a conclusão da Corte Regional Eleitoral conflita com o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, que deve ser homenageado em matéria de lei federal não eleitoral [...]".

Entretanto, no referido caso, este Plenário acabou por não fixar qual entendimento deveria prevalecer nesta Justiça especializada – se o adotado no STJ ou se o materializado no enunciado sumular desta Corte –, haja vista o eminente relator ter reajustado seu voto para incorporar a conclusão externada pelo Ministro Edson Fachin acerca da incidência do óbice do Verbete Sumular nº 24 do TSE, o que impediu a análise daquela controvérsia.

Faço menção ao referido caso porque entendo pertinentes as observações expostas em seu voto-vista pelo eminente Ministro Presidente, Luís Roberto Barroso, acerca da prevalência do Verbete Sumular nº 63 do TSE.

Afirmou Sua Excelência que “[...] está clara a opção do Tribunal Superior Eleitoral por criar uma regra específica para as multas eleitorais, que afasta a incidência da Súmula nº 435/STJ no âmbito da Justiça Eleitoral”, tendo em vista que, em breve síntese, “[...] os ilícitos praticados por empresas, em matéria eleitoral, não se voltam contra o Erário, mas, sim, contra bens imateriais relacionados ao exercício da democracia”, de modo que “[...] não é o aspecto arrecadatário que se apresenta como prioritário na execução. Prepondera é aspecto punitivo, razão pela qual não se pode admitir, na seara eleitoral, que os sócios suportem a sanção sem que tenham abusado da personalidade jurídica”.

Inclusive, antes do percuciente voto de Sua Excelência, já havia me posicionado no sentido da necessidade de obediência ao disposto no art. 50 do Código Civil “para que efetivamente se opere essa figura de redirecionamento”, tal como consagrado no Enunciado nº 63 da Súmula do TSE.

Isso porque, na linha dos fundamentos pelos quais o eminente Ministro Luís Roberto Barroso concluiu pela prevalência da interpretação dada pelo TSE àquela matéria – com os quais comungo plenamente –, cumpre sempre ressaltar que as matérias apreciadas nesta Justiça Eleitoral, embora também possam ser objeto de processos de competência de outras searas, não se ligam unicamente à esfera privada das partes envolvidas na lide, mas também, ao fim e ao cabo, à coletividade, pois ressoam, direta ou indiretamente, na democracia.

Assim é que a aplicação de entendimentos de tribunais de outros ramos a esta seara eleitoral – à exceção daqueles oriundos do Supremo Tribunal Federal – requer, necessariamente, como já dito, a plena compatibilização com os valores, princípios e regras que norteiam esta Justiça absolutamente singular.

Fixada essa crucial premissa, rememoro que, na espécie, conforme pontuou o Ministro Luis Felipe Salomão, “[...] a grei foi condenada a recolher valores aos cofres públicos em virtude da ‘ausência de destinação do percentual mínimo legal do Fundo Partidário para a cota de gênero’”.

No entanto, apesar de regularmente executada, a agremiação se manteve inerte, não cumprindo a determinação judicial de ressarcimento de valores ao erário, o que motivou a constrição da quantia que estava na conta bancária abastecida com recursos públicos, tendo a Corte regional reconhecido a inaplicabilidade da cláusula de impenhorabilidade prevista no art. 833, XI, do CPC/2015.

Dito isso, observo que a determinação do Tribunal *a quo* atinente à devolução dos valores tidos por irregulares encontra guarida na jurisprudência do TSE. Nesse sentido: AgR-REspEI nº 0602520-60/RS, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 23.9.2021, *DJe* de 21.10.2021; AgR-REspe nº 0602205-70/PR, rel. Min. Sérgio Banhos, julgado em 14.5.2020, *DJe* de 1º.6.2020.

Esse entendimento decorre, dentre outras, da compreensão externada pelo Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento das PCs nºs 0601752-56/DF e 0601858-18/DF – ambas de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes (julgadas em 1º.7.2021, *DJe* de 3.8.2021) –, de que “[...] a recomposição do Erário não se confunde com sanção, uma vez que não se trata de reprimenda decorrente da violação da norma”.

Portanto, sendo certo que o ressarcimento ao erário não constitui sanção, a restituição de valores ao Tesouro Nacional se faz obrigatória sempre que verificada a aplicação irregular de verba pública, seja por ausência de vinculação aos fins legais, seja por falta de documentação comprobatória dos gastos. Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2018. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DECISÃO REGIONAL. DESAPROVAÇÃO. COMPROVAÇÃO DO USO DE RECURSOS DO FEFC. NOTAS FISCAIS E CONTRATOS. INDEVIDA A DEVOLUÇÃO DE VALORES AO TESOIRO NACIONAL. DESPROVIMENTO.

SÍNTESE DO CASO

1. O Tribunal Regional Eleitoral desaprovou, por unanimidade, as contas de campanha do candidato, referentes ao pleito de 2018, quando ele concorreu ao cargo de deputado estadual, mas entendeu que houve comprovação da aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), por meio de notas fiscais e de contrato, razão pela qual entendeu indevida a determinação de recolhimento de valores ao Tesouro Nacional, por ausência de previsão legal.

[...]

5. O entendimento do Tribunal de origem deve ser mantido, pois a inteligência do art. 82, § 1º, da Res.-TSE 23.533 revela que a finalidade da norma é verificar se os recursos oriundos tanto do Fundo Partidário como do Fundo Especial de Financiamento de Campanha foram adequadamente utilizados. Assim, a determinação de devolução de recursos ao Tesouro Nacional é cabível apenas quando não houve comprovação de sua utilização ou se verificar que eles não foram adequadamente empregados. Precedentes: Agravo Regimental no Recurso Especial 0603066-18, em que fiquei relator designado e Agravo Regimental no Recurso Especial 0603022-96, de minha relatoria, ambos com julgamento concluído na Sessão Virtual de 21 a 27.5.2021.

6. A jurisprudência desta Corte Superior é firme no sentido de que apenas as “despesas com recursos públicos em desconformidade com a legislação de regência são consideradas irregulares, impondo-se a determinação de ressarcimento ao Erário dos valores despendidos, nos termos do art. 82, § 1º, da Res.–TSE nº 23.553/2017” (AgR-AI 0602741—87, rel. Min Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 16.4.2020).

[...]

(AgR-REspEI nº 0602962-26/RS, rel. Min. Sérgio Banhos, julgado em 24.6.2021, DJe 5.8.2021 – grifos acrescidos)

No caso dos autos, tem-se, de um lado, um título judicial oriundo de uma determinação exarada pela Justiça Eleitoral no exercício de sua competência constitucional de fiscalização das contas partidárias e, de outro, uma cláusula de impenhorabilidade prevista no CPC.

Conforme observou o Ministro Alexandre de Moraes acerca da impenhorabilidade dos recursos do Fundo Partidário,

O inciso XI do artigo 649 do Código de Processo Civil de 1973 considerava absolutamente impenhoráveis os recursos provenientes do Fundo Partidário. Embora o Código de Processo Civil de 2015 tenha mantido em sua redação a impenhorabilidade dos “recursos públicos do Fundo Partidário recebidos por partido político” em seu art. 883, XI, foi subtraída a dicção “absoluta” que acompanhava o preceito normativo anterior.

Certo que a Lei não traz termos inúteis, ao excluir da redação de dispositivo já restritivo um advérbio de negação de tom peremptório, inexorável concluir que a atual sistemática relativiza a impenhorabilidade do Fundo Partidário, certo que nenhum direito tem caráter absoluto. (grifos no original)

Além da compreensão externada pelo Ministro relator – de que a *mens legis* que norteou a exclusão do vocábulo “absolutamente” da redação original do dispositivo em comento foi incorporar à temática da impenhorabilidade o comezinho entendimento acerca da inexistência de direitos absolutos –, relembro que o CPC de 2015 foi publicado no Diário Oficial da União de 17.3.2015.

Faço essa observação porque, embora a *vacatio legis* do CPC de 2015 tenha sido de 1 ano, certo é que o conhecimento do teor de suas disposições antecedeu ao julgamento da ADI nº 4.650/DF – no qual o STF reconheceu a inconstitucionalidade das doações efetuadas por pessoas jurídicas – e às publicações das Leis nºs 13.165/2015, 13.487/2017 e 13.488/2017, as quais, além de positivarem a proibição de doações por pessoa jurídica, deram ensejo ao atual sistema de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais – quase que exclusivamente público.

Esse cenário reforça a necessidade de se observar as diretrizes da Res.–TSE nº 23.478/2016 e a jurisprudência deste Tribunal Superior, de modo a se alcançar a compatibilidade exigida pela vigente redação do art. 833, XI, do CPC de 2015, com as posteriores alterações na legislação eleitoral, que, inegavelmente, fomentaram o surgimento da presente controvérsia.

Nesta análise, dada a pertinência do tema, entendo ser imperioso levar em consideração o entendimento que norteou o julgamento do REspe nº 310-73/SC (rel. Min. Admar Gonzaga, julgado em 3.4.2018, DJe de 7.5.2018), no qual o TSE, ao afastar a aplicação do entendimento adotado pelo STJ acerca da execução de astreintes, assentou que, “no processo eleitoral, a garantia da efetividade das decisões judiciais, em regra, possui maior relevância em razão da indisponibilidade e do interesse público relacionados ao objeto da relação jurídica eleitoral, sobretudo a lisura e a igualdade no pleito”, mormente porque “[...] as peculiaridades que envolvem o processo eleitoral, no que tange aos bens jurídicos tutelados, não permitem que o entendimento firmado no âmbito do processo civil seja aqui aplicado [...]” (grifos acrescidos).

No caso em tela, conforme observado pelo Ministro Alexandre de Moraes, o julgado do STJ citado pelo Ministro Luis Felipe Salomão em seu voto divergente – REsp nº 1.891.644/DF – analisou a cláusula de impenhorabilidade do art. 833, XI, do CPC tendo por cenário uma “[...] ação de cobrança ajuizada por empresa privada [...]” – ou seja, o crédito objeto da execução se originou de “[...] relação negocial de direito privado”.

Diante disso, esclareceu o relator que:

No caso destes autos o crédito em execução foi constituído a partir do reconhecimento pela própria justiça eleitoral, no exercício de sua função fiscalizatória, da malversação dos recursos públicos recebidos a título de fundo partidário, pelo que se impôs a condenação voltada à devolução ao erário dos valores indevidamente empregados ou empregados sem a devida demonstração de licitude. (grifos acrescidos)

Essa distinção, a meu sentir, é de suma importância para a solução da presente controvérsia, haja vista que, como já dito, os bens jurídicos tutelados pelo ordenamento jurídico político-eleitoral são de natureza eminentemente metaindividual e se destinam a proteger, precipuamente, o sistema democrático nacional.

Desse modo, ainda que, eventualmente, haja reflexo no arcabouço jurídico individual de pessoas físicas ou jurídicas, o interesse público que norteia o ordenamento jurídico político-eleitoral implica reconhecer a sua inafastável prevalência ante as relações de natureza eminentemente privada.

É com base nessa percepção que, a meu ver, deve este Plenário solucionar a celeuma em debate.

Desde já, pontuo que:

a) não se questiona que os partidos políticos constituem elemento imprescindível para a concretização da democracia, mormente porque “[...] não se admite candidatura avulsa, assim entendida como aquela sem filiação partidária ou sem escolha em convenção [...]” (TutAntAnt nº 0601628-68/SP, rel. Min. Sérgio Banhos, PSESS de 23.11.2020);

b) não há controvérsia quanto aos fundamentos que constam do judicioso voto divergente do Ministro Luis Felipe Salomão de que “[...] as verbas do Fundo Partidário constituem a principal fonte de financiamento das legendas (art. 17 da CF/88) [...]” e de que “[...] tais recursos possuem destinação legal específica (art. 44 da Lei 9.096/95) [...]”;

c) não se cogita mitigação alguma da autonomia usufruída pelos partidos políticos na gestão de sua estrutura, incluído aí, por óbvio, a gestão dos recursos públicos oriundos do Tesouro Nacional.

Feitos esses destaques, reforço que, de fato, a origem da dívida objeto da execução e do respectivo título judicial constitui um *distinguish* de fundamental importância para a harmonização da cláusula da impenhorabilidade do art. 833, XI, do CPC de 2015 com as regras e princípios próprios desta Justiça Eleitoral.

Isso se dá não apenas em razão da multicitada Res.-TSE nº 23.478/2016 – que estabeleceu que as regras do CPC de 2015 “[...] aos feitos que tramitam na Justiça Eleitoral [...]” somente se aplicam quando evidenciada a compatibilidade sistêmica –, mas também devido à expressa subordinação do referido dispositivo à legislação eleitoral específica, nos seguintes termos:

Art. 833. São impenhoráveis:

[...]

XI - os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei. (grifos acrescentados)

Nesse contexto, é de rigor assentar que, tratando-se de relação jurídica regida essencialmente por normas de direito público, a cláusula de impenhorabilidade deve ser interpretada com vistas a conferir prevalência ao interesse público inato ao ordenamento jurídico político-eleitoral, seja em relação ao partido político, seja em relação à sociedade, que fiscaliza os recursos públicos por meio do processo de contas partidárias – de exclusiva tramitação nesta seara especial.

Anoto que essa compreensão está em conformidade com o art. 17, III, da CF, c/c os arts. 34, 36, 37 e 37-A da Lei nº 9.096/1995 e 25 da Lei nº 9.504/1997, os quais preveem sanções que subtraem dos partidos políticos o acesso às verbas do Fundo Partidário nas hipóteses ali especificadas.

A meu sentir, essa constatação, por si só, afasta a tese do recorrente de que a manutenção da constrição judicial, no caso, causaria “[...] prejuízos ao executado, que só dispõe das verbas do fundo partidário para movimentar as finanças [...]” (ID 30384188, fl. 6).

Ademais, como se vê, a própria agremiação afirma que não dispõe de recursos privados para custear suas despesas. Nesse norte, tendo em vista que, atualmente, a quase totalidade da receita financeira dos partidos é oriunda de recursos públicos, o óbice à penhora dos recursos do Fundo Partidário se traduziria em verdadeira salvaguarda para o descumprimento de determinações judiciais exaradas por esta Justiça Eleitoral no exercício de sua competência constitucional de fiscalizar os gastos custeados com verba pública, de modo a tornar ineficaz toda a sistemática que rege a fiscalização das contas partidárias (e eleitorais).

Dado o atual cenário de financiamento partidário essencialmente público, o reconhecimento da impenhorabilidade absoluta dos recursos do fundo público acarretaria, na minha compreensão, as seguintes, e deletérias, consequências ao processo eleitoral:

a) mitigação do princípio da especialidade, força motriz do ordenamento jurídico político-eleitoral;

b) violação aos princípios da moralidade, transparência, probidade, finalidade e economicidade, essenciais à legitimidade do gasto público e ao sistema democrático, ante a ineficácia da determinação – infelizmente corriqueira nesta Justiça Eleitoral – de ressarcimento ao erário de verbas públicas irregularmente aplicadas e/ou não comprovadas;

c) ofensa ao princípio da isonomia, uma vez que a constrição judicial somente atingiria os partidos políticos que lograram obter recursos privados;

d) esvaziamento do processo de fiscalização das contas efetuado por esta Justiça especializada e desnaturação da força cogente da decisão judicial transitada em julgado, ante a impossibilidade de sua

execução e o esgotamento dos meios de recuperação do dinheiro público malversado;

e) desmotivação para a captação, pelo partido político executado, de recursos de origem privada, tornando cada vez mais frágil o elo entre o filiado/cidadão e o partido;

f) desprestígio à atividade fiscalizadora da Justiça Eleitoral, do Ministério Público e da sociedade.

Em conclusão, entendo que a transposição do entendimento vigente à época do CPC de 1973 para o atual cenário (pós CPC/2015, ADI nº 4.650/DF, Leis nºs 13.165/2015, 13.487/2017 e 13.488/2017 e Res.-TSE nº 23.478/2016) equivalerá, com a devida vênia aos que pensam de modo diverso, ao reconhecimento de que os princípios e regras que regem a fiscalização das contas e justificam o ressarcimento ao erário dos valores públicos reconhecidamente malversados se qualificam como normas *imperfectae*, cuja violação não acarreta consequência legal alguma.

Por fim, rememoro que o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, ainda que a título de *obiter dictum*, por vezes já expressou, em seus julgados, entendimentos e preocupações similares aos aqui expostos pelo Ministro Alexandre de Moraes. Confira-se, no que interessa, o seguinte trecho do acórdão exarado na PC nº 173-59/DF (julgada em 11.3.2021, DJe de 26.3.2021), de relatoria do eminente Ministro Tarcisio Vieira:

Por fim, oportuno ressaltar, apenas a título de obiter dictum, que o ressarcimento ao Erário, mediante recursos próprios, dos valores indevidamente utilizados e a impenhorabilidade irrestrita dos recursos do Fundo Partidário são questões que este Tribunal Superior deverá rediscutir no julgamento das prestações de contas futuras, em respeito à segurança jurídica, diante das prestações de contas referentes ao exercício de 2015 já julgadas.

E assim é porque, com a nova sistemática de financiamento de partidos políticos, o Fundo Partidário tornou-se a principal fonte de recursos financeiros para sua manutenção em virtude das alterações à legislação eleitoral promovidas pela Lei nº 13.165/2015. Por outro lado, as demais fontes de recursos financeiros para os partidos, em razão de seu caráter facultativo, não podem ser efetivamente consideradas como naturalmente garantidas, porquanto é consabido que a doação de pessoa física ainda não é tradição em nosso país.

Diante desse novo panorama em que os recursos públicos se tornaram a principal fonte de subsistência das agremiações e em face da necessidade de se garantir o cumprimento das decisões desta Justiça, é pertinente que se passe a conceber a ideia de que o ressarcimento ao Erário se dê com os próprios recursos do Fundo Partidário, sob pena de se tornarem letra morta as determinações exaradas no julgamento das prestações de contas partidárias.

Ademais, a exemplo do que ocorre na Lei nº 8.009/90, em que a impenhorabilidade do bem de família não pode ser obstáculo ao pagamento de dívidas relativas ao próprio imóvel, como as referentes a IPTU, hipoteca e financiamento (art. 3º, II, IV e V), tal medida não implicaria o descumprimento da regra da impenhorabilidade dos recursos do Fundo Partidário prevista no art. 833, XI, do Código de Processo Civil, nos casos em que evidenciadas a gestão temerária e a malversação de recursos do próprio Fundo. (grifos acrescidos)

Como se vê, trata-se de tese que urge ser reconhecida pelo Plenário desta Corte Superior, sob pena de se aceitar, passivamente, nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes,

“[...] uma dupla implicação negativa: a) o erário é vitimado na malversação dos recursos repassados para exercício específico da atividade partidária e; b) é vitimado – quando reconhecida a necessidade de sua recomposição exatamente pela malversação - pela blindagem decorrente da consideração de que eventuais valores remanescentes são absolutamente intocáveis. Em palavras outras seria autorização para que os partidos pudessem se locupletar com a própria torpeza. (grifos acrescidos)

O voto apresentado pelo Ministro relator, a meu sentir, restaura – perante o atual sistema de financiamento partidário – a eficácia do título executivo oriundo do reconhecimento, por esta Justiça especializada, do mau uso do dinheiro público.

Compreensão diversa acarretaria nefasta blindagem do dever das agremiações de restituir ao erário verbas públicas ilicitamente utilizadas, em inadmissível salvaguarda para o descumprimento de determinações judiciais exaradas por esta Justiça Eleitoral no exercício de sua competência constitucional de fiscalizar os gastos custeados com verba pública, de modo a, inclusive, possibilitar que a aplicação irregular do dinheiro público não tenha qualquer consequência prática, nem mesmo a de servir como desestímulo dessa conduta, o que, a toda evidência, não foi a intenção do legislador, que condicionou a aplicabilidade da regra da impenhorabilidade às regras próprias do ordenamento jurídico político-eleitoral.

Diante dessa compreensão – que, na minha inteligência, prestigia o específico ordenamento jurídico político-eleitoral vigente e a autoridade da jurisdição eleitoral realizada no âmbito da sua competência

constitucional de fiscalizar o uso da verba pública –, verifico ser não apenas prudente, mas necessária adotar a conclusão apresentada no voto do eminente Ministro relator.

Assim, com respeitadas vênias à divergência e a todos que entendem de igual forma, **acompanho integralmente** o voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS: Senhor Presidente, acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro Luís Felipe Salomão, mas por fundamento ligeiramente diverso.

No caso, o cerne da controvérsia do recurso especial é a aplicação do § 1º do art. 833 do Código de Processo Civil (“*a impenhorabilidade não é oponível à execução de dívida relativa ao próprio bem, inclusive àquela contraída para sua aquisição*”), sob pena de ofensa ao princípio do *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*.

A tese aceita pelo Tribunal de origem e mantida no voto do eminente relator é no sentido de que seria possível relativizar a impenhorabilidade do Fundo Partidário, pois haveria duplo ônus ao Erário: “*a) o erário é vitimado na malversação dos recursos repassados para exercício específico da atividade partidária e; b) é vitimado – quando reconhecida a necessidade de sua recomposição exatamente pela malversação - pela blindagem decorrente da consideração de que eventuais valores remanescentes são absolutamente intocáveis*”.

No entanto, tal solução leva a um efeito indesejado e contrário a múltiplos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral, qual seja: faz com que irregularidades na administração de recursos públicos do Fundo Partidário sejam ressarcidas com recursos públicos do Fundo Partidário, e não com recursos próprios, como recentemente o Colegiado reafirmou.

Portanto, a meu juízo, a impossibilidade de penhora no caso decorre muito mais dessa vedação, de utilização de recursos públicos em substituição a recursos próprios, do que do próprio art. 833 do Código de Processo Civil.

O correto seria a penhora de bens que já integrem o patrimônio da agremiação.

Diante disso, **acompanho a divergência e dou provimento ao recurso especial para reformar o acórdão recorrido e julgar procedente a impugnação ao cumprimento de sentença.**

EXTRATO DA ATA

REspEI nº 0602726-21.2018.6.05.0000/BA. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Recorrentes: Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – Estadual e outros (Advogado: Sávio Mahmed Qasem Menin – OAB: 22274/BA). Recorrente: Alexsandro Freitas Silva (Advogados: Ricardo Teixeira da Silva Paranhos – OAB: 0018934/BA e outro). Recorrida: União.

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do relator, vencidos os Ministros Luis Felipe Salomão, Sérgio Banhos e Edson Fachin. Votaram com o relator os Ministros Mauro Campbell Marques, Carlos Horbach, e Luís Roberto Barroso (presidente).

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (presidente), Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Banhos e Carlos Horbach.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Paulo Gustavo Gonet Branco.

SESSÃO DE 10.2.2022.

Sem revisão das notas de julgamento do Ministro Alexandre de Moraes.