

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.800.265 - MS (2019/0054512-4)
RELATOR : MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA
RECORRENTE : ZN MARKETING PUBLICIDADE E PROMOÇÕES LTDA
ADVOGADOS : VLADIMIR ROSSI LOURENÇO - MS003674
RODRIGO MARQUES MOREIRA - MS005104
RECORRIDO : PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADVOGADOS : FÁBIO DE OLIVEIRA CAMILLO - MS008090
LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA - DF028328
INTERES. : ROBERTO JEFFERSON MONTEIRO FRANCISCO
ADVOGADOS : LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA - RJ137677
SEBASTIÃO ROLON NETO - MS007689
INTERES. : ANTONIO FERREIRA DA CRUZ FILHO
INTERES. : LUIZ PEDRO GOMES GUIMARAES

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA (Relator):

Trata-se de recurso especial interposto por ZN MARKETING, PUBLICIDADE E PROMOÇÕES LTDA., com fundamento nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, contra o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul assim ementado:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO – PRETENSÃO DE PENHORA DE VERBAS ORIUNDAS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA – FEFC – IMPOSSIBILIDADE – VERBA PÚBLICA – RECURSO DESPROVIDO. Os recursos do FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha, oriundos de dotação orçamentária da União são verbas públicas e, portanto, impenhoráveis" (fl. 104 e-STJ).

Em suas razões, a recorrente aponta, além de divergência jurisprudencial, a violação do art. 833, XI, do Código de Processo Civil de 2015, sustentando, em síntese, a penhorabilidade dos recursos financeiros oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Argumenta que a impenhorabilidade dos recursos recebidos pelos partidos políticos por meio do fundo partidário (art. 38 da Lei nº 9.096/1995) não se estenderia aos haveres disponíveis no FEFC, criado pela Lei nº 13.487/2017, pois a regra de impenhorabilidade é taxativa, não comportando interpretação extensiva.

Apresentadas as contrarrazões (fls. 177/195 e-STJ), o recurso foi admitido na origem (197/200 e-STJ), ascendendo a esta Corte.

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.800.265 - MS (2019/0054512-4)
EMENTA

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. COBRANÇA. SERVIÇOS PRESTADOS. PUBLICIDADE E MARKETING. ELEITORAL. CUMPRIMENTO. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA - FEFC. LEI Nº 13.488/2017. PENHORA. IMPOSSIBILIDADE. RECURSOS PÚBLICOS. VEDAÇÃO LEGAL. ART. 833, XI, CPC/2015.

1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ).
2. O art. 833, XI, do CPC/2015 impõe a impenhorabilidade absoluta das verbas públicas integrantes de fundos partidários destinadas ao financiamento eleitoral.
3. Uma vez reconhecida a natureza pública dos recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, criado pela Lei nº 13.488/2017, esse patrimônio passa a ser protegido de qualquer constrição judicial.
4. Os partidos políticos dispõem de orçamento próprio, oriundo de contribuições de seus filiados ou de doações de pessoas físicas, que são passíveis de penhora.
5. Recurso especial não provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA (Relator):

O acórdão impugnado pelos recursos especiais foi publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ).

A irrisignação não merece prosperar.

i. Sinopse fática

A recorrente ZN MARKETING PUBLICIDADE E PROMOÇÕES LTDA. ajuizou ação de cobrança contra o PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB visando o pagamento de serviços de publicidade e marketing eleitoral prestados em benefício das candidaturas do referido partido para as eleições do ano de 2004.

Reconhecido o débito e iniciada a fase de cumprimento de sentença, a recorrente, após várias tentativas frustradas de constrição de outros ativos do partido - incluindo valores do Fundo Partidário, cuja impenhorabilidade foi ressaltada pela Terceira Turma no julgamento do REsp nº 1.474.605/MS -, requereu, então, a penhora de valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado pela Lei nº 13.487/2017, sob o

Superior Tribunal de Justiça

argumento de que tais recursos não constam expressamente como impenhoráveis no rol taxativo previsto no art. 833 do Código de Processo Civil de 2015.

Contra a decisão interlocutória que indeferiu o pedido de constrição, a ora recorrente interpôs agravo de instrumento, que teve seu provimento negado pelo TJMS, ensejando o presente recurso especial.

A controvérsia se resume, portanto, a dizer se os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) são penhoráveis ou não.

ii. Da impenhorabilidade dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha

Como é sabido, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC foi criado para, a partir da utilização de recursos públicos, suprir as doações de empresas a candidatos e partidos, visto que o Supremo Tribunal Federal, na assentada do dia 17/9/2015, ao examinar a ADIn nº 4.650, Rel. Min. Luiz Fux (Tribunal Pleno, DJe 23/2/2016), declarou a inconstitucionalidade das doações feitas por pessoas jurídicas.

O Código de Processo Civil de 2015, na redação do art. 833, inciso XI, assentou que *"são impenhoráveis os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei"*.

A Lei nº 13.487/2017, por sua vez, ao criar o FEFC, alterando as Leis nºs 9.096/1995 e 9.504/1997, dispôs que:

"Art. 16-C . O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

(...)

§ 11. Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

(...)

§ 15. O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo.

(...)

Art. 3º O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de

Superior Tribunal de Justiça

setembro de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.”(grifou-se)

Observa-se, portanto, que o novo Fundo Especial é constituído exclusivamente a partir de verbas destacadas do orçamento da União, tendo a mesma finalidade do denominado Fundo Partidário, cuja impenhorabilidade, inclusive, já foi afirmada pelo STJ em precedentes de ambas as Turmas integrantes da Segunda Seção.

A propósito:

“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.” (REsp nº 1.891.644/DF, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 06/10/2020, DJe 05/02/2021 - grifou-se)

“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

Superior Tribunal de Justiça

SENTENÇA. PENHORA DE VALORES ORIUNDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO LEGAL. ART. 649, XI, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

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

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

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

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

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

6. Recurso especial parcialmente provido." (REsp nº 1.474.605/MS, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BOAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 07/04/2015, DJe 26/05/2015 - grifou-se)

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

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

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

Nesse ponto, merece ser lembrada a clássica lição de Hely Lopes Meirelles de que,

"(...) mesmo que os bens públicos repassados às entidades privadas possuam destinação especial e administração particular, sua natureza continua sendo pública, pois são destinados à consecução de serviços do Estado ou atividades que o engrandecem. A origem e a natureza total ou predominante

Superior Tribunal de Justiça

desses bens continuam públicas; sua destinação é de interesse público; apenas sua administração é confiada a uma entidade de personalidade privada, que os utilizará na forma da lei instituidora e do estatuto regeedor da instituição. A destinação especial desses bens sujeita-os aos preceitos da lei que autorizou a transferência do patrimônio estatal ao paraestatal, a fim de atender aos objetivos visados pelo Poder Público criador da entidade". (Direito administrativo brasileiro. 33ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pág. 520)

Assim, uma vez reconhecida a natureza pública dos bens e recursos destinados ao Fundo Especial, esse patrimônio passa a ser protegido de qualquer constrição judicial.

Não se trata, portanto, ao contrário do alegado, de conferir interpretação extensiva ao aludido dispositivo legal, mas de fixar a exata amplitude da norma nele contida.

Por arremate, deve ser consignado que, a despeito da impenhorabilidade dos recursos do FEFC, não deve ser esquecido que o patrimônio dos partidos políticos também é composto por bens privados (contribuições dos filiados e doações de pessoas físicas), sendo, desde logo, reconhecida a possibilidade de penhora dos seus demais recursos financeiros, motivo pelo qual não se verifica a frustração absoluta dos legítimos interesses da credora.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

Ressalta-se, ainda, que não cabe, na hipótese, a majoração dos honorários sucumbenciais prevista no art. 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, pois o recurso tem origem em decisão interlocutória sem a prévia fixação de honorários.

É o voto.