

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Daniel Monteiro di Barros Andrade Pasquale

**IMPENHORABILIDADE DOS RECURSOS PÚBLICOS REPASSADOS A ENTES
PRIVADOS QUANDO DESTINADOS A PROGRAMAS PÚBLICO SOCIAIS**

Belo Horizonte

2023

Daniel Monteiro di Barros Andrade Pasquale

**IMPENHORABILIDADE DOS RECURSOS PÚBLICOS REPASSADOS A ENTES
PRIVADOS QUANDO DESTINADOS A PROGRAMAS PÚBLICO SOCIAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Justiça

Linha de pesquisa 2: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito

Área de estudo D-02: Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro

Orientador: Prof. Dr. Fernando Gonzaga Jayme

Belo Horizonte

2023

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB/6-3167.

P284i Pasquale, Daniel Monteiro di Barros Andrade
Impenhorabilidade dos recursos públicos repassados
a entes privados quando destinados a programas públicos
sociais [manuscrito] / Daniel Monteiro di Barros Andrade
Pasquale.-- 2023.
120 f.: il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 116-120.

1. Processo civil - Brasil - Teses. 2. Impenhorabilidade
- Brasil. 3. Bem estar social - Teses. I. Jayme, Fernando
Gonzaga. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade
de Direito. III. Título.

CDU: 347.9(81)



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO DANIEL MONTEIRO DI BARROS ANDRADE

Realizou-se, no dia 20 de dezembro de 2022, às 09:30 horas, Sala da Congregação, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *IMPENHORABILIDADE DOS RECURSOS PÚBLICOS REPASSADOS A ENTES PRIVADOS QUANDO DESTINADOS A PROGRAMAS PÚBLICO SOCIAIS*, apresentada por DANIEL MONTEIRO DI BARROS ANDRADE PASQUALE, número de registro 2020701868, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Fernando Gonzaga Jayme - Orientador (Universidade Federal de Minas Gerais), Prof(a). Renata Christiana Vieira Maia (UFMG), Prof(a). Vallisney de Souza Oliveira (UNB).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada, tendo obtido a nota 100 (cem)

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 20 de dezembro de 2022.


Prof(a). Fernando Gonzaga Jayme (Doutor) nota 100.


Prof(a). Renata Christiana Vieira Maia (Doutora) nota 100.


Prof(a). Vallisney de Souza Oliveira (Doutor) nota 100.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos e todas que me acompanharam ao longo dessa jornada, que contribuíram e incentivaram, de alguma forma, para que a presente dissertação fosse do pensamento para o papel. Fico extremamente grato pela oportunidade de cursar o Programa, pelas orientações, conselhos, comentários, ideias, provocações e companhias que estiveram comigo no curso da pesquisa.

A todos e a todas, meu muito obrigado!

“Talvez seja porque estamos vivendo de maneira nova as relações de teoria-prática. Às vezes se concebia a prática como uma aplicação da teoria, como uma consequência; às vezes ao contrário, como devendo inspirar a teoria, como sendo ela própria criadora com relação a uma forma futura de teoria.”

(Gilles Deleuze e Michel Foucault, 2006)

RESUMO

A presente pesquisa visa analisar a impenhorabilidade de recursos públicos repassados para instituições privadas quando destinados ao desenvolvimento de programas de interesse público social. Parte-se, então, da análise de como essa impenhorabilidade se encontra disciplinada no ordenamento processual civil, atualmente, no artigo 833, inciso IX, do Código de Processo Civil de 2015. Em seguida, investiga-se se a redação do referido dispositivo está em consonância com a Constituição, ao prever que, são impenhoráveis os recursos públicos repassados às instituições privadas quando destinados, compulsoriamente, às áreas da (1) saúde, (2) educação e (3) assistência social — não abrangendo outras áreas que também são de interesse público social. A partir dessa investigação de caráter legislativo, doutrinário e jurisprudencial, pretende-se compreender o objeto de pesquisa com uma maior abrangência, bem como repensar a redação do mencionado dispositivo e dos projetos de lei envolvendo o tema sob a ótica da Constituição. Ao final, promove-se uma comparação da forma como essa espécie de impenhorabilidade se encontra positivada em Portugal. Por meio dos subsídios coletados, busca-se adequar e contribuir para o aprimoramento de como essa impenhorabilidade é regulada no Brasil.

Palavras-chave: impenhorabilidade; recursos públicos repassados para instituições privadas; processo civil; Constituição.

ABSTRACT

The present research aims to analyze the unseizability of public resources transferred to private institutions when destined to the development of programs of public social interest. It starts from the analysis of how this unseizability is regulated in the civil procedural system, currently, in article 833, item IX, of the Civil Procedure Code of 2015. Then, it is investigated whether the redaction of the mentioned device is in line with the Constitution, by predicting that public resources transferred to private institutions cannot be pledged when destined, compulsorily, to the areas of (1) health, (2) education and (3) social assistance — not including other areas that are of public social interest. From this legislative, doctrinal and jurisprudential investigation, it is intended to understand the research object with a greater scope as well as rethinking the mentioned device and the legislative proposals involving the subject from the perspective of the Constitution. At the end, a comparison is made of the way in which this type of unseizability was positive in Portugal. Through the subsidies collected, we seek to adapt and contribute to the improvement of the way in which this unseizability is regulated in Brazil.

Keywords: unseizability; public resources transferred to private institutions; civil procedure; Constitution.

LISTA DE SIGLAS

Ag	Agravo de Instrumento
AgInt	Agravo Interno
AgR	Agravo Regimental
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBTM	Confederação Brasileira de Tênis de Mesa
CPC	Código de Processo Civil
CPCP	Código de Processo Civil de Portugal
CR	Constituição da República
Cv	Cível
EREsp	Embargos de Divergência em Recurso Especial
IAB	Instituto dos Advogados Brasileiros
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISS	Instituto de Segurança Social de Portugal
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
PL	Projeto de Lei
Rcl.	Reclamação
Rel.	Relator
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCAS	Tribunal Central Administrativo Sul
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU	Tribunal de Contas da União
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TRE	Tribunal da Relação de Évora
TRL	Tribunal da Relação de Lisboa
TRP	Tribunal da Relação de Porto
UE	União Europeia

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Comparação entre interpretação literal do artigo 833, IX, CPC x interpretação conforme a Constituição.....	58
Quadro 2	Julgados envolvendo impenhorabilidade de recursos públicos repassados para instituições privados quando destinados a programas público sociais no TJMG.....	59
Quadro 3	Julgados envolvendo impenhorabilidade de recursos públicos repassados para instituições privados quando destinados a programas público sociais no STJ.....	68
Quadro 4	Comparação entre interpretação do artigo 833, IX, CPC feita pela Terceira Turma x Quarta Turma do STJ.....	77
Quadro 5	Diferentes versões do PL nº 1.470/2015.....	88
Quadro 6	Comparação: Brasil x Portugal.....	111

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 IMPENHORABILIDADE	17
2.1 Definição	17
2.2 Princípios.....	20
2.3 Particularidades.....	25
3 IMPENHORABILIDADE DE RECURSOS PÚBLICOS REPASSADOS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS QUANDO DESTINADOS A PROGRAMAS PÚBLICO SOCIAIS	28
3.1 Origem.....	29
3.2 Opção Política Legislativa	33
3.3 Fundamentos	34
3.3.1 Extensão da impenhorabilidade do Patrimônio Público.....	35
3.3.2 Sujeição às regras específicas do Patrimônio Público	39
3.3.3 Destinação dos recursos a áreas de Interesse Social.....	42
3.3.4 Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público	45
3.3.5 Princípio da continuidade dos Serviços Públicos	47
3.4 Formas de Interpretação	48
3.4.1 Interpretação Literal.....	49
3.4.2. Interpretação Extensiva.....	50
3.4.3. Interpretação conforme a Constituição.....	51
4 IMPENHORABILIDADE DE RECURSOS PÚBLICOS REPASSADOS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS QUANDO DESTINADOS A PROGRAMAS PÚBLICO SOCIAIS INTERPRETADA PELOS TRIBUNAIS	60
4.1 Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG)	60
4.2 Superior Tribunal de Justiça (STJ)	69
4.3 Supremo Tribunal Federal (STF).....	78
4.4 O que podemos extrair da Jurisprudência?	84
5 PROJETO DE LEI DA CÂMARA DOS DEPUTADOS Nº 1.470/2015	87
5.1 O PL	87
5.2 Alterações do PL	89
5.3 Posicionamento do IAB	90
5.4 Ponderações Legislativas.....	93

6 IMPENHORABILIDADE DO PATRIMÔNIO DAS PESSOAS COLETIVAS DE UTILIDADE PÚBLICA EM PORTUGAL	96
6.1 Regulamentação	96
6.2 Aplicação nos Tribunais	100
6.3 A questão dos Recursos Públicos Repassados	104
6.4 Comparação entre Brasil e Portugal.....	112
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118

1 INTRODUÇÃO

O processo civil, assim como os demais ramos do direito, nos últimos anos, tem se desenvolvido com a assimilação de valores e princípios constitucionais. Em decorrência desse movimento, o direito processual civil passou a ser lido sob uma ótica constitucional e os institutos processuais repensados a partir da Constituição.¹ Esse movimento levou o processo a ser reconhecido como uma garantia constitucional fundamental, entre os mais básicos dos direitos humanos:

De fato, o direito ao acesso efetivo [à justiça] tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que se pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. O enfoque sobre o acesso – o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos – também caracteriza crescentemente o estudo do moderno processo civil.²

O paradigma atual insere a Constituição como um “[...] filtro pelo qual está condicionada a validade de todo o sistema jurídico-social”³ e implica em uma “[...] reinterpretação dos institutos ordinários na perspectiva constitucional, para que toda atividade jurídica seja exercida à luz da Constituição e passe por seu crivo. E o Direito Processual Civil, é claro, também experimentou tal influxo”.⁴

O referido olhar abrange, em maior ou menor grau, todas as fases do processo civil e, no presente trabalho, pretende-se trazer essa ótica para a fase de execução. A execução é essencial para a concretização do direito da parte e para a promoção da efetiva tutela jurisdicional, garantida constitucionalmente (artigo 5º, XXXV, CR), de

¹ “Todos os ramos do direito, notadamente o do direito processual, vinculam-se a Constituição, de sorte que é a Carta Política que fixa os princípios, os contornos e as bases sobre as quais deve erguer-se o edifício normativo brasileiro. [...] É cada vez maior o número de trabalhos e estudos jurídicos envolvendo interpretação e aplicação da Constituição Federal, o que demonstra a tendência brasileira de colocar o direito constitucional em seu verdadeiro e meritório lugar: o de base fundamental para o direito do País. O intérprete deve buscar a aplicação do direito ao caso concreto, sempre tendo como pressuposto o exame da Constituição Federal.” (NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 44-45).

² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988. p. 11-12.

³ JAYME, Fernando Gonzaga; DUTRA, Victor Barbosa. Desjudicialização e processualidade com base na natureza dos conflitos e conforme a Constituição brasileira. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano VII, n. XIII, p. 341-356, 2. sem. 2021. p. 347. (tradução nossa).

⁴ JAYME; DUTRA, 2021, p. 348 (tradução nossa).

modo a proporcionar “[...] o resultado prático a que tendia a regra jurídica que não foi obedecida”.⁵

A execução, examinada historicamente, percorreu momentos rudimentares, mas em decorrência da humanização do processo e, mais recentemente, da sua constitucionalização, passou a encontrar limites humanitários, jurídicos e sociais,⁶ conforme será exposto no decorrer do presente trabalho.

Dentre esses limites, encontram-se as regras de impenhorabilidade que proíbem a penhora de determinados bens do executado. Esses bens não podem ser objeto de penhora, expropriação ou mecanismos para satisfazer o direito do exequente. Tais regras são indicadas pelos estudiosos do processo civil como um dos mais modernos institutos de humanização e conformação da tutela executiva:

O que mais nos interessa na presente análise é o reconhecimento de uma evolução, nem sempre em linha reta, da responsabilidade do executado na execução forçada, iniciando-se com a possibilidade de morte dos devedores e após certo tempo de sua escravização temporária, para a execução patrimonial, desde a expropriação da totalidade do patrimônio do devedor até a restrição patrimonial ao valor da dívida e a determinados bens, já que alguns estariam garantidos de forma ora absoluta, ora relativa. Como se percebe, a impenhorabilidade de bens é a última das medidas no trajeto percorrido pela “humanização da execução”. A garantia de que alguns bens jamais serão objeto de expropriação judicial nos parece ser a tentativa mais moderna do legislador de preservar a pessoa do devedor, colocando-se nesses casos sua dignidade humana acima do direito de crédito do exequente.⁷

Dentre as regras de impenhorabilidade, emerge a norma objeto central deste trabalho, a qual assegura a impenhorabilidade dos recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação, compulsória, em educação, saúde ou assistência social — atualmente prevista no artigo 833, inciso IX, do CPC.

A referida norma, como se verá adiante, foi inserida no ordenamento jurídico em um contexto de aumento de parcerias público-privadas, por meio das quais, o Estado atua, conjuntamente com particulares, na promoção de atividades de interesse coletivo e na concretização de direitos sociais previstos na CR.

A própria redação da norma deixa evidente o seu objetivo: resguardar a adequada destinação dos recursos públicos repassados às instituições privadas, para

⁵ LIEBMAN, Enrico Tullio. **Processo de execução**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 4.

⁶ LIEBMAN, 1980, p. 102.

⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Impenhorabilidade de bens. *In*: NEVES, Daniel Amorim Assumpção; SHIMURA, Sérgio (org.). **Execução no processo civil: novidades & tendências**. São Paulo: Editora Método, 2005. p. 49-50.

que possam ser efetivamente aplicados em benefício da coletividade e não expropriados e utilizados para pagamento de créditos individuais em processos executivos.

Tanto os estudiosos do processo civil quanto à jurisprudência dos tribunais são unânimes em reconhecer que a lógica contida é que deve prevalecer o interesse público sobre o interesse individual do exequente. De modo que, em um juízo de ponderação, prepondera o interesse do Estado em dar continuidade aos programas sociais feitos em parceria com entes privados, em prol de toda uma coletividade:

A intenção do legislador parece clara. Visa ele garantir a efetiva aplicação de recursos públicos doados as entidades privadas as áreas da educação, saúde e assistência social. Elegeu ele esses três interesses, de inegável importância social, como dignos de maior proteção em relação ao crédito do exequente.⁸

Entretanto, a redação do artigo 833, inciso IX, do CPC chama atenção ao estabelecer um rol específico de hipóteses em que os recursos públicos transferidos aos entes privados são impenhoráveis, quando forem destinados compulsoriamente a 3 áreas: (1) educação, (2) saúde ou (3) assistência social.

Então, dessa redação, surge o questionamento se seria possível a penhora de recursos públicos quando repassados para aplicação compulsória em outras áreas de interesse público social que não as mencionadas acima — como cultura, comunicação, ciência e tecnologia, meio ambiente, segurança pública, exemplos esses previstos na CR.

Por meio de uma interpretação literal da lei, por não estarem especificados no referido dispositivo, poder-se-ia concluir que os recursos destinados a tais áreas não seriam impenhoráveis, sendo passíveis de atos expropriatórios, mesmo que originários dos cofres públicos e destinados compulsoriamente a fins sociais garantidos constitucionalmente.

Porém, ater-se apenas à letra da lei, limitando a impenhorabilidade aos recursos públicos repassados apenas para as áreas expressamente especificadas, em meio a tantas outras necessárias para garantir direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, não parece uma solução incontroversa.

⁸ COSTA, Susana Henriques da. A impenhorabilidade de bens e a Lei 11.382/2006. *In*: COSTA, Susana Henriques da (org.). **Execução extrajudicial**: modificações da Lei 11.382/2006. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 192.

Diante dessas ponderações, o tema problema da presente dissertação é a controvérsia envolvendo a penhora e expropriação de recursos públicos transferidos para instituições privadas, quando destinados ao desenvolvimento de programas públicos sociais em áreas não especificadas no CPC.

A controvérsia consiste entre 02 correntes de pensamento distintas: uma que entende que somente são impenhoráveis os recursos públicos transferidos que tenham aplicação nas áreas especificadas no CPC, educação, saúde ou assistência social; outra que compreende que a impenhorabilidade se estende também às outras áreas, tais como cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente, segurança pública.

Apesar dos poucos estudos existentes sobre o tema, há um debate intenso entre as 02 correntes de pensamento. Inclusive, nos tribunais, a análise da jurisprudência nos releva importantíssimas discussões sobre a forma adequada de interpretação da impenhorabilidade e da extensão da proteção assegurada no Código Processual Civil.

Nesta pesquisa, para o adequado exame dessa controvérsia, analisa-se a norma processual sobre diferentes aspectos, desde sua origem no sistema jurídico brasileiro, seus fundamentos até as formas de sua interpretação, sempre por meio de um olhar que coloca o processo sob a ótica constitucional. Parte-se, justamente, da premissa de que “[...] a compreensão do processo civil se faz a partir dos princípios e das regras constitucionais”.⁹

Para tanto, são realizadas análises legislativas e doutrinárias acerca do tema e, em seguida, promovidas pesquisas jurisprudenciais no Tribunal de Justiça de Minas Gerais e no Superior Tribunal de Justiça, com o objetivo de compreender o atual estado da arte e os limites envolvendo a norma — de modo a conhecer “[...] o próprio ‘ser’ para, então, trabalhar um ‘dever ser’ com maiores chances de refleti-lo”.¹⁰

Prosseguindo, é examinado o Projeto de Lei nº 1.470/2015, da Câmara dos Deputados, que visa ampliar o escopo de impenhorabilidade de recursos públicos repassados para entes privados. Oportunidade na qual são diagnosticados o texto legal e as discussões no curso do processo legislativo e apresentadas considerações

⁹ JAYME, Fernando Gonzaga; FRANCO, Marcelo Veiga. O princípio do contraditório no projeto do novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 227, p. 335-259, 2014. p. 348.

¹⁰ SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Aspectos metodológicos da pesquisa empírica em direito com processos judiciais físicos e eletrônicos. In: GONÇALVES, Gláucio Maciel *et al.* (org.). **Estudos empíricos em processo e organização judiciária**. Belo Horizonte: Expert, 2022. p. 65.

com o intuito de contribuir propositivamente para as deliberações e aperfeiçoamento do sistema normativo.¹¹

Por fim, recorre-se ao exame de dispositivo similar existente em Portugal, observando de que maneira o legislador lusitano positivou a norma em seu regime, além da compreensão dada pelos estudiosos e aplicadores do direito. Isso para, ao final, indicar os aspectos positivos e negativos de ambos os sistemas e propor orientações para o ordenamento jurídico nacional.

Os estudos empreendidos ao longo de toda a análise são interdisciplinares, desenvolvendo-se no âmbito do direito processual civil, mas perpassando por demais ramos envolvidos, como o direito administrativo e direito constitucional. Em verdade, a interdisciplinaridade assume posição chave e extremamente desafiante na presente investigação.

Por meio dos dados coletados na legislação, doutrina, jurisprudência e direito comparado, almeja-se abranger todo o universo do problema apresentado e averiguar com profundidade a impenhorabilidade prevista no artigo 833, inciso IX, do Código de Processo Civil; bem como, propor uma alteração legislativa para adequação desse dispositivo processual à Constituição.

¹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.470/2015**. Acrescenta o inciso XIII ao art. 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015.

2 IMPENHORABILIDADE

Primeiramente, antes de adentrarmos nas particularidades da norma a que se dedica a presente pesquisa, é importante apresentarmos um panorama geral acerca das impenhorabilidades e compreendermos sua importância no atual modelo de execução civil.

2.1 Definição

A execução por quantia certa ocorre mediante atos que incidem sobre o patrimônio do executado, o que se denomina de responsabilidade patrimonial. Liebman, tratando do tema e referenciando a Carnelutti, afirma que, a responsabilidade patrimonial é um vínculo de direito público processual, por meio do qual o patrimônio do executado é atingido para satisfazer o direito do exequente.¹²

Assim, os atos processuais executivos são praticados com vistas à afetação patrimonial, sendo a penhora o ato primordial que afeta os bens do executado e os submete aos efeitos do processo.¹³ Por meio da penhora, são identificados os bens do patrimônio do executado que estarão sujeitos à execução, para permitir sua futura expropriação pelo Poder Judiciário, a fim de que respondam pela satisfação do direito do exequente.¹⁴

Para tanto, ao tratar da responsabilidade patrimonial e dos bens que poderão ser objeto de execução, o artigo 789, do CPC estabelece que o executado responde “[...] com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações, salvo as restrições estabelecidas em lei”. Observa-se que, em determinados casos, optou-se por estabelecer restrições à responsabilidade patrimonial, prevendo-se bens que não são sujeitos à penhora e atos executivos, dentre esses, os chamados bens impenhoráveis¹⁵:

¹² LIEBMAN, 1980, p. 37.

¹³ ASSIS, Araken de. **Manual de execução**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007b. p. 591.

¹⁴ SILVA, Antônio Carlos Costa e. **Tratado do processo de execução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Aide, 1986. v. 2.

¹⁵ “Este poder do Estado de expropriar bens não é, porém, absoluto. Sujeita-se a diversas limitações, sejam de ordem política, sejam de fundo social. A penhora, como ato executivo que dá início a expropriação do bem sobre a qual incide a responsabilidade patrimonial, esta também está submetida a limitações. Logo, pode-se afirmar que o poder de penhorar também não é absoluto”. (ARAÚJO, Adilson Vieira de. **A penhora na execução civil e suas limitações**. Belo Horizonte: Del

Com a abolição da antiga responsabilidade pessoal e com a implantação da responsabilidade patrimonial no campo do cumprimento das obrigações, estabeleceu-se um princípio sancionatório fundamental para o processo de execução, que nosso Código assim enuncia: “o devedor responde com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações, salvo as restrições estabelecidas em lei” (CPC/2015, artigo 789). Portanto, a exequibilidade geral do patrimônio do devedor é a regra que, todavia, admite exceções ou restrições, que a lei mesma se incumba de estatuir. Dentre essas restrições figuram os casos de impenhorabilidade.¹⁶

Impenhorável é, então, o bem que não se sujeita a atos executivos, que não pode ser objeto de penhora e expropriação.

Insta salientar que, de ponto de vista histórico, a ideia inicial de excluir determinados bens da execução está atrelada à necessidade de manutenção de uma vida digna do executado. Este não poderia ser sancionado a ponto de sacrificar sua dignidade e o mínimo existencial garantido a todo ser humano.

Nesse sentido, razões de cunho humanitário levaram a criação das hipóteses iniciais de impenhorabilidade. Todavia, nos dias de hoje, com a evolução constante da ciência processual e do direito como um todo, existem diversas razões para a criação de regras de impenhorabilidade:

As regras de impenhorabilidade justificam-se em diversos critérios todos jurídico-positivos, e, portanto, variáveis de acordo com o Direito positivo. É muito difícil e talvez um tanto quanto inútil, exatamente pela natureza circunstancial das regras, proceder a um inventário exaustivo de todos os fundamentos das regras de impenhorabilidade. Alguns exemplos de fundamentos para criação de regras de impenhorabilidades são a necessidade de proteção da dignidade do executado, cumprimento de uma exigência de direito material, concretização da autonomia da vontade, observância ao princípio da função social da empresa, proteção de direitos coletivos em sentido amplo e o impedimento do exercício abusivo do direito do credor.¹⁷

Em síntese lapidar, Amílcar de Castro leciona que, “[...] pela própria natureza dos bens, ou por motivo de ordem pública, ou por humanidade ou equidade, ou razões de direito, muitos há que absolutamente não podem ser penhorados”.¹⁸ Para o autor, as impenhorabilidades decorrem de uma falta de coincidência entre o interesse do

Rey, 2001. p. 155).

¹⁶ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo de execução e cumprimento de sentença**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 348.

¹⁷ BRAGA, Paula Sarno *et al.* **Curso de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 5. p. 839-840.

¹⁸ CASTRO, Amílcar de. **Do procedimento de execução**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 152.

exequente e o interesse do Estado, sendo que o “[...] interesse superior do Estado, maior que o de dar execução às sentenças judiciais, não pode deixar de prevalecer, quando não possam ser satisfeitos ao mesmo tempo”.¹⁹

Em sentido semelhante, Dinamarco afirma que, as regras de impenhorabilidade decorrem de opções políticas do Estado, em que a penhora de determinado bem representa um inconveniente a interesses públicos, circunstância na qual o Estado renúncia a sanção executiva.²⁰ Para o autor, o interesse público que, algumas vezes pode ficar atingido no curso de um processo executivo, configura uma “[...] limitação política à execução”.²¹

A ideia é de que o interesse estatal de garantir a efetividade da execução, por vezes, cede espaço em face de outros interesses que merecem ser tutelados e que são caros a um Estado Democrático de Direito. Então, em um juízo de ponderação, o Estado opta por abdicar do poder de penhorar determinados bens, instituindo impenhorabilidades em prol desses outros valores a serem tutelados (que podem ser de ordem humanitária, jurídica, pública, etc.).

Conclui-se, então, que as regras instituidoras de impenhorabilidades vêm para excluir determinados bens dos efeitos da execução e advêm de inúmeros motivos ponderados pelo Estado. Na atual sistemática do direito brasileiro, tais regras se encontram previstas na própria Constituição da República, no Código de Processo Civil e na legislação extravagante.²² Sendo que, há “[...] casos de muita gravidade,

¹⁹ CASTRO, 1999, p. 154.

²⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1993.

²¹ DINAMARCO, 1993, p. 295.

²² CR - Artigo 5º, [...] XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento. CPC - Artigo 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

nos quais a execução de bens seria profundamente danosa aos valores humanos”²³ e poderia causar “[...] risco de violação a direitos fundamentais”.²⁴

2.2 Princípios

Identificado que impenhorabilidade significa parcela do patrimônio do executado não sujeita à constrição judicial ou outros atos executivos, bem como destacada sua racionalidade criativa, cumpre analisar os princípios regentes das regras de impenhorabilidade.

Para Araken de Assis, as impenhorabilidades são regidas por 02 “[...] princípios fundamentais: a tipicidade e a disponibilidade”.²⁵

De acordo com o princípio da tipicidade, as impenhorabilidades são regras *numerus clausus* e devem estar expressamente previstas em lei. Essa principiologia decorre do fato de que as impenhorabilidades, conferidas a determinados bens, representam uma exceção à regra legal de que o executado responde com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações e, em decorrência disso, estão restritas aos casos expressamente tipificados.

De outro lado, o princípio da disponibilidade prevê que o executado pode dispor da impenhorabilidade de que goza determinado bem, considerando que detém a prerrogativa de dispor de seu próprio patrimônio. A renúncia à impenhorabilidade pode ocorrer tanto por um ato positivo, como dando o bem em garantia ou o nomeando à penhora, quanto por um ato omissivo, como não se insurgindo contra um auto de penhora.

Todavia, a ideia de que as impenhorabilidades seriam regidas pelos mencionados princípios, especialmente quanto ao da tipicidade, tem sido revista nos últimos anos.

Segundo Fredie Didier, “[...] é preciso aplicar com algum tempero a lição doutrinária que apresenta a tipicidade como princípio regente das regras de

imobiliária, vinculados à execução da obra. Artigo 4º, da Lei Complementar n. 26/1975. Artigo 1º, da Lei n. 8.009/1990. Artigo 2º, §2º, da Lei n. 8.036/1990. Artigo 76, da Lei n. 9.610/1998.

²³ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições do direito processual civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. v. 4. p. 364.

²⁴ OLIVEIRA, Vallisney de Souza. Execução de título extrajudicial e efetividade do processo civil. **Revista Dialética de Direito Processual**, [s. l.], v. 81, p. 129-138, 2009. p. 136.

²⁵ ASSIS, 2007b, p. 216.

impenhorabilidade”.²⁶ Para o autor, as impenhorabilidades não estão restritas àquilo que se encontra tipificado na lei, mas devem ser analisadas a partir das circunstâncias do caso concreto e à luz do princípio da proporcionalidade, possibilitando ao julgador mitigar, afastar ou ampliar determinadas regras de impenhorabilidade, quando as circunstâncias demandarem, de modo a tutelar os direitos envolvidos.²⁷

A referida visão é adotada em alguns julgados dos tribunais nacionais, os quais oscilam, por vezes, afirmam que as regras de impenhorabilidade devem ser aplicadas do exato modo como se encontram expressas na lei, em outras, mitigam e até excedem o legalmente previsto.²⁸ A seguir, vejamos casos marcantes decididos pelo Superior Tribunal de Justiça.

O STJ, há muitos anos, reconheceu a possibilidade de penhora parcial do salário do executado, mesmo que esse fosse expressamente impenhorável, até as alterações trazidas pelo CPC de 2015. Para os ministros, antes mesmo da alteração do Código, já era possível a penhora quando verificado que o valor percebido pelo executado era extremamente elevado e não havia razão para sua integral proteção, podendo-se mitigar a regra e executar uma parcela, desde que preservada a subsistência e dignidade do executado.

A jurisprudência do STJ caminha no sentido de que é possível, em situações excepcionais, a mitigação da impenhorabilidade dos salários para a satisfação de crédito não alimentar, desde que observada a Teoria do Mínimo Existencial, sem prejuízo direto à subsistência do devedor ou de sua família, devendo o Magistrado levar em consideração as peculiaridades do caso e se pautar nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.²⁹

A matéria foi decidida pela Corte Especial, que aplicou o princípio da proporcionalidade e destacou existirem 02 direitos em conflito: o do credor à

²⁶ DIDIER JUNIOR, Fredie. Subsídios para uma teoria das impenhorabilidades. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 174, p. 30-50, ago. 2009. p. 34.

²⁷ O autor cita como exemplo, um devedor que reside com sua família em um imóvel de altíssimo valor. A princípio, a residência constituiria um bem de família e seria impenhorável, mas admitir que o devedor continuasse residindo em um imóvel abundante e negar ao credor o direito a receber do seu crédito seria desproporcional. Nesse sentido, a regra de impenhorabilidade deveria ser mitigada em atendimento ao princípio da proporcionalidade, alienando-se o bem e com os valores obtidos adquirida uma nova casa para o devedor e sua família e quitado crédito do credor (DIDIER JUNIOR, 2009).

²⁸ WAMBIER, Luiz Rodrigues; LIBLIK, Regiane França. As posições conflitantes e preocupantes do STJ sobre a impenhorabilidade. **Conjur.** [S. l.], 26 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-26/posicoes-conflitantes-stj-impenhorabilidade>>. Acesso em: 6 jun. 2021.

²⁹ STJ - AgInt no AREsp n. 1.537.427/MS, Relator: Min. Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 11/02/2020, publicado em 03/03/2020.

satisfação do seu crédito e o do devedor à preservação de sua dignidade. Sob a ótica desses direitos fundamentais, compreendeu-se que, somente se revela proporcional a impenhorabilidade do salário do executado, necessária à manutenção do mínimo existencial, sendo possível penhorar a parte que supera esse montante.

3. A interpretação dos preceitos legais deve ser feita a partir da Constituição da República, que veda a supressão injustificada de qualquer direito fundamental. A impenhorabilidade de salários, vencimentos, proventos etc. tem por fundamento a proteção à dignidade do devedor, com a manutenção do mínimo existencial e de um padrão de vida digno em favor de si e de seus dependentes. Por outro lado, o credor tem direito ao recebimento de tutela jurisdicional capaz de dar efetividade, na medida do possível e do proporcional, a seus direitos materiais. 4. O processo civil em geral, nele incluída a execução civil, é orientado pela boa-fé que deve reger o comportamento dos sujeitos processuais. Embora o executado tenha o direito de não sofrer atos executivos que importem violação à sua dignidade e à de sua família, não lhe é dado abusar dessa diretriz com o fim de impedir injustificadamente a efetivação do direito material do exequente. 5. Só se revela necessária, adequada, proporcional e justificada a impenhorabilidade daquela parte do patrimônio do devedor que seja efetivamente necessária à manutenção de sua dignidade e da de seus dependentes. 6. A regra geral da impenhorabilidade de salários, vencimentos, proventos etc. (artigo 649, IV, do CPC/73; artigo 833, IV, do CPC/2015), pode ser excepcionada quando for preservado percentual de tais verbas capazes de dar guarida à dignidade do devedor e de sua família.³⁰

O mencionado entendimento foi pacificado ao longo dos anos e, posteriormente, até positivado no CPC de 2015, sendo um exemplo evidente no qual o STJ decidiu por mitigar uma regra de impenhorabilidade, superando o previsto em lei justamente por entender que não seria proporcional e razoável, no caso concreto, a impenhorabilidade absoluta do salário. Ao que equivale dizer, a lei foi adequada às particularidades e direitos envolvidos no caso.

O STJ também já reconheceu a possibilidade de a penhora recair sobre bem de família, quando dado em garantia ao pagamento de dívida. O Superior Tribunal, quanto à essa temática, decidiu que a impenhorabilidade do bem de família, conferida pela Lei nº 8.009/1990, não poderia ser arguida quando o próprio executado ofereceu o bem em garantia. Afinal, o ordenamento veda comportamento contraditório e atos de má-fé, tornando-se necessária aplicar a regra de impenhorabilidade à luz do caso concreto:

3. O propósito recursal é dizer se é válido o oferecimento de bem de família

³⁰ STJ - EREsp n. 1.582.475/MG, Relator: Min. Benedito Gonçalves, Corte Especial, julgado em 3/10/2018, publicado em 16/10/2018.

como garantia ao cumprimento de acordo pactuado e homologado judicialmente nos autos de ação de execução por quantia certa. 4. A questão da proteção indiscriminada do bem de família ganha novas luzes quando confrontada com condutas que vão de encontro à própria ética e à boa-fé, que devem permear todas as relações negociais. 5. Não pode o devedor ofertar bem em garantia que é sabidamente residência familiar para, posteriormente, vir a informar que tal garantia não encontra respaldo legal, pugnando pela sua exclusão (vedação ao comportamento contraditório). 6. Tem-se, assim, a ponderação da proteção irrestrita ao bem de família, tendo em vista a necessidade de se vedar, também, as atitudes que atentem contra a boa-fé e a eticidade, ínsitas às relações negociais.³¹

Novamente, vemos um caso em que se mitigou aquilo que estava expresso em lei, analisando a hipótese de impenhorabilidade de acordo com as particularidades do caso concreto, de uma forma sistemática e coerente com os demais princípios jurídicos.

Por fim, o STJ, em importante precedente, decretou a impenhorabilidade de um veículo utilizado por um pai de família para transportar seu filho deficiente físico. O Superior Tribunal inovou ao desconstituir a penhora, sob fundamento de que o veículo era de pequeno valor e utilizado pelo executado para o transporte de seu filho que tinha dificuldades locomotivas. Desse modo, questões humanitárias justificaram a ampliação da impenhorabilidade, adequando-a à tutela dos direitos envolvidos:

Em tese, a penhora que recai sobre veículo automotor seria perfeitamente possível. Contudo, é necessário indagar, para o correto deslinde da controvérsia, se, no caso, o executado possui alguma proteção do ordenamento jurídico, que tornaria o bem impenhorável. O rol das impenhorabilidades do ordenamento pátrio objetiva preservar o mínimo patrimonial necessário a existência digna do executado, impondo ao processo executório certos limites. São normas que objetiva a proteção de certos direitos fundamentais, como por exemplo: o direito à moradia, à saúde, à função social da empresa ou à dignidade da pessoa humana. Assim, a depender das peculiaridades do caso, as regras de impenhorabilidade podem ser ampliadas, de modo a adequar a tutela aos direitos fundamentais. Trata-se, portanto, da aplicação do princípio da adequação e da necessidade sob o enfoque da proporcionalidade.³²

Portanto, percebe-se que, em alguns casos, o STJ reconhece que as hipóteses de impenhorabilidade não podem se restringir à literalidade do que está expresso na lei, essas precisam ser readequadas de acordo com as circunstâncias concretas e ponderadas com base em outros elementos do ordenamento jurídico; mitigando,

³¹ STJ - REsp n. 1782227/PR, Relatora: Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 27/08/2019, publicado em 29/08/2019.

³² STJ - REsp n. 1436739/PR, Relator: Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 27/03/2014, publicado em 02/04/2014.

afastando e até ampliando aquilo que se encontra tipificado em lei.

Seguindo essa linha de pensamento, o princípio da tipicidade não pode ser um limitador, mas um ponto de partida na aplicação das regras de impenhorabilidade. Já o princípio da proporcionalidade, alinhado aos pormenores do caso concreto, os direitos em conflito e a necessidade de resguardar outros valores do ordenamento jurídico legitimam a adequada aplicação das regras de impenhorabilidade.

Sobre essa perspectiva, Gisele Góes defende a existência de uma base ética da execução, segundo a qual é imprescindível a aplicação de princípios como a proporcionalidade e a razoabilidade no curso de todo o processo executivo. Assim, o magistrado deve, constantemente, promover juízos de ponderação e não se limitar aquilo que se encontra tipificado em lei.

O embate de forças existentes entre o direito de crédito do exequente e a dignidade do devedor somente pode ser solucionado pelo sopesamento dos interesses em jogo e o equilíbrio advém da aplicação nítida dos princípios da idoneidade e menor restrição possível que estão conduzidos pela *ratio* do razoável ou proporcional no caso concreto. [...] Não pode haver rigidez na aplicação das normas procedimentais executivas típicas prescritas no diploma processual civil brasileiro, visto que o Judiciário deve sempre ponderar sobre essa principiologia, para que o magistrado possa lançar mão de diversos meios até não previstos textualmente no Código, com o objetivo de atingir o ideal de efetividade da execução em prol do credor, respeitando a dignidade do devedor.³³

Na visão da autora, essa principiologia permite dar efetividade à execução, “[...] com sua necessária dose de equilíbrio, constituindo o substrato ético do processo de execução”.³⁴ Neste cenário, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade demandam do Poder Judiciário decisões equilibradas, coerentes e consonantes aos postulados de justiça, bem como funcionam como princípios guias para interpretação das normas e sopesamento de direitos em conflito.³⁵

No mesmo sentido, Vallisney Oliveira ressalta que, no curso da “[...] execução, o juiz pode agir com sensatez e aplicar critérios de proporcionalidade visando à justiça”.³⁶ No cumprimento da referida principiologia, deve o julgador agir de modo proporcional e razoável, inclusive, na análise de determinação da penhora ou

³³ GÓES, Gisele. A base ética da execução por sub-rogação no processo civil brasileiro: os princípios da idoneidade do meio e da menor onerosidade. In: NEVES, Daniel Amorim Assumpção; SHIMURA, Sérgio (org.). **Processo de execução**. São Paulo: Método, 2005. p. 112.

³⁴ GÓES, 2005, p. 106.

³⁵ GÓES, Gisele. **Princípio da proporcionalidade no processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 57.

³⁶ OLIVEIRA, 2009, p. 132.

decretação da impenhorabilidade, de modo a dar efetividade à execução, ao mesmo tempo em que garante um resultado justo.

O princípio da proporcionalidade se mostra extremamente relevante, tanto para o processo de execução quanto para a análise das regras de impenhorabilidade. Por meio dele, o julgador pode dar continuidade aos juízos de ponderação feitos pelo próprio legislador ao prescrever as hipóteses de impenhorabilidades; bem como, promover novos juízos que se revelem necessários para trazer justiça ao caso concreto.

O próprio Araken de Assis, em estudos mais recentes, afirma que, como todas as normas jurídicas reclamam ajustes a realidade social, “[...] as disposições instituidoras da impenhorabilidade não escapam à delicada tarefa hermenêutica”.³⁷ Nesse sentido, aduz que, por meio de interpretação da norma, as impenhorabilidades poderiam ser revistas em casos concretos, sem que isso implique em violação ao princípio da tipicidade.³⁸

Ao nosso ver, para além da aplicação de um método interpretativo adequado às normas instituidoras de impenhorabilidade, o princípio da proporcionalidade agrega valor ao possibilitar uma conformidade dessas normas com outros valores do ordenamento jurídico. Desse modo, são proporcionados resultados mais justos e coesos, ao passo que, o princípio da tipicidade limita o exercício de aplicação das regras de impenhorabilidade.

2.3 Particularidades

É importante lembrar que, ao tratar de impenhorabilidades, adentra-se diretamente no sensível terreno da proteção de direitos e interesses em conflito.³⁹ De um lado, tem-se o direito do exequente de ter seu crédito satisfeito, com o cumprimento da tutela jurisdicional garantida constitucionalmente; de outro lado, o direito do executado de ter preservado um mínimo patrimonial para uma vida digna e o resguardo de demais interesses caros para o Estado Democrático de Direito.

Partindo desse ângulo, é possível verificar que a decretação de uma regra de impenhorabilidade perpassa por particularidades especiais, por um necessário

³⁷ ASSIS, Araken de. **Manual de execução**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. n.p.

³⁸ ASSIS, 2020, n.p.

³⁹ ABELHA, Marcelo. **Manual de execução civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. n.p.

sopesamento e juízo de ponderação entre direitos e interesses conflitantes, por meio dos quais o Estado opta por impor limites ao processo executivo para resguardar valores maiores a serem tutelados.

Por causa dessa conjuntura, Amílcar de Castro afirma que, as regras de impenhorabilidade devem ser analisadas como mecanismos de proteção dos interesses superiores do Estado, sendo que, por vezes, o interesse em dar efetividade aos processos executivos cede espaço a outros de maior relevância.⁴⁰

De tal sorte, na relação social apreciada por direito privado, ou no título exequendo, o interesse do devedor pode ser igual ao do credor, ou igualmente respeitado, de modo tal que não se deveria sacrificar um, em proveito de outro; entretanto, assim como há casos em que coincide o interesse do credor com o do Estado, como, por exemplo na própria execução de sentença porque há interesse coletivo, público, do Estado, em realizar-se o direito declarado nas sentença judiciais, tanto quanto em se executarem as penas impostas a criminosos, caso há em que coincide com o do devedor interesse mais alto do Estado, a prevalecer contra o do exequente, como particular, ou como cidadão. E esse interesse superior do Estado, maior que o de dar execução às sentenças judiciais, não pode deixar de prevalecer, quando não possam ser satisfeitos ao mesmo tempo. Aí está o motivo de ordem pública porque o Estado subtrai a ação do exequente inumeráveis bens do executado: estabelece a impenhorabilidade desses bens, visando cumprir sua obrigação positiva de assegurar o desenvolvimento da solidariedade estatal.⁴¹

Seguindo essa mesma linha de pensamento, como acima mencionado, Dinamarco defende que as impenhorabilidades são limitações políticas à execução, sendo impostas pelo Estado para preservar valores sociais e equilibrar direitos.⁴² Vejamos as lições do autor:

As normas que estabelecem as impenhorabilidades constituem limitações políticas à execução forçada; integram-se no quadro do devido processo legal, que é um sistema democrático de limitação do exercício do poder estatal, na medida em que proíbem o juiz de exercer atos de constrictão sobre esses bens indispensáveis (supra, n. 132). De fundo ainda mais acentuadamente político é a impenhorabilidade dos recursos públicos recebidos por partidos políticos (CPC, artigo 833, inc. XI).⁴³

A retomada dessas teorias é importante para percebermos a existência de uma particularidade da impenhorabilidade: há uma dualidade entre os direitos do exequente e do executado. Além disso, o Estado assume o dever de sopesar e

⁴⁰ CASTRO, 1999.

⁴¹ CASTRO, 1999, p. 153-154.

⁴² DINAMARCO, 2019.

⁴³ DINAMARCO, 2019, p. 357.

ponderar os direitos envolvidos para possibilitar um sistema executivo eficaz, equilibrado, coerente e que encontre respaldo na Constituição.

Perceber a particularidade e dualidade existentes é essencial para compreender as normas de impenhorabilidade, as quais, como ressalta Dinamarco, revelam: “[...] ricos desdobramentos de ordem jurídico-processual ou mesmo política, sendo de grande atualidade em face da atualíssima preocupação pelas garantias constitucionais do processo, especialmente em suas projeções *in executives*”.⁴⁴

⁴⁴ DINAMARCO, 1993, p. 294.

3 IMPENHORABILIDADE DE RECURSOS PÚBLICOS REPASSADOS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS QUANDO DESTINADOS A PROGRAMAS PÚBLICO SOCIAIS

A presente pesquisa se dedica a uma regra de impenhorabilidade específica, segundo a qual são impenhoráveis os recursos públicos repassados para instituições privadas quando destinados, compulsoriamente, à aplicação nas áreas da (1) saúde, (2) educação e (3) assistência social. Os pressupostos de incidência a serem comprovados pelo executado são: prova que os valores foram recebidos pelo Poder Público e que possuem aplicação compulsória nas áreas acima mencionadas.

A referida regra surgiu em um contexto de aumento das parcerias entre o Estado e entidades privadas, com objetivo de atender as demandas sociais dos cidadãos. A esse respeito, cumpre lembrar que, a Constituição da República de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, reforçou o papel do Estado na concretização de direitos sociais e reafirmou a importância da atuação estatal para promover a dignidade da pessoa humana, a melhoria nas condições de vida, a redução das desigualdades sociais, etc.

Assim, no desempenho de seu papel constitucional, o Estado passou a executar uma série de políticas públicas, atuando de maneira positiva para a concretização de direitos sociais, como aqueles relacionados à assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia, meio ambiente, conforme artigo 193 e seguintes da CR.⁴⁵

Ocorre que, o Estado passou a enfrentar cada vez mais dificuldades — de teor técnico, operacional, financeiro, etc. — para executar essas políticas públicas. Desse modo, nos últimos anos, o governo passou a contar com a colaboração da iniciativa privada para atendimento das demandas da população e promoção dos direitos sociais garantidos constitucionalmente.⁴⁶

A partir da Reforma do Estado, implementada no Brasil em meados da década de noventa, a prestação de boa parte dos serviços não exclusivos do Estado, como os de saúde, educação, assistência social e cultura, passou a

⁴⁵ “Os direitos sociais impõem ao Estado um ‘atuar permanente’, ou seja, uma ação oriunda de uma prestação positiva de natureza material ou em fática em benefício do indivíduo.” (GONÇALVES, Bernardo Fernandes. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. JusPodivm: Salvador, 2014).

⁴⁶ MOTTA, Arthur Maciel. A utilização de recursos públicos pelas organizações não-governamentais. **Revista de Informação Legislativa**, [s. l.], v. 186, 2010.

ser executada por entes em colaboração. É o caso, por exemplo, das Organizações Sociais (OS), que pactuam contratos de gestão com a Administração, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que celebram termos de parceria com o ente estatal, os contratos de concessão ou de permissão, as parcerias público-privadas e os convênios ou as transferências voluntárias.⁴⁷

Maria Sylvia Di Pietro salienta que, o aumento do número de competências atribuídas ao Estado e o os desafios que se seguiram culminaram na necessidade de se contar mais com essas parcerias público-privadas — repita-se, especialmente, para atendimento de direitos sociais.⁴⁸

Destaca-se que, essa atuação conjunta entre o Poder Público e parceiros privados assume diversas formas e se dá por diferentes vínculos jurídicos (por exemplo: convênio, contrato de gestão, termo de parceria, termo de colaboração, termo de fomento, acordo de cooperação, parceria público-privada ou por meio de outros contratos administrativos) e, em determinados casos, resulta na transferência de recursos públicos para entidades privadas.

Diante dessa conjuntura, na qual o Estado mantém parcerias com agentes privados, bem como transfere recursos públicos para eles executarem programas público sociais, foi que surgiu a preocupação do legislador em resguardar esses recursos de penhoras e demais atos executivos — dando origem à regra de impenhorabilidade objeto da presente pesquisa.

3.1 Origem

Como mencionado acima, nos últimos anos, verificou-se um aumento exponencial, mas nem sempre linear, do volume de recursos públicos repassados para entes privados com o propósito de colaborarem com a execução de políticas públicas. Vejamos um levantamento feito pelo IPEA:

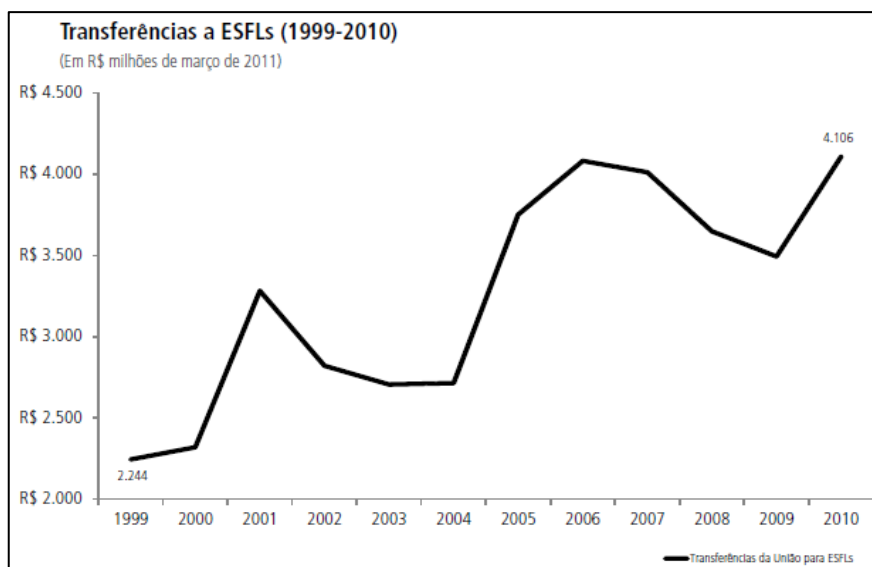
A partir da análise da literatura acadêmica ou da literatura mais voltada para

⁴⁷ MOTTA, 2010, p. 221.

⁴⁸ Para Di Pietro, a atuação conjunta do Estado e da iniciativa privada em programas de interesse público social além de auxiliar no atendimento das necessidades da população, acarreta na diminuição do aparato estatal, no fomento à iniciativa privada e no aumento da eficiência dos serviços públicos ao introduzir agentes privados especializados ao lado da forma tradicional de atuação da Poder Público. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. n.p.).

públicos mais amplos, é possível observar a crescente importância da sociedade e das organizações civis nos debates sobre políticas públicas. Em especial, os anos 1990 e a primeira década do século XXI foram marcados por expectativas sobre a participação daquelas organizações tanto na formulação quanto na execução de políticas.⁴⁹

Figura 1 – Recursos públicos federais repassados a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)



Fonte: Lopez e Bueno.⁵⁰

Assim, o legislador passou a refletir sobre a necessidade de resguardar esses recursos públicos, repassados para entidades privadas e destinados a programas público sociais, do um ponto de vista processual.

A primeira proposta legislativa com esse fim, localizada na base de dados do Congresso Nacional, foi o Projeto de Lei nº 3.522/2000 da Câmara dos Deputados. O PL tinha como escopo incluir os recursos públicos recebidos por entidades privadas, destinados à prestação de ações e serviços nas áreas da saúde e assistência social, no rol de bens impenhoráveis do Código de Processo Civil de 1973.

Artigo 649, CPC/73. São absolutamente impenhoráveis: [...] XI - os recursos das instituições privadas, recebidos da administração pública direta, indireta ou fundacional, vinculados à prestação de ações e serviços de saúde e de assistência social, nos termos estabelecidos em convênios ou contratos de direito público.

⁴⁹ LOPEZ, Felix G.; BUENO, Natália S. **Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)**. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2012. (Texto para discussão, n. 1778). p. 1.

⁵⁰ LOPEZ; BUENO, 2012, p. 10.

A justificativa apresentada na época era impedir que recursos públicos repassados para entidades privadas, que prestavam serviços no âmbito do SUS — destinados à aquisição de medicamentos, manutenção hospitalar, bem como pagamentos funcionais —, fossem desviados para outros fins, quais sejam, penhorados em processos judiciais para satisfação de interesses individuais⁵¹.

Nessa senda, verifica-se que o PL visava tornar impenhoráveis as verbas públicas repassadas aos particulares no âmbito dos contratos do SUS. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados deu parecer favorável ao projeto. Oportunidade na qual foram feitas importantes considerações:

No mérito, é despidendo colocar em relevo a importância social da medida: obviamente, os recursos do SUS devem ser preservados para que cumpram os fins de sua destinação pública e, por isso mesmo, devem ficar imunes à penhora. Tais recursos não servem para integrar o patrimônio das instituições de saúde, mas sim para remunerar os serviços que são prestados pelo próprio Estado aos cidadãos. Trata-se, sem dúvida, de caso em que o interesse público se sobrepõe ao particular do exequente. [...] Dinheiro público, seja de que valor, é bem da coletividade e somente para esta deve ser destinado. A impenhorabilidade, na hipótese vertente, incide sobre recursos recebidos da administração pública com destinação específica. Nada mais justo, portanto, que receba proteção especial e fique imune a ações predadoras.⁵²

A Comissão afirmou que os recursos públicos repassados aos particulares que atuavam no SUS deveriam ser impenhoráveis, pois não chegariam a integrar o patrimônio das entidades privadas de saúde e eram destinados a atender às necessidades da população — devendo prevalecer o interesse público da coletividade e do Estado sobre o interesse individual do credor no processo executivo.

No entanto, o projeto acima mencionado foi declarado prejudicado e arquivado, com o advento e aprovação do PL nº 4.497/2004 da Câmara dos Deputados, uma

⁵¹ Afinal, um dos exemplos mais evidentes do movimento do Estado de contar com a iniciativa privada e transferir recursos públicos se dá no âmbito do SUS. Como os hospitais públicos se mostraram insuficientes para garantir o atendimento de toda população, o Poder Público passou a contar com a participação da iniciativa privada em diversas regiões do país, mediante a celebração de contratos administrativos. Como podemos observar nos artigos 24 a 26, da Lei nº 8.080 de 1990: “Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada. Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.”

⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.522/2000. Acrescenta dispositivos ao art. 649, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que “Institui o Código de Processo Civil”. **Diário da Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, ano 55, n. 142, p. 44934, 1 set. 2000. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19800>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

proposta legislativa de caráter mais abrangente — que tinha como escopo uma reforma geral do processo executivo brasileiro e incluiu um novo inciso no rol de bens impenhoráveis do Código de Processo Civil de 1973.

Conforme exposição de motivos, o PL visava à melhoria dos processos executivos, partindo de análises doutrinárias e experiências reveladas pela jurisprudência. Com diversas alterações que iam desde o uso de meios eletrônicos no processo de execução, penalização do executado que age com propósito procrastinatório até alterações relativas aos embargos à execução, é perceptível que a preocupação do legislador estava direcionada à dispositivos que visavam tornar mais célere e efetivo o processo executivo.⁵³

Nesse sentido, diante do foco e da centralização das principais discussões, não ocorreram debates específicos no Congresso Nacional quanto à regra de impenhorabilidade em questão. Pelo contrário, a inserção do inciso no rol de bens impenhoráveis foi uma proposta posta para votação e aprovada exatamente nos termos originais do projeto, sem alterações em nenhuma das casas do Congresso.

Na sequência, com sua aprovação, o PL foi convertido na Lei nº 11.382/2006⁵⁴, instituindo-se no ordenamento jurídico nacional a norma que prevê a impenhorabilidade dos “[...] recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social” — ainda sob a égide do Código de Processo Civil de 1973.

Artigo 649, CPC/1973. São absolutamente impenhoráveis: [...] IX - os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social.

⁵³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.497/2004**. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativos ao Processo de Execução e a outros assuntos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11382-6-dezembro-2006-547572-exposicaodemotivos-150234-pl.html>>. Acessado em: 28 fev. 2022.

⁵⁴ “Como apontado ao longo dos itens acima desenvolvidos, a lei nº 11.382/06 traz profundas alterações na sistemática das execuções de títulos executivos extrajudiciais. E, apesar de conter algumas poucas impropriedades técnicas – que, apesar de não comprometerem seus fins, merecem ser corrigidas – num balanço geral, trata-se de proposta legislativa pertinente e saudável. Pelos contornos da atual sistemática executiva, as numerosas (e muitas vezes desnecessárias) formalidades legais, somadas aos inúmeros expedientes à disposição do executado, quase que impossibilitam um desfecho adequado e compatível com a pretensão executiva. A lei nova, nesse sentido, tem o grande mérito de simplificar o procedimento da execução (e também dos embargos), contribuindo, com ideias inteligentes e aparentemente aptas, à consecução do objetivo de acelerar a entrega da tutela jurisdicional executiva”. (GIANNICO, Maurício. Breves comentários sobre a Lei n. 11.382/2006 (Processo de Execução de Título Extrajudicial). *In*: CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita (org.). **Temas atuais da execução civil**: estudos em homenagem ao professor Donaldo Armelin. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 1. p. 515-553).

Posteriormente, mesmo com o advento do novo diploma processual civil, não houve alteração dessa regra de impenhorabilidade. Novamente, é possível perceber que o legislador estava preocupado com outras questões sensíveis ao nosso processo civil, não sendo localizados debates sobre a regra acima exposta, quando da promulgação do Código de Processo Civil de 2015.

Artigo 833, CPC/2015. São impenhoráveis: [...] IX - os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social.

Do exposto, observa-se que, o legislador instituiu a impenhorabilidade dos recursos públicos repassados para entes privados por meio de propostas legislativas elaboradas no início dos anos dois mil — período no qual houve um aumento gradual de repasses de recursos do Poder Público para particulares, com o objetivo de atuarem cooperativamente no desempenho de políticas públicas. Primeiramente, a Lei nº 11.382/2006 incluiu essa nova regra no rol de bens impenhoráveis do CPC/1973; posteriormente, essa foi mantida inalterada com o advento do CPC/2015.

3.2 Opção Política Legislativa

Chama atenção que, a hipótese de impenhorabilidade em questão vem de uma evidente opção política legislativa, na qual o Estado entendeu que deve prevalecer a efetiva destinação dos recursos públicos repassados para particulares sobre a satisfação do crédito do exequente.

Como se percebe, a opção foi feita a partir de um juízo de ponderação — próprio a todas as regras de impenhorabilidade —, qual seja: é mais importante o resguardo de recursos públicos repassados a particulares para aplicação nas áreas da saúde, educação e assistência social ou o pagamento do crédito do exequente? No caso, prevaleceu a efetivação das parceiras público-privadas sobre o interesse individual do exequente:

O equilíbrio entre o público e o privado, entre a sociedade e o Estado, e entre o indivíduo e a coletividade está na colocação de diferentes pesos em todos os lados. Ao tempo em que resta claro que o interesse público deve ser predominante ao privado, também deve ser reconhecido que os direitos individuais, especialmente os fundamentais, estabelecem uma barreira

importante para a atuação do Poder Público; o que não evita, por certo, a existência de casos concretos difíceis. Para estes cabe a ponderação jurídica (objetiva e dentro do sistema), que consiste numa maneira perfeitamente compatível com o princípio da supremacia do interesse público, inibindo qualquer tentativa de, pela negativa de sua incidência, ser preconizado o interesse privado.⁵⁵

Ao analisarmos a impenhorabilidade em voga, temos em conflito o interesse do Estado e da coletividade e o interesse do exequente de ter seu crédito satisfeito:

O dispositivo legal ora comentado torna impenhorável “os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde e assistência social”, o que demonstra uma escolha do legislador em dois valores: o direito de satisfação do exequente e o direito coletivo de sujeitos indeterminados que serão favorecidos pela aplicação dos valores na área da educação, saúde ou assistência social. Como se nota da própria literalidade do dispositivo legal, a escolha do legislador foi pelo prestígio do direito coletivo. O que certamente norteou o legislador nessa escolha foi a natureza dos recursos públicos recebidos por instituição privada e a obrigatoriedade de sua aplicação em importantes áreas, tais como saúde, educação e assistência social. Ainda que esses valores estejam temporariamente em poder da instituição privada, o legislador levou em conta que essa instituição é meramente intermediadora entre o governo e a população que precisa de seus serviços. Esse sistema criado pela nova visão de ajuda das instituições privadas em atender às demandas que devem ser cumpridas diretamente pelo Estado, faz com que os valores que tenham esse fim não possam ser penhorados, sendo nesse sentido o dispositivo legal.⁵⁶

Como visto, na ponderação do legislador, prevalece o interesse do Estado e da coletividade, favorecido pela aplicação dos recursos públicos repassados para programas sociais em áreas de inegável importância social, tornando-se necessária sua preservação, pois são “[...] dignas de maior proteção em relação ao crédito do exequente”.⁵⁷

3.3 Fundamentos

Diante dessa opção política legislativa e da promulgação da norma, com o pouco debate identificado no curso de todos os processos legislativos, cumpre refletirmos sobre quais fundamentos de ordem jurídico-social justificaram e embasaram tornar impenhoráveis os recursos públicos repassados para instituições

⁵⁵ GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do direito administrativo social. **Revista de Investigações Constitucionais**, [s. l.], v. 4, p. 95-130, 2017. p. 123.

⁵⁶ FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima *et al.* **Reforma do CPC 2**: Leis 11.382/2006 e 11. 341/2006. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 224-225.

⁵⁷ COSTA, 2007, p. 192.

privadas.

Das análises empreendidas, podemos identificar 5 principais fundamentos para essa regra de impenhorabilidade, a maioria de ordem administrativa, constitucional e social:

- 1) extensão da impenhorabilidade concedida ao patrimônio público;
- 2) sujeição dos recursos a regras próprias ao patrimônio público;
- 3) destinação dos recursos a áreas de interesse social;
- 4) supremacia e indisponibilidade do interesse público;
- 5) primazia da continuidade da prestação de serviços públicos.

3.3.1 Extensão da impenhorabilidade do Patrimônio Público

Acerca do primeiro fundamento, a regra em voga pode decorrer de uma extensão da impenhorabilidade que é concedida ao patrimônio da própria Administração Pública. Afinal, como se sabe, os bens públicos são impenhoráveis, não sendo possível sofrerem execução forçada, seguindo os ditames do artigo 100, CR.

Ao discorrer sobre a impossibilidade de execução dos bens da Administração Pública, autores como Ibraim Rocha, ressaltam existir um regramento diferenciado, razão pela qual “[...] não podem as regras de direito processual violar ou serem interpretadas de forma a violar as regras muito específicas e particulares do direito administrativo”.⁵⁸

A esse respeito, Carvalho Filho leciona:

A penhora é ato de natureza constritiva que, no processo, recai sobre bens do devedor para propiciar a satisfação do credor no caso do não cumprimento da obrigação. O bem sob penhora pode ser alienado a terceiros para que o produto da alienação satisfaça o interesse do credor. Os bens públicos, porém, não se sujeitam ao regime da penhora, e por esse motivo são caracterizados como impenhoráveis. A impenhorabilidade tem lastro constitucional. Dispõe o artigo 100 da Constituição Federal que os créditos de terceiros contra a Fazenda Pública, em virtude de sentença judicial, são pagos através do sistema de precatórios, em que o Judiciário recomenda ao Executivo que introduza o crédito, em ordem cronológica, na relação de

⁵⁸ ROCHA, Ibraim. Penhora de bens públicos da execução de débitos judiciais de pequeno valor. **L&C (Revista de Licitações e Contratos)**, Brasília, v. 37, p. 40-42, 2001. p. 41.

credores para ulterior pagamento.⁵⁹

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello:

Ora, bens públicos, como é sabido e ressabido, não são suscetíveis de penhora, nem de qualquer modalidade de apoderamento forçado visto que a forma pela qual credores públicos se saciam, quando não hajam sido regularmente pagos, e a prevista no artigo 100 da Constituição, isto é, com o atendimento dos precatórios, na ordem de sua apresentação, pelas correspondentes verbas consignadas no orçamento ou nos créditos adicionais para tal fim abertos.⁶⁰

A impenhorabilidade que a Administração Pública faz jus, na opinião de muitos estudiosos não constitui um privilégio, mas uma prerrogativa necessária para “[...] atingir o bem comum, que será concretizado mediante ações implementadas pelo Estado, planejadas e programadas sob o contexto do orçamento público”.⁶¹ Sendo que, “[...] igualar o particular ao ente público em nível de execução judicial seria o mesmo que trabalhar com o contingenciamento de todo o orçamento”.⁶²

A necessidade de proteção do patrimônio da Administração Pública contra atos expropriatórios, oriundos das execuções em seu desfavor, decorre da própria sistemática instituída pela Constituição. A CR estabelece regras próprias para o patrimônio público e orçamento público, sendo que a Administração Pública necessita de recursos para movimentação do Estado, prestação de serviços públicos, contratação com terceiros, promoção de subvenções e, em última análise, cumprimento dos objetivos da República.

Todavia, no caso das entidades privadas que recebem recursos públicos, embora atuem como parceiras e cumpram programas de inegável interesse público e social, essas não compõem a Administração. Desse modo, nos resta questionar: os recursos públicos recebidos pelas entidades privadas continuam a possuir natureza pública mesmo após adentrarem em contas bancárias de sua titularidade?

Da análise de importantes estudiosos do direito administrativo, observa-se que, não há consenso quanto à natureza dos recursos públicos repassados a privados

⁵⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. n.p.

⁶⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 810.

⁶¹ ALVARES, Maria Lúcia Miranda. Privilégios e prerrogativas da fazenda pública. **Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal**, Curitiba, n. 36, p. 1362-1376, 2004. p. 1374.

⁶² ALVARES, 2004, p. 1373.

quando destinados a programas e parceiras com a Administração.

Para Carvalho Filho, quando os bens públicos são transferidos para entidades parceiras passam a se caracterizar como bens privados e, mais, o “[...] fato de estarem alguns bens de tais entidades afetados à eventual prestação de serviços públicos não os converte em bens públicos”:⁶³

Quando, todavia, são transferidos ao patrimônio daquelas entidades [públicas], passam a caracterizar-se como bens privados, sujeitos à sua própria administração. Sendo bens privados, não são atribuídas a eles as prerrogativas próprias dos bens públicos, como a imprescritibilidade, a impenhorabilidade, a alienabilidade condicionada etc. Registre-se, entretanto, que alguns estudiosos advogam o entendimento de que são bens públicos de uso especial (ou com destinação especial) aqueles de que se socorrem essas entidades quando preordenadas à prestação de determinado serviço público. Permitimo-nos, contudo, dissentir desse pensamento. O fato de estarem alguns bens de tais entidades afetados à eventual prestação de serviços públicos não os converte em bens públicos, pois que nenhuma ressalva em tal sentido mereceu previsão legal.⁶⁴

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello tem entendimento diverso, de que bens públicos compõe uma categoria mais abrangente e engloba bens que estejam no domínio de entidades particulares, mas afetados a atividades públicas. Contexto no qual continuam sujeitos ao regime jurídico dos bens públicos, pois:

Bens públicos são todos os bens que pertencem as pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados a prestação de um serviço público [...] A noção de bem público, tal como qualquer outra noção em Direito, só interessa se for correlata a um dado regime jurídico. Assim, todos os bens que estiverem sujeitos ao mesmo regime público deverão ser havidos como bens públicos. Ora, bens particulares quando afetados a uma atividade pública (enquanto o estiverem) ficam submissos ao mesmo regime jurídico dos bens de propriedade pública. Logo, tem que estar incluídos no conceito de bem público.⁶⁵

Maria Sylvia Di Pietro é ainda mais específica ao afirmar que “[...] o dinheiro assim repassado não muda sua natureza”⁶⁶, permanece “[...] mantida sua natureza de dinheiro público (no sentido de que está destinado a fim público)”.⁶⁷ A autora afirma que, as entidades privadas parceiras do Estado podem manusear tanto patrimônio

⁶³ CARVALHO FILHO, 2016, n.p.

⁶⁴ CARVALHO FILHO, 2016, n.p.

⁶⁵ MELLO, 2015, p. 947.

⁶⁶ DI PIETRO, 2019, n.p.

⁶⁷ DI PIETRO, 2019, n.p.

público quanto patrimônio privado, mas que ambos devem gozar das mesmas prerrogativas quando afetados a finalidades públicas:

No que diz respeito aos bens utilizados pela organização social, eles podem ser de diferentes naturezas: podem ser bens públicos cedidos pelo poder público, por meio de permissão de uso; e podem ser bens do domínio privado da entidade qualificada como organização social. Os primeiros submetem-se, evidentemente, ao regime jurídico dos bens públicos, sendo inalienáveis, impenhoráveis, insuscetíveis de ser adquiridos por usucapião e de imposição de ônus reais. Os segundos, embora sendo bens particulares (nos termos do artigo 98 do Código Civil), sofrerão as mesmas restrições que os bens públicos, na medida em que estejam afetados à prestação de serviços públicos.⁶⁸

Por fim, resumindo diferentes visões, Marques Neto afirma que, o regime jurídico do patrimônio público tem passado por importantes redefinições em decorrência da ampliação dos campos de atuação estatal e da introdução de novos agentes na prestação de serviços públicos.⁶⁹

Prosseguindo, o autor ressalta que, essas redefinições respaldaram a divisão conceitual do patrimônio público em dois grandes critérios: (a) o subjetivo; e (b) o objetivo (ou funcional). No critério subjetivo, um bem é considerado público quando está sob o domínio de uma pessoa jurídica de direito público. No critério objetivo (ou funcional), um bem pode ser considerado público quando está empregado em uma finalidade pública:

Apesar de ser o critério mais bem recebido pela doutrina administrativistas, a concepção funcionalista, porém, não é imune a críticas [...] [por exemplo] acarreta grande incerteza jurídica por permitir que bens de propriedade privada sejam tratados como públicos.⁷⁰

Nota-se que, no caso das entidades privadas que recebem recursos públicos para desempenharem atividades de interesse público social, via de regra, criam-se contas bancárias específicas e os valores recebidos, bem como seus rendimentos, devem ser empregados no objeto do acordo administrativo, sendo vedado “[...] utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto”.⁷¹

⁶⁸ DI PIETRO, 2019, n.p.

⁶⁹ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regime jurídico e utilização dos bens públicos. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. v. 2.

⁷⁰ MARQUES NETO, 2013, p. 402.

⁷¹ Vide, exemplificativamente, regulamentação conferida pela Lei nº 13.019/2014, que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Nesse sentido, do ponto de vista subjetivo mencionado por Marques Neto, os recursos que adentram na esfera de domínio da entidade privada não são públicos; por outro lado, partindo-se de um ponto de vista objetivo (funcional), por estarem destinados a uma finalidade público social, continuam sendo públicos.

Na visão processual, aponta Dinamarco:

A impenhorabilidade dos “recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social” [...] é, no plano técnico-processual, uma projeção da intangibilidade dos recursos do próprio ente de direito público que os transfere a tais instituições.⁷²

Assim, poder-se-ia afirmar que, a regra de impenhorabilidade em questão decorre do fato de que os recursos repassados aos particulares parceiros do Estado permaneceriam sendo públicos. No entanto, ainda há demasiada controvérsia acerca do tema, demandando uma pacificação antes de podermos formular tal afirmação com a certeza científica necessária.

3.3.2 Sujeição às regras específicas do Patrimônio Público

A par dessa controvérsia, permanecendo públicos ou não, cumpre destacar que, os recursos repassados para essas entidades privadas quando destinados a programas sociais continuam sujeitos às regras próprias da Administração Pública — como prestação de contas e sanções por improbidade administrativa, vide inteligência dos seguintes dispositivos legais:

CR – Artigo 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

CEMG – Artigo 74. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta é exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade [...] § 2º – Prestará

⁷² DINAMARCO, 2019, p. 383.

contas a pessoa física ou jurídica que: I – utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta.

Lei nº 13.019/2014 – Artigo 69. A organização da sociedade civil prestará contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até noventa dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a duração da parceria exceder um ano.

Lei nº 9.890/1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria [...]. – Artigo 4. Atendido o disposto no artigo 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre: [...] VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo: [...] d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.

Lei nº 9.637/1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais [...]. – Artigo 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. § 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

Lei nº 8.429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa [...]. – Artigo 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta Lei, e notadamente: [...] XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

Não por outro motivo, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais examinou e julgou prejudicadas as contas da entidade particular recebedora de recursos públicos. O caso analisado foi uma tomada de contas especial instaurada em decorrência do convênio firmado entre a Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais e uma sociedade particular, com transferências de recursos públicos para realização de cirurgias em pacientes do Estado.

No caso, uma parte dos recursos públicos recebidos por causa do convênio foram penhorados em processos judiciais com o intuito de satisfazer débitos particulares da sociedade, o que não foi solucionado na época. Na visão do TCE-MG,

houve desvio de finalidade da verba pública, culminando na reprovação das contas e na imposição do dever de restituição do erário:

O bloqueio judicial de recursos convenientes não afasta a responsabilidade de o conveniente restituir esses valores aos cofres do concedente e constitui débito decorrente de desvio de finalidade, uma vez que implica no emprego de recursos públicos em finalidade diversa daquela pretendida. [...] Ainda que esse desvio tenha decorrido de bloqueio judicial dos valores depositados na conta corrente do ajuste, esse fato não afasta a responsabilidade de a entidade restituir esses valores aos cofres do concedente.⁷³

Além do caso analisado pelo TCE-MG demonstrar que os recursos públicos repassados continuaram sujeitos à prestação de contas, um ponto de suma importância para a presente pesquisa surgiu no curso da prestação: a coordenadoria de fiscalização do órgão destacou que a entidade privada não se insurgiu em face da penhora dos recursos públicos recebidos. Sendo que, o Código de Processo Civil prevê sua impenhorabilidade, vez que destinados compulsoriamente à saúde — panorama que, na visão da coordenadoria, reforçou o desvio e dever de restituição do erário.

A matéria também foi analisada pelo Tribunal de Contas da União, em tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Cultura em face de instituição particular que não comprovou a destinação adequada de recursos públicos recebidos por força da Lei de Incentivo à Cultura. Os referidos recursos foram bloqueados em execuções judiciais, o que motivou o Ministério a requerer a restituição dos valores.

As contas dos responsáveis foram rejeitadas, imputando-lhes a restituição do débito apurado mais multa, pois, na visão do TCU: “[...] ainda que os recursos derivados de incentivo fiscal tenham natureza de recursos públicos e sejam impenhoráveis, de fato ocorreu a penhora em benefício da empresa”⁷⁴. Sendo que, a penhora para pagamento de dívidas particulares se reveste em desvio de finalidade e acarreta a reprovação das contas e no dever de restituição do erário.

O BLOQUEIO JUDICIAL DE VALORES EM RAZÃO DE OBRIGAÇÕES DA BENEFICIÁRIA NÃO IMPORTA EM FATO IMPREVISÍVEL OU DÉ FORÇA MAIOR A AFASTAR A RESPONSABILIDADE PELA DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS NÃO APLICADOS. PRECEDENTES [...]. Nessa ordem de fatos, encareço que a jurisprudência desta Corte tem entendimento firme no sentido de que o bloqueio judicial de recursos para satisfazer dívidas trabalhistas não

⁷³ TCE/MG. Tomada de Contas Especial nº 932698/2019.

⁷⁴ TCU. Tomada de Contas Especial nº 031.375/2018-9.

afasta o débito decorrente do desvio de finalidade e nem a responsabilidade da entidade em devolver os recursos aos cofres do concedente.⁷⁵

Em ambos os casos, as Cortes de Contas avaliaram a argumentação das entidades privadas sobre o bloqueio judicial dos recursos públicos e impuseram a essas o dever de restituição, considerando que, mesmo que impenhoráveis, as verbas foram utilizadas para saldar débitos particulares em processos judiciais executivos — em desvio de finalidade.⁷⁶

Assim, pode-se concluir que as verbas públicas repassadas a parceiros privados para programas sociais, por estarem subordinadas às regras próprias da Administração Pública (como prestação de contas e incorreção a crime de improbidade administrativa), também devem estar sujeitas a determinadas prerrogativas conferidas à Administração — especialmente naquilo que for compatível e necessário ao atendimento dos interesses do Estado e da sociedade.

3.3.3 Destinação dos recursos a áreas de Interesse Social

Prosseguindo, no nosso entender, talvez o fundamento mais relevante para fins de instituir a impenhorabilidade em voga seja, justamente, o fato de que os recursos públicos repassados às entidades particulares são aplicados em áreas de interesse público social e auxiliam no cumprimento de direitos sociais previsto na Constituição.

Afinal, como visto, as parcerias entre o Poder Público e os particulares estão inseridas nas agendas de programas públicos voltados para assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia, meio ambiente, ou seja, servem para promoção de direitos sociais previstos nos artigos 193 e seguintes da CR. De modo que, o Estado e a própria sociedade têm interesse em proteger e garantir a efetiva aplicação desses recursos.

Exemplificativamente, vejamos algumas parcerias realizadas pelo Município de Belo Horizonte e o Estado de Minas Gerais no ano de 2022:

⁷⁵ TCU. Tomada de Contas Especial nº 031.375/2018-9.

⁷⁶ Dos casos analisados, chamada atenção que as cortes de contas, os tribunais estaduais e o Poder Público poderiam encaminhar ofícios pedindo esclarecimentos, com o objetivo de eliminar discrepâncias e possibilitar uma avaliação adequada da possibilidade de penhora de recursos públicos repassados no curso processo judicial, de modo a aplicar adequadamente o artigo 833, IX, CPC, quando preenchidos os pressupostos legais.

Termo de Fomento nº 01.2022.1011.0020 firmado pelo município de Belo Horizonte/Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania e Associação Mineira de Educação Continuada com repasse de R\$250.000,00 para execução do projeto "Educação Profissional Total" que tem por finalidade a qualificação profissional de adolescentes oriundos de Unidade de Semiliberdade de Belo Horizontes através de realização de cursos profissionalizantes, oficinas e preparação para o trabalho e aditividades de desenvolvimento socioemocionais.⁷⁷

Termo de Colaboração nº 1481000951/2022 firmado entre o estado de Minas Gerais/Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Associação Mineira do Paradesporto, com repasse de R\$537.400,00 para a execução de projeto de incentivo ao esporte, realização do Programa Minas Esportiva Jogos do Interior de Minas - JIMI Paradesporto visado estimular a prática de esportes para pessoas com deficiência, promover o desenvolvimento do paradesporto no Estado e disseminar o conhecimento sobre a prática esportiva para pessoas com deficiência.⁷⁸

Termo de Colaboração nº 1481000622/2022 firmado entre o estado de Minas Gerais/Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro com repasse de R\$114.949,29 para execução do Programa Rede Cuidar para o aprimoramento da oferta do serviço socioassistencial, em consonância com os parâmetros de qualidade definidos nas normativas estadual e nacional do SUAS, conforme previsto no plano de trabalho.⁷⁹

Termo de Colaboração nº 1481000612/2022 firmado entre o estado de Minas Gerais/Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e a SER Serviço Evangélico de Reabilitação com repasse de R\$347.816,00 para a execução de ações estruturadas no eixo Cuidado/Acolhimento e Reinserção Social e Econômica para pessoas adultas, de ambos os sexos, que usam/abusam e /ou com quadro de dependência de álcool, tabaco e outros drogas e seus familiares, nos termos da Lei Federal 13.840/2019, com a disponibilização de 12 (doze) vagas/mês, bem como a realização de, no mínimo, 8 atividades/mês no campo da reinserção social e econômica para esse público.⁸⁰

Termo Aditivo ao Termo de Colaboração nº 1451000113/2022 firmando entre o estado de Minas Gerais/Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública e a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados de São

⁷⁷ BELO HORIZONTE. Prefeitura. **Processo Administrativo nº 01.017.684/22-49**. Termo de Fomento que entre si celebram o município de Belo Horizonte e a organização da sociedade civil Associação Mineira de Educação Continuada - ASMEC, objetivando a execução de ações relativas ao projeto "Educação Profissional Total". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2022. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/portaldasparcerias/parcerias/fmas-termo-de-fomento-2022-0020-protoger-e-acolher-pro-crianca>>. Acesso em: 7 jul. 2022.

⁷⁸ MINAS GERAIS. **Termo de Colaboração nº 1481000951/2022**. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 30 abr. 2022a. Disponível em: <<https://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida/convenios-municipios/0/2022/01-01-2022/31-12-2022/66/8796/67184>>. Acesso em: 7 jul. 2022.

⁷⁹ MINAS GERAIS. **Termo de Colaboração nº 1481000622/2022**. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2 abr. 2022b. Disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida/convenios-municipios/0/2022/01-01-2022/31-12-2022/66/8815/63124>. Acesso em: 7 jul. 2022.

⁸⁰ MINAS GERAIS. **Termo de Colaboração nº 1481000612/2022**. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2 abr. 2022c. Disponível em: <<https://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida/convenios-municipios/0/2022/01-01-2022/31-12-2022/66/8815/63124>>. Acesso em: 7 jul. 2022.

João Del Rei com repasse de R\$2.091.288,45 a ser aplicado em Centro de Reintegração Social gerenciado pela sociedade civil OSC parceria, para custódia e oferecimento das assistências penais a 350 pessoas condenadas a pena privativa de liberdade, sendo 100 recuperados no regime fechado, 56 no regime semiaberto intramuros, 44 no regime semiaberto trabalho externo e 150 no regime aberto.⁸¹

É certo de que, em caso de penhora, esses importantes programas conduzidos pelos entes públicos e os parceiros privados ficariam comprometidos, inviabilizando o cumprimento dos fins sociais originalmente almejados e prejudicando a concretização de direitos sociais garantidos pela própria CR, panorama que levou o legislador a instituir a impenhorabilidade das verbas.

Então, pode-se afirmar que, essa norma se fundamenta no impedimento de desvio dos recursos públicos destinados a essas parcerias e na garantia de sua aplicação em programas público sociais para os quais seriam originalmente destinados, de modo a não causar prejuízo a coletividade que é beneficiada por essas parcerias e nem inviabilizar a concretização dos direitos almejados.

A impenhorabilidade vem, essencialmente, para preservar a aplicação desses recursos em áreas de interesse da sociedade e do Estado. Araken de Assis afirma que, a norma protege, exemplificativamente, verbas recebidas por hospitais que atuam no SUS e organizações dedicadas à assistência social — guardando um elevado espírito social.

Os recursos ‘públicos’ recebidos por entidades privadas (p. ex., uma escola) para emprego compulsório em educação, saúde ou assistência social, revelam-se impenhoráveis. Em termos práticos [...] protege o dinheiro recebido por escolas, destinado ao custeio do ensino de alunos de classe especial; por hospitais, seja a fundo perdido (p. ex., para adquirir equipamentos), seja em contraprestação aos serviços prestados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); e por organizações não-governamentais (ONG) dedicadas a assistência social, a exemplo das que abrigam idosos e meninos de rua. O dinheiro em caixa, até o montante dos aportes, e conforme a respectiva periodicidade (mensal, semestral ou anual), tornou-se imune a constrição. Tem a regra elevado espírito social e se harmoniza com os princípios do art. 1º, da CF/1988.⁸²

Afinal, conforme mencionado e ressaltado por Dinamarco, em caso de penhora, o cumprimento das finalidades sociais para quais os recursos públicos se destinam ficaria comprometido, o que prejudicaria programas públicos-privados de cunho social:

⁸¹ MINAS GERAIS. **Termo Aditivo ao Termo de Colaboração nº 1451000113/2022**. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1 fev. 2022d. Disponível em: <<https://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida/convenios-municipios/0/2022/01-01-2022/31-12-2022/731/3061/62554>>. Acesso em: 7 jul. 2022.

⁸² ASSIS, 2007b, p. 224.

Pelo aspecto político e sistêmico, essa impenhorabilidade legitima-se diante da consideração de que a destinação dos dinheiros públicos às finalidades de interesse social ou político ficariam prejudicadas ou aniquiladas se tais recursos pudessem ser penhorados quando houvessem sido entregues a entidades privada. Afinal, pela técnica do repasse de recursos está o Estado a descentralizar a atividade de cunho social que a princípio lhe competem, valendo-se de certas entidades privadas como instrumento para a consecução dessa missão.⁸³

Nesse tocante, pode-se concluir que, a norma objeto do presente estudo foi editada para garantir que os recursos públicos repassados para parceiros privados sejam efetivamente aplicados nas áreas a que originalmente se destinam, buscando, garantir que suas finalidades sociais sejam efetivamente cumpridas e contribuir para a concretização de direitos sociais previstos na própria CR.

3.3.4 Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público

Por meio de um desdobramento da conjuntura acima exposta, outro fundamento para a criação da norma está atrelado à prevalência do interesse público sobre o privado e à indisponibilidade do interesse público. A respeito desses conceitos, vejamos uma releitura da doutrina administrativa feita por Marcel Justen Filho:

Uma parcela relevante da doutrina do direito administrativo brasileiro afirma que o fundamento do regime de direito administrativo reside no princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse públicos. A supremacia do interesse público é interpretada no sentido de superioridade sobre os demais interesses existentes em sociedade. Os interesses privados não poderiam prevalecer sobre o interesse público. A indisponibilidade indicaria a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, configurando-se como uma decorrência de sua supremacia.⁸⁴

A prevalência do interesse público sob o privado pode ser percebida tanto por meio de ações administrativas quanto por meio de atos legislativos — como é o caso desse e de outros dispositivos do CPC —, que consagram determinadas situações jurídicas, posições e prerrogativas em prol do interesse público:

A superioridade do interesse público sobre o privado, no Direito Público

⁸³ DINAMARCO, 2019, p. 383.

⁸⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 150.

brasileiro, notadamente no Direito Administrativo, tem sido identificada por juristas, sempre cumprindo distintas funções, com inegável transcendência normativa. De um lado, costuma-se identificar nas ações administrativa e legislativa finalidades exclusivamente de interesse público e não de possível interesse privado. De outro, sustenta-se que determinadas posições de privilégios da Administração Pública relativamente aos particulares / cidadãos encontram fundamento em uma relação de supremacia do interesse público sobre o privado. Há, ainda, o interesse público superior que justifica o exercício de poderes administrativos discricionários restritivos de direitos individuais. Em todo caso, o interesse público possui uma complexa funcionalidade no Direito Público e, especialmente, no ordenamento jurídico-administrativo, sendo enquadrado, não raro, na categoria de 'princípio jurídico-constitucional' implícito ou imanente.⁸⁵

Contudo, é necessário ter cautela, pois, como mencionado, também é de interesse público a efetividade do processo judicial executivo e, como se sabe, nos últimos anos, tem-se abandonado a visão radical de que existiria uma supremacia pública absoluta, apriorística e única que prevaleceria sobre tudo e todos,⁸⁶ demandando-se uma reconstrução do que vem a ser prevalência do interesse público.

Adota-se aqui a importante visão de Alice Borges, para quem a supremacia do interesse público estaria ligada à concretização de interesses majoritários da coletividade, conforme refletidos nas normas jurídicas e na Constituição. A autora ressalta que, diante da complexidade da sociedade atual, há interesses públicos igualmente relevantes e protegidos que podem entrar em colisão. Casos em que se faz necessário exercer um juízo de ponderação, que pode resultar uma conjuntura na qual “[...] o interesse da coletividade vem a demandar, do cidadão, um sacrifício de direitos”.⁸⁷

A lição acima proposta se encaixa nos ditames da regra sob análise. Por meio de um juízo de ponderação, o interesse público, representado pela coletividade de pessoas beneficiadas pela aplicação de recursos em áreas de importante interesse social — postas como um direito da sociedade e dever do Estado na própria Constituição —, sobrepõe-se ao interesse individual do exequente.

Assim, podemos inferir que a norma em voga se configura como um exemplo do princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público no curso do processo executivo. Cenário no qual, o interesse do Estado e da coletividade, que é

⁸⁵ MEDINA OSÓRIO, Fábio. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 220, 2000. p. 69-70.

⁸⁶ JUSTEN FILHO, 2014.

⁸⁷ BORGES, Alice Maria Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista eletrônica de Direito Administrativo**, Salvador, n. 26, maio/jul. 2020. p. 21.

beneficiada pelas políticas públicas desenvolvidas em conjunto com as entidades particulares, prevalece sobre o interesse individual do exequente.

3.3.5 Princípio da continuidade dos Serviços Públicos

Por fim, desdobrando-se ainda mais a conjuntura posta, verifica-se que a continuidade da prestação de serviços públicos é outro fundamento para a instituição da norma. Afinal, a penhora de recursos públicos repassados para privados pode inviabilizar a execução dos serviços e programas desenvolvidos no âmbito das respectivas parcerias. A interrupção de um determinado serviço ou programa pode trazer transtornos graves para a coletividade, tanto a curto quanto a médio e longo prazo, invadindo áreas sensíveis como saúde e assistência social.

O Superior Tribunal de Justiça, em casos análogos, manifestou-se pela necessidade de o processo judicial executivo respeitar a continuidade de serviços públicos prestados por particulares, vedando a penhora de recursos e bens quando houver prejuízo da atividade desempenhada em prol da coletividade:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. PENHORA SOBRE FROTA DE ÔNIBUS DE EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE NA ESPÉCIE. PREJUÍZO AO DESEMPENHO DA ATIVIDADE-FIM. AGRAVO INTERNO DA FAZENDA NACIONAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A jurisprudência desta Corte entende pela possibilidade de penhora sobre bens de concessionárias de serviço público, desde que o ato construtivo não prejudique o desempenho de sua atividade-fim. Precedentes: AgRg no REsp. 1.070.735/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 15.12.2008; AgRg no AREsp. 439.718/AL, Rel. Min. ARI PARGENDLER, DJe 19.3.2014. 2. Na espécie, o Tribunal de origem consignou que a constrição acarretaria prejuízos à coletividade, em razão da diminuição na qualidade e na continuidade regular dos serviços prestados, porém, concluiu pela possibilidade da penhora. Portanto, sendo clara a constatação de que a penhora sobre os 22 ônibus da Concessionária prejudicará o desempenho da sua atividade-fim, é o caso de se afastar a regra da penhorabilidade sobre os bens ora constritos. 3. Agravo Interno da FAZENDA NACIONAL a que se nega provimento.⁸⁸

No julgado acima ementado, o STJ reconheceu que a realização de serviços públicos, por vezes, se encontra sob responsabilidade do particular e, caso esse sofra medidas executivas, pode ocorrer uma diminuição na qualidade ou continuidade regular dos serviços públicos prestados — panorama no qual, quem acaba sendo prejudicada é a própria coletividade, justificando o afastamento da penhora.

⁸⁸ STJ - AgInt no REsp 1448987/SC, Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 25/03/2019, publicado em 01/04/2019.

Nesse sentido, outro fundamento para a impossibilidade de penhora em voga é a necessidade de garantir a continuidade dos programas desempenhados pelo Estado em parcerias com particulares, permitindo que não haja interrupção nas pautas definidas.

Resumindo a maior parte dos fundamentos acima elencados para a instituição da impenhorabilidade sob análise, afirma Dinamarco:

Pelo aspecto político e sistêmico, essa impenhorabilidade legitima-se diante da consideração de que a destinação dos dinheiros públicos às finalidades de interesse social ou político ficaria prejudicada ou aniquilada se tais recursos pudessem ser penhorados quando houvessem sido entregues a entidades privada. Afinal, pela técnica do repasse de recursos está o Estado a descentralizar a atividade de cunho social que a princípio lhe competem, valendo-se de certas entidades privadas como instrumento para a consecução dessa missão que é sua e só por conveniências práticas e operacionais vem a ser delegadas.⁸⁹

Portanto, pode-se concluir que, a impenhorabilidade prevista, atualmente, no artigo 833, inciso IX, do Código de Processo Civil possui como principais fundamentos: extensão da impenhorabilidade concedida ao patrimônio público; sujeição às regras comuns ao patrimônio público; preservação dos recursos destinados à áreas de interesse social previstas na Constituição — preconizadas como direito do cidadão e dever do Estado —; supremacia do interesse público sobre o privado; e primazia da continuidade dos serviços públicos desempenhados entre Estado e parceiros privados.

3.4 Formas de Interpretação

A regra em questão, como as demais regras de impenhorabilidade e como toda norma jurídica, pode ser interpretada de diferentes formas, tanto por métodos tradicionais — como gramatical ou literal, lógico, histórico, sistemático, teleológico, etc. — quanto por métodos mais modernos, como a interpretação conforme a Constituição. Para a presente pesquisa, é importante contrapormos a interpretação literal do artigo 833, inciso IX, do CPC e o que entendemos por sua interpretação conforme a Constituição.

⁸⁹ DINAMARCO, 2019, p. 383.

3.4.1 Interpretação Literal

Partindo de uma interpretação literal, por meio da qual se examina a linguagem e os signos linguísticos, cada termo normativo, colocação dos vocábulos, etimologia das palavras, emprego das letras e uso da pontuação,⁹⁰ vemos a literalidade do dispositivo: “[...] são impenhoráveis os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social”.

Da interpretação literal, pode-se extrair algumas observações: não foi especificada a natureza jurídica do receptor dos recursos públicos, apenas mencionado instituições privadas; resguarda-se os recursos públicos quando possuírem aplicação compulsória e não meramente discricionária; e os recursos públicos devem ser aplicados em áreas específicas para serem considerados impenhoráveis: (1) educação, (2) saúde ou (3) assistência social.

Da literalidade do dispositivo e das observações acima, a mais relevante para a presente pesquisa é que somente seriam impenhoráveis os recursos públicos recebidos por entes privados quando tiverem aplicação em uma das 3 áreas mencionadas. Isso, pois o legislador explicitou qual deveria ser a área de destino, fazendo uso da conjunção “ou”, que dá ideia de alternatividade, sendo possível compreender que os recursos públicos recebidos somente seriam impenhoráveis quando aplicados ou em saúde ou em educação ou em assistência social.

A maior parte dos estudiosos, ao interpretar essa norma, apenas confirma sua literalidade, como por exemplo, Araken de Assis:

O artigo. 649, IX, do CPC inovou, reputando impenhoráveis os “recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social”. [...] Relevam-se impenhoráveis, nos termos do artigo 649, IX, do CPC, os recursos do Poder Público recebidos por pessoas jurídicas de direito privado para emprego compulsório em educação, saúde ou assistência social.⁹¹

Ademais, Humberto Theodoro Júnior e outros estudiosos⁹² também se

⁹⁰ ANDRADE. Christiano José de. **O problema dos métodos de interpretação jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 30.

⁹¹ ASSIS, Araken de. A nova disciplina da impenhorabilidade no direito brasileiro. *In*: SANTOS, Ernane Fidélis dos *et al.* (org.). **Execução civil**: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007a. p. 224.

⁹² Como Daniel Amorim Assumpção Neves (2005), Fredie Didier Junior (2009), Luiz Guilherme Marinoni (2015), Susana Costa (2007).

limitaram a afirmar que os recursos públicos repassados não podem sofrer penhora quando forem “[...] aplicados nas metas projetadas de educação, saúde e assistência social”.⁹³

Assim, seguindo a interpretação literal e aquilo que a maior parte dos autores se limitou a afirmar, seria possível penhorar recursos públicos repassados quando destinados a outras áreas que não aquelas expressamente previstas no CPC — como, por exemplo, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente, segurança pública, etc.

É extremamente inquietante, pelo menos em nossa visão, que esses recursos possam ser penhorados, mesmo que originados dos cofres públicos e repassados para instituição privadas com destino compulsório a finalidades sociais consagradas como direitos sociais na própria CR.

Entretanto, a interpretação pautada apenas na literalidade da lei, novamente, na visão aqui proposta, não representa uma solução eximia de controvérsias. Pelo contrário, é o ponto de partida e não o fim do processo hermenêutico de descoberta do significado da norma.⁹⁴

3.4.2. Interpretação Extensiva

Do conteúdo da norma e do posicionamento defendido no presente trabalho, poder-se-ia afirmar que o legislador teria dito menos do que queria quando da edição do artigo 833, inciso IX, do CPC. Comportando, assim, uma interpretação extensiva,⁹⁵ segundo a qual também são impenhoráveis os recursos públicos repassados para as outras áreas de interesse social previstas na CR.

Como leciona Miguel Teixeira de Souza, a interpretação extensiva é possível quando a norma abranger determinado subtipo e a intenção normativa comportar, pelos mesmos motivos, outros subtipos de mesma ordem. No caso do mencionado dispositivo do CPC, estamos diante da proteção de áreas de interesse social previstas constitucionalmente, de modo que a impenhorabilidade deveria abranger a todas as

⁹³ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil, v. 3: execução forçada, cumprimento de sentença, execução de títulos extrajudiciais, processos nos tribunais, recursos, direito intertemporal**. 53. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. n.p.

⁹⁴ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Função social da dogmática jurídica**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

⁹⁵ PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Interpretação extensiva, analogia e o rol do artigo 1.015 do Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 282, p. 267-284, 2018.

áreas previstas na CR.

A respeito da interpretação extensiva, vejamos:

[...] a interpretação extensiva ocorre sempre que a letra se refira à espécie e o seu significado deva abarcar, por imposição dos elementos não literais da interpretação, o gênero ou sempre que a letra de uma tipologia taxativa respeite a um ou a alguns subtipos e o seu significado deva abranger, pelo mesmo motivo, outros subtipos do mesmo tipo. À interpretação extensiva está subjacente um juízo de agregação: o que vale para a parte deve valer igualmente para o todo.⁹⁶

A interpretação extensiva tem sido aplicada para outros dispositivos do CPC, promovendo-se um exame crítico e sistemático da norma processual que possibilita ampliar sua zona de aplicação,⁹⁷ método que poderia ser aplicado também o mencionado artigo 833, inciso IX, do Código.

3.4.3. Interpretação conforme a Constituição

Além da possibilidade de estender a interpretação dada ao dispositivo, em observância ao movimento que vem sendo cada vez mais praticado na disciplina do direito processual civil (e no direito como um todo), mister refletirmos sobre sua interpretação à luz da Constituição. Dinamarco, Grinover e Cintra ressaltam um inegável paralelo entre o direito processual e a Constituição:

É inegável o paralelo entre a disciplina do processo e o regime constitucional em que o processo se desenvolve. [...] Destaque à relação existente entre os institutos processuais e seus pressupostos políticos e constitucionais. Hoje acentua-se a ligação entre processo e Constituição no estudo concreto dos institutos processuais, não mais colhidos na esfera fechada do processo, mas no sistema unitário do ordenamento jurídico.⁹⁸

O reconhecimento desse paralelo levou os estudiosos a analisarem os institutos processuais de acordo com a Constituição. A esse respeito, como alerta Baracho, os “[...] estudos dos institutos do processo não podem ignorar seu íntimo

⁹⁶ SOUZA, Miguel Teixeira de. **Introdução ao Direito**. Reimpressão. Coimbra: Editora Almedina, 2013. p. 375.

⁹⁷ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal. 13. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016. p. 209

⁹⁸ DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Teoria geral do processo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 84.

relacionamento com a Constituição, principalmente tendo em vista os instrumentos indispensáveis à garantia e modalidades de defesa dos direitos fundamentais”.⁹⁹

Pelo relacionamento entre as disciplinas processual e constitucional e pela existência de valores maiores a serem tutelados no ordenamento jurídico, o repensar dos institutos processuais e a necessidade de sua reconstrução à luz da Constituição tem sido amplamente apoiada. A intenção é adequar o processo a um modelo constitucional que permita a concretização de direitos fundamentais e cumpra valores consagrados pela CR, como leciona Scarpinella Bueno:

Trata-se de construir – a bem da verdade, reconstruir – o pensamento do direito processual civil daquela ótica, contrastando a legislação processual civil a todo o tempo com o “modelo constitucional”, verificando se e em que medida o “modelo” foi ou não alcançado satisfatoriamente. Trata-se, vale a ênfase, de apontar a necessidade de uma alteração qualitativa e consciente na interpretação e na aplicação da legislação processual civil que não pode se desviar daquele “modelo”.¹⁰⁰

Assim, transportando para a presente pesquisa, necessário refletirmos sobre a adequação do processo de execução civil à Constituição, os bens que devem ou não ser objeto de execução e, especialmente, a interpretação do artigo 833, IX, CPC conforme a CR. A respeito dessa linha hermenêutica, vejamos lições de Luis Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos:

A interpretação conforme a Constituição pode ser apreciada como um princípio de interpretação e como uma técnica de controle de constitucionalidade. Como princípio de interpretação, decorre ele da confluência dos dois princípios anteriores: o da supremacia da Constituição e o da presunção de constitucionalidade. Com base na interpretação conforme a Constituição, o aplicador da norma infraconstitucional, dentre mais de uma interpretação possível, deverá buscar aquela que a compatibilize com a Constituição, ainda que não seja a que mais obviamente decorra do seu texto. Como técnica de controle de constitucionalidade, a interpretação conforme a Constituição consiste na expressa exclusão de uma determinada interpretação da norma, uma ação “corretiva” que importa em declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto. Em qualquer de suas aplicações, o princípio tem por limite as possibilidades semânticas do texto, para que o intérprete não se converta indevidamente em um legislador positivo.¹⁰¹

⁹⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Processo e Constituição: o devido processo legal. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, v. 28, n. 23-25, p. 9-284, 1982. p. 59.

¹⁰⁰ BUENO, Cassio Scarpinella. “O modelo constitucional do direito processual civil”: um paradigma necessário de estudo do direito processual civil e algumas de suas aplicações. *In*: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro de; LAUAR, Máira Terra (org.). **Processo civil: novas tendências - homenagem ao professor Humberto Theodoro Jr.** Belo Horizonte: Del Rey, 2008. v. 1. p. 157.

¹⁰¹ BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, 2003. p. 164.

Ademais, prosseguem os autores:

A Constituição passa a ser a lente através da qual se leem e se interpretam todas as normas infraconstitucionais. A Lei Fundamental e seus princípios deram novo sentido e alcance ao direito civil, ao direito processual, ao direito penal, enfim, a todos os demais ramos jurídicos. A efetividade da Constituição é a base sobre a qual se desenvolveu, no Brasil, a nova interpretação constitucional.¹⁰²

A interpretação conforme a Constituição deriva, então, da repercussão que o ordenamento constitucional causa sobre todo o sistema e da necessidade de dar efetividade ao texto constitucional, o qual somente pode alcançar todo o seu potencial se os demais institutos legislativos estiverem em consonância com a Constituição.

A interpretação conforme a Constituição é recorrentemente empregada pelo Supremo Tribunal Federal (artigo 102, CR).¹⁰³ E, segundo o entendimento da Corte, diante de um dispositivo normativo com conteúdo polissêmico e plurissignificativo, que permite mais de uma interpretação possível, deve-se buscar aquela que se revela mais compatível com a Constituição:

Trata-se, na realidade, de uma técnica de decisão, que, sem implicar redução do texto normativo – quando este se revele impregnado de conteúdo polissêmico e plurissignificativo –, inibe e exclui interpretações, que, por desconformes à Constituição, conduzem a uma exegese divorciada do sentido autorizado pela Lei Fundamental. Esse método, portanto, preserva a interpretação que se revele compatível com a Constituição, suspendendo, em consequência, variações interpretativas conflitantes com a ordem constitucional.¹⁰⁴

A Corte também defende que a literalidade do dispositivo serve como delimitador dos sentidos mínimos e máximos da atuação do intérprete, sendo o ponto de partida da hermenêutica interpretativa, a qual deve procurar harmonia “[...] com o espírito da norma, com o sistema jurídico, com os fins visados pelo sistema”¹⁰⁵ e, claro, com a CR.

¹⁰² BARROSO; BARCELLOS, 2003, p. 143.

¹⁰³ “Há muito se vale o Supremo Tribunal Federal da interpretação conforme à Constituição” (ADI 4277, Relator: Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/2011, publicado em 14/10/2011)

¹⁰⁴ STF - MS 27931, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, publicado em 08/07/2020.

¹⁰⁵ STF - RE 612975, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2017, publicado em 08/09/2017.

Para a concretização dessa técnica hermenêutica, o STF faz constante uso da interpretação teológica-sistemática que, em sua visão, permite uma conformação do sistema normativo com a Constituição.¹⁰⁶

A esse respeito, na visão do jurista português Rui Medeiros, a interpretação conforme a Constituição não é um método novo, mas apenas uma consequência de uma interpretação sistemática-teleológica:

O princípio da interpretação conforme à Constituição, que obriga o intérprete a tomar inclusivamente em consideração os princípios constitucionais na tarefa de interpretação de toda e qualquer norma infraconstitucional, material ou procedimental, não constitui um corpo estranho na metodologia jurídica, apresentando-se como simples concretização da interpretação sistemático-teleológica.¹⁰⁷

A propósito, de forma mais específica e aderente a presente pesquisa, Dinamarco há muito defende a necessidade de um olhar humano e uma interpretação sistemática-teleológica das regras instituidoras de impenhorabilidades — com foco na finalidade da norma, nos valores que se pretende atingir e no sistema em que está inserida:

Intepretação ética e teleológica das impenhorabilidades. A percepção do significado humano e político das impenhorabilidades impõe uma interpretação teleológica das disposições contidas nos arts. 833 e 834 do Código de Processo Civil, de modo a evitar, de um lado, sacrifícios exagerados e, de outro, exageros de liberalização; a legitimidade dessas normas e de sua aplicação está intimamente ligada à sua inserção em um plano de indispensável equilíbrio entre o valor dos direitos de personalidade inerentes a todo ser humano e o da tutela jurisdicional prometida constitucionalmente – ambos dignos do maior realce da convivência social mas nenhum deles capaz de conduzir à irracional aniquilação do outro. Pelo primeiro desses aspectos (preservar a existência decente do devedor), entende que as listas contidas nos arts. 833 e 834 do Código de Processo Civil não chega a um ponto de rigor taxativo, que fosse capaz de deixar susceptível à penhora e expropriação todo e qualquer bem ali não indicado, ainda que indispensável a existência condigna; é legítimo e necessário ir além do rol legal sempre que, em casos concretos, disso dependa a exclusão de bens indispensáveis, ali não indicados. [...] Pelo aspecto da relevância social da tutela jurisdicional, é imperioso mitigar as impenhorabilidades, adequando as previsões legais.¹⁰⁸

Diante do exposto, e definidos os parâmetros interpretativos que entendemos que devem nortear nossa análise, cumpre lembrar que o artigo 833, IX, do CPC,

¹⁰⁶ STF - RE 612975.

¹⁰⁷ MEDEIROS, Rui. **A decisão de inconstitucionalidade**: os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade da lei. Lisboa: Universidade Católica, 1999. p. 296.

¹⁰⁸ DINAMARCO, 2019, p. 359-360.

guarda fundamentos de ordem constitucional e administrativa. Este, como visto, tem como finalidade impor limites ao processo de execução para que não comprometa as parcerias públicos-privadas, protegendo os recursos públicos recebidos pelos parceiros privados e permitindo, assim, o cumprimento dos deveres do Estado e a concretização de direitos do cidadão.

É incontroverso, nesse ponto da pesquisa, que o artigo 833, IX, do CPC, visa resguardar, no curso do processo executivo, o atuar conjunto do Estado com os parceiros privados no cumprimento de direitos constitucionais de ordem social — conforme garantido pela Constituição (e.g. artigos 196, 203, 205, 215, 217, 218 e 225, CR).

Entretanto, para além da saúde, educação e assistência social mencionados na literalidade do inciso no IX do referido artigo do CPC, há outras áreas em que o Estado se comprometeu com a sociedade na CR, tais como: disseminação da cultura, fomento do esporte, incentivo da ciência e da tecnologia, garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, etc.

Para o cumprimento desses compromissos, o Estado continua contando com a colaboração e parceria de agentes particulares, tendo o IPEA apurado um elevado volume de recursos públicos transferidos para as mais diversificadas áreas.

Figura 2 – Recursos públicos federais repassados a entidades privadas sem fins lucrativos, por função orçamentária (1999-2010)

Funções de governo	Mediana	% ¹
Ciência e tecnologia	703,51	21,57
Saúde	662,16	20,17
Educação	283,99	8,04
Organização agrária	251,99	6,80
Comércio e serviços	178,10	5,61
Encargos especiais	174,02	5,29
Trabalho	151,53	6,18
Administração	133,94	3,62
Cultura	105,33	3,24
Desporto e lazer	90,68	3,49
Agricultura	88,73	2,70
Comunicações	77,52	2,93
Assistência social	70,56	1,93
Gestão ambiental	67,91	2,30
Direitos da cidadania	60,86	1,88
Segurança pública	31,77	0,93
Indústria	30,61	1,04
Defesa nacional	24,62	1,03
Transporte	24,40	0,54
Energia	7,69	0,24
Legislativa	2,82	0,22
Essencial à Justiça	2,03	0,06
Judiciária	1,06	0,04
Urbanismo	0,83	0,06
Relações exteriores	0,52	0,02
Habitação	0,18	0,08
Saneamento	0,13	0,01
Previdência social	0,00	0,01

Fonte: Orçamento Brasil. Elaboração dos autores.
 Nota: ¹ Representa a proporção de recursos classificados na função, considerando todos os recursos repassados para ESFL entre 2000 e 2010.
 Obs.: 1. Valores liquidados e deflacionados pelo IPCA.
 2. Foram consideradas as transferências feitas pela modalidade SO.

Fonte: Lopes e Bueno.¹⁰⁹

Pelo que, para compatibilizar o referido dispositivo do CPC com a CR, defendemos que a norma deve ser interpretada no sentido de que as 3 áreas mencionadas pelo legislador processual devem ser consideradas meramente exemplificativas. Dessa forma, são também impenhoráveis os recursos públicos transferidos para particulares que tenham destinação a outras áreas elevadas à importância constitucional — como cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente, segurança pública, etc.

A interpretação aqui defendida visa uma leitura do dispositivo processual conforme a Constituição, de modo a orientar para um caminho que o compatibilize com o ordenamento constitucional, além de “[...] buscar uma aplicação que implemente a percepção dinâmica das normas constitucionais”.¹¹⁰ A proposta parte da noção de direito como sistema e do compromisso de dar unicidade para o todo (sistemática), com destaque para os objetivos que se pretende atingir na ordem constitucional e infraconstitucional (teleológica).

Afinal, o legislador se propôs a resguardar do processo executivo as verbas

¹⁰⁹ LOPES; BUENO, 2012.

¹¹⁰ NUNES, Dierle José Coelho; PEDRON, Flávio Quinaud; BAHIA, Alexandre. **Teoria geral do processo**: com comentários da virada tecnológica no direito processual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. v. 1. p. 249.

destinadas às políticas públicas realizadas em conjunto com particulares. Atentando-se à própria intenção do legislador em ambas as esferas, não há justificativa para interpretar a norma de maneira a diminuir seu escopo, pelo contrário, faz-se necessário dar a amplitude que o ordenamento requer — especialmente de ordem constitucional.

Essa ordem de ideias afasta a adoção de uma interpretação meramente literal¹¹¹ e está em consonância com o posicionamento anteriormente mencionado, segundo o qual, a interpretação conforme a Constituição está intrinsecamente relacionada a uma interpretação sistemática-teleológica.

É justamente essa vertente hermenêutica, defendida na presente pesquisa, que culmina na conclusão de que o artigo 833, IX, do CPC, estabelece a impenhorabilidade dos recursos públicos repassados para particulares com destinação a qualquer área de interesse social resguardada pela Constituição.

Dentre os estudiosos do processo civil, Bruno Garcia Redondo e Mário Lojo também afirmam que, em sua adequada interpretação, por ter natureza de recursos públicos e destinação social, devem ser considerados impenhoráveis os recursos públicos mesmo quando destinadas a outras áreas que não as especificadas no CPC.

A literalidade desse dispositivo poderia levar à equivocada conclusão de que as subvenções do Poder Público somente gozariam de proteção quando aplicadas pela instituição privada em uma das três áreas referidas (educação, saúde ou assistência social), sendo possível sua penhora quando destinadas a uma “quarta” área, ainda que de interesse social. Na realidade, por ter natureza “pública”, todo recurso público é inalienável e, por consequência, em regra impenhorável, independentemente da área ou setor no qual seja aplicado. Principalmente enquanto for mantida sua destinação social, o recurso público permanecerá — em regra — impenhorável, ainda que não seja aplicado, pela instituição privada, em uma das três áreas (educação, saúde ou assistência social), mas sim em quarta diversa (e.g., meio ambiente).¹¹²

No mesmo sentido, Marcelo Abelha afirma que, pelo fato dos recursos sob gerência das entidades privadas serem de origem pública, isso resulta em sua

¹¹¹ A mencionada interpretação literal desse artigo do CPC, segundo a qual somente são impenhoráveis as verbas aplicadas à saúde, educação ou assistência social, coloca o cumprimento de demais deveres do Estado e os direitos dos cidadãos em risco. Visto que, ao consentir que sejam penhorados recursos públicos repassados para particulares com destino a áreas sociais previstas constitucionalmente, compromete-se programas de suma importância, reservados à cultura, esporte, ciência e tecnologia, meio ambiente, etc.

¹¹² REDONDO, Bruno Garcia; LOJO, Mário Vitor Suarez. Principais controvérsias envolvendo as hipóteses de impenhorabilidade no Código de Processo Civil. **Atualidades Jurídicas**, Brasília, v. 5, 2009. p. 12.

impenhorabilidade, independentemente das áreas de destino estarem ou não entre as explicitadas no CPC:

No inc. IX, prescreve o legislador que são absolutamente impenhoráveis “os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social”. Na verdade, se são recursos públicos, certamente que não poderiam ser penhorados, e o fato de não terem o fim indicado no dispositivo em nada altera a impenhorabilidade. Por exemplo, se são recursos públicos recebidos por instituições privadas, mas destinados compulsoriamente a aplicação na proteção do meio ambiente, igualmente serão absolutamente impenhoráveis. É que nesses casos a instituição privada estará apenas gerindo o bem público, que, como tal, não se sujeita em hipótese alguma ao regime de expropriação.¹¹³

No curso da presente pesquisa, notou-se que a maioria dos autores pouco discutiu sobre a interpretação desse artigo e a possibilidade de considerar impenhoráveis os recursos públicos quando destinados para outras áreas. Sendo que, os 3 autores mencionados (Bruno Garcia Redondo, Mário Lojo e Marcelo Abelha) foram os únicos identificados que defendem a ideia de que são impenhoráveis as verbas públicas repassadas às entidades particulares, mesmo quando destinado a outras áreas que não as explicitadas no CPC.

Por meio do exposto acima, buscou-se apresentar as formas de interpretação que podem ser dadas ao artigo 833, IX, do CPC, em especial, o que se entende por sua interpretação literal e interpretação conforme a Constituição — defendendo a segunda vertente como a juridicamente mais adequada.

Quadro 1 – Comparação entre interpretação literal x interpretação conforme a Constituição do artigo 833, IX, CPC

Interpretação Literal	Interpretação conforme a Constituição
São impenhoráveis os recursos públicos repassados aos particulares quando aplicados em uma dessas 3 áreas: (1) saúde, (2) educação ou (3) assistência social.	São impenhoráveis os recursos públicos repassados para particulares com destinação a qualquer área de interesse social resguardada pela Constituição.

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

¹¹³ ABELHA, 2015, n.p.

4 IMPENHORABILIDADE DE RECURSOS PÚBLICOS REPASSADOS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS QUANDO DESTINADOS A PROGRAMAS PÚBLICO SOCIAIS INTERPRETADA PELOS TRIBUNAIS

A presente pesquisa, na busca por compreender como o artigo 833, IX, CPC tem sido aplicado e interpretado em casos concretos, adentrou em uma análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Superior Tribunal de Justiça. A opção pelo primeiro decorreu da proximidade e da atuação deste autor na jurisdição mineira e do segundo por ser o responsável por pacificar a interpretação da legislação federal. As bases de dados foram os sites do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais¹¹⁴ e da Jurisprudência do STJ,¹¹⁵ empregando mecanismos de pesquisa como: “Impenhorabilidade”, “Recursos Públicos”, “Instituições Privadas”, sem recorte temporal, coletando todos os julgamentos colegiados obtidos, catalogando e se aprofundando nos que apresentaram fundamentação mais abrangente sobre o tema.

4.1 Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG)

Inicialmente, destaca-se que, foram localizados 31 julgados no Tribunal de Justiça de Minas Gerais que tratam da impenhorabilidade de recursos públicos repassados para instituições privadas, conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Julgados envolvendo impenhorabilidade de recursos públicos repassados para instituições privadas quando destinados a programas público sociais no TJMG¹¹⁶

Nº do Processo TJMG	Comprovada origem da Verba	Comprovado destino da Verba	Área de Destinação	Declarada a Impenhorabilidade
1.0647.12.011522-3/002	Sim	Sim	Agricultura	Não
1.0024.17.440500-1/001	Sim	Sim	Cultura	Não

¹¹⁴ Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>>. Acesso em: 7 jul. 2022.

¹¹⁵ Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 7 jul. 2022.

¹¹⁶ Analisou-se, em cada um dos julgados, se o TJMG reconheceu que foi comprovada a origem pública dos recursos; a sua destinação compulsória a programas públicos sociais; a sua área de destinação; e se declarou a impenhorabilidade; dedicando-se o estudo a seguir ao aprofundamento dos dados sintetizados no Quadro.

1.0702.06.266756-4/001	Sim	Sim	Cultura	Não
1.0000.20.573727-3/001	Sim	Sim	Educação	Sim
1.0433.08.253408-5/002	Sim	Sim	Educação	Sim
1.0000.20.054221-5/001	Sim	Sim	Educação	Sim
1.0000.19.012523-7/001	Sim	Sim	Educação	Sim
1.0000.19.012523-7/002	Sim	Sim	Educação	Sim
1.0433.05.152211-1/005	Sim	Sim	Educação	Sim
1.0000.19.025604-0/001	Sim	Sim	Saúde	Sim
1.0000.19.009299-9/001	Sim	Sim	Saúde	Sim
1.0024.14.138773-8/001	Sim	Sim	Saúde	Sim
1.0525.05.073148-4/010	Sim	Sim	Saúde	Sim
1.0699.08.082405-4/001	Sim	Sim	Saúde	Sim
1.0699.07.068823-8/001	Sim	Sim	Saúde	Sim
1.0024.04.332973-9/007	Sim	Sim	Saúde	Sim
1.0000.21.061196-8/001	Sim	Sim	Saúde	Sim
1.0000.19.096873-5/001	Sim	Sim	Saúde	Não
1.0879.08.002737-5/001	Sim	Sim	Saúde	Não
1.0000.20.497703-7/001	Sim	Sim	Saúde	Não
1.0112.12.008893-8/001	Sim	Sim	Assistência	Sim
1.0000.20.051578-1/001	Não	* Considerando que não foi comprovado a origem pública dos recursos penhorados, a análise dos demais requisitos envolvendo destinação compulsória e área de destinação não foram analisados pelo TJMG.		
1.0024.03.894456-7/003	Não			
1.0440.14.001981-9/001	Não			
1.0525.05.073148-4/008	Não			
1.0024.12.710431-3/001	Não			
1.0000.19.135090-9/001	Não			
1.0024.11.304554-6/008	Não			
1.0000.21.056926-5/001	Não			
1.0327.11.001629-9/002	Não			
1.0000.21.047380-7/001	Não			

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos coletados no TJMG, 2022.

O TJMG, de um modo geral, tal como os autores acima mencionados, reconhece que essa hipótese de impenhorabilidade decorre da constatação de que o interesse da coletividade – beneficiada pelas políticas públicas desenvolvidas em conjunto com particulares nas áreas da educação, saúde e assistência social – prevalece sobre o interesse individual do exequente:

Quanto à impenhorabilidade de valores recebidos pelo poder público para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social, é certo que o legislador quis garantir o direito coletivo de sujeitos indeterminados que serão favorecidos pela aplicação dos valores em algumas das referidas áreas. Trata-se da prevalência do interesse coletivo em relação ao interesse particular do exequente.¹¹⁷

¹¹⁷ TJMG - Ag-Cv 1.0879.08.002737-5/001, Relatora: Des. Shirley Fenzi Bertão, 11ª Câmara Cível, julgamento em 23/09/2019, publicação em 23/09/2019.

O TJMG entende que, em se tratando de direitos em choque (direito à educação, saúde e assistência social *versus* direito à tutela executiva), o direito da coletividade de pessoas que é beneficiada pelas parcerias público-privadas se sobressai em face do direito do exequente à satisfação de seu crédito:

Assim, está evidenciado um conflito efetivamente de interesses, decorrente de princípios constitucionais em que surge a seguinte controvérsia, deve-se priorizar a saúde, com atendimento a centenas de pessoas ou o crédito executado, do interesse do credor? *In casu*, ainda que o crédito da agravada seja resultado do uso de seus serviços de consumo de energia, o princípio de preservação da saúde, na ótica do relator, é prioritário.¹¹⁸

Em interessante julgado, o TJMG afirmou ainda que, a intenção do legislador com a norma “[...] é de justamente salvaguardar o interesse da coletividade, assegurado constitucionalmente, em detrimento da satisfação do crédito de particular”.¹¹⁹ De onde se percebe que, o resguardo pretendido pela norma não decorre da necessidade de preservar um direito qualquer da coletividade, mas um direito garantido pela Constituição.

Em alguns casos, o TJMG evidenciou expressamente a existência de conexão dessa norma processual com a Constituição, afirmando que a “[...] referida impenhorabilidade tem como objetivo assegurar a concretização de um direito fundamental constitucionalmente assegurado”.¹²⁰ A presente pesquisa, como visto anteriormente, também defende a existência de uma conexão desse dispositivo do CPC com o resguardo de direitos previstos na CR.

Na prática e de maneira reiterada, como se verifica do Quadro 2, é considerável o número de julgados do TJMG em que se decretou a impenhorabilidade das verbas públicas repassadas para entes privados com destino à educação, saúde e assistência social.

Para enquadramento na hipótese de impenhorabilidade, o TJMG tem exigido que sejam comprovados 3 requisitos: (1) origem pública; (2) destinação compulsória e (3) destinação a uma das 3 áreas previstas no CPC:

¹¹⁸ TJMG - Ag-Cv 1.0699.08.082405-4/001, Relator: Des. Antônio Bispo, 15ª Câmara Cível, julgamento em 30/06/2011, publicação em 19/07/2011.

¹¹⁹ TJMG - Ag-Cv 1.0000.20.051578-1/001, Relator: Des. Evandro Lopes, 17ª Câmara Cível, julgamento em 27/08/2020, publicação em 31/08/2020.

¹²⁰ TJMG - Ag-Cv 1.0699.07.068823-8/001, Relator: Des. José Antônio Braga, 9ª Câmara Cível, julgamento em 29/06/2010, publicação em 19/07/2010.

Percebam as partes interessadas que a agravante se enquadra na tipicidade do Código de Processo Civil (artigo 833, inciso IX, CPC), porquanto atua com base em financiamento público, de evidente caráter assistencial (recursos públicos aplicados em saúde, com base em prestação de serviços em saúde documentados e fiscalizados pelo SUS), para fomento de atividade com interesse coletivo (saúde), devendo os recursos por ela assim recebidos ser tidos por absolutamente impenhoráveis (artigo 833, inciso IX, CPC).¹²¹

Por certo, quando não há comprovação de que os recursos são públicos (requisito “1”), os julgadores mantêm a penhora. O entendimento jurisprudencial mineiro é que somente os recursos comprovadamente públicos e que estão sendo geridos por particulares parceiros da Administração são impenhoráveis — quando não há essa comprovação cabal, é permitida a penhora:

O agravante sustenta que o valor bloqueado é oriundo de recurso público vinculado ao atendimento da saúde, sendo, portanto, impenhorável, nos termos do artigo 833, IX, do CPC. Não apresentou, contudo, prova suficiente de que a quantia bloqueada judicialmente, R\$134.961,75, seja, de fato, oriunda de verba pública com destinação específica, no caso, saúde. Vale dizer, a prova produzida pelo agravante não se mostrou suficiente à comprovação de que a quantia bloqueada tem origem exclusiva em repasses públicos da União, Estado e Município. Demais disso, a própria agravante admite a existência de outras fontes de receita (doações), bem como de valores destinados a aplicações financeiras. [...] Com efeito, não houve prova inequívoca de que a verba penhorada tenha origem em subvenção pública, pelo que não está configurada a hipótese de impenhorabilidade prevista no inciso IX, do artigo 833, do CPC.¹²²

A exigência feita pelo TJMG parte do reconhecimento de que a norma em questão é expressa ao estabelecer que os recursos devem ser públicos, para serem considerados impenhoráveis. A norma não resguarda o patrimônio particular das instituições, independentemente de sua destinação, — o qual continua a responder pelas obrigações por si assumidas —, mas tão somente o patrimônio público que lhe é confiado.

Prosseguindo, comprovada a origem pública dos recursos, o Tribunal passa a análise acerca de sua destinação (requisitos “2” e “3”). O TJMG lida com uma alta quantidade de casos em que os recursos públicos repassados são destinados à área da saúde, especificamente, para prestação de serviços médico-hospitalares no âmbito

¹²¹ TJMG - Ag-Cv 1.0000.21.061196-8/001, Relator: Des. Saldanha da Fonseca, 12ª Câmara Cível, julgamento em 14/07/2021, publicação em 20/07/2021.

¹²² TJMG - Ag-Cv 1.0327.11.001629-9/002, Relator: Des. Joemilson Donizetti Lopes, 15ª Câmara Cível, julgamento em 26/05/2022, publicação em 01/06/2022.

do SUS. Tal panorama é debatido em mais de 50% (cinquenta por cento) dos casos que foram julgados pelo Tribunal, o que, provavelmente, decorre do modelo de saúde pública adotado no Brasil.

Por conseguinte, nesses casos, o TJMG entende que: “[...] a singularidade de um interesse não há de atropelar o contínuo e indispensável atendimento aos usuários do SUS [...]. Não se pode olvidar o interesse de uma coletividade”.¹²³ Ao que equivale dizer, o interesse da coletividade de pessoas que é beneficiada pelos serviços do SUS — disponibilizados em parceria com a rede privada — prevalece sobre o interesse do exequente na penhora e pagamento de seu crédito.

A respeito da análise que tem sido feita pelos julgadores quanto à possibilidade de constrição das verbas públicas repassadas para saúde, ressalta-se que, além dos direitos e interesses das partes envolvidas no processo executivo, são ponderados os de toda a coletividade, vejamos trecho de um dos julgados do Tribunal:

Trata-se de uma prestadora de serviços de saúde hospitalar e ambulatorial, integrada à rede de serviços de saúde do Município de Belo Horizonte, por meio de um convênio firmado em 07/12/2006 (documentos 56, 111 e 144). O Sistema Orçamentário Financeiro da Prefeitura de Belo Horizonte informou ao juízo créditos da agravante proveniente de serviços de saúde prestados (documentos 142, 220 e 223), os quais foram depositados à disposição do juízo, tornando-se valores bloqueados, tendo por base notas fiscais de serviços prestados (documentos 157-159, 221-222, 224, 229-239). A agravante teve atestado pela Prefeitura de Belo Horizonte a sua regularidade com o Sistema Único de Saúde (SUS). A paisagem técnica, com máxima vênua, é de constrição judicial de recursos públicos recebidos pela agravante destinados à aplicação em saúde, tanto que são provenientes de prestação efetiva de serviços de saúde, pelo que próprios de remuneração a cobrir custos correlatos, estando os recursos referenciados na seara técnica de recursos impenhoráveis (artigo 833, inciso IX, CPC), cujo desbloqueio judicial é de rigor, sob pena de ofensa à impenhorabilidade legal expressa. Percebam as partes interessadas que a agravante se enquadra na tipicidade do Código de Processo Civil (artigo 833, inciso IX, CPC), porquanto atua com base em financiamento público, de evidente caráter assistencial (recursos públicos aplicados em saúde, com base em prestação de serviços em saúde documentados e fiscalizados pelo SUS), para fomento de atividade com interesse coletivo (saúde).¹²⁴

Por outro lado, o TJMG teve oportunidades de julgar 3 casos que guardam certas particularidades, a penhora recaiu sobre recursos públicos destinados à área da saúde, mas o crédito executado também era relacionado à saúde — oriundo do

¹²³ TJMG - Ag-Cv 1.0699.07.068823-8/001, Relator: Des. José Antônio Braga, 9ª Câmara Cível, julgamento em 29/06/2010, publicado em 19/07/2010.

¹²⁴ TJMG - Ag-Cv 1.0000.21.061196-8/001, Relator: Des. Saldanha da Fonseca, 12ª Câmara Cível, julgamento em 14/07/2021, publicação em 20/07/2021.

inadimplemento no pagamento de medicamentos, produtos e serviços médico hospitalares.

Nesses casos, os julgadores entenderam que a norma de impenhorabilidade deveria ser flexibilizada, tendo em vista que “[...] não é razoável determinar-se a proteção de verbas em justificativa de sua destinação, sendo que o pagamento pleiteado pelo exequente, ora recorrido, refere-se à mesma finalidade”.¹²⁵

As decisões tomadas pelo TJMG guardam respaldo na análise, aplicação e adequação da norma feita nos casos em concreto. Afinal, se a entidade privada recebe recursos da Administração Pública para aplicação na saúde, adquire produtos ou serviços médico hospitalares de terceiros e não os paga, não pode se furtar dos ônus da execução, considerando que todos os créditos envolvidos têm o mesmo objetivo (promoção da saúde):

No presente caso, entendo que não é possível a aplicação da referida norma para declarar a impenhorabilidade dos valores constrictos na conta bancária da agravante. Isso porque, observo que o objeto do cumprimento de sentença também diz respeito a inadimplemento de compra de medicamentos e produtos médicos hospitalares conforme decidiu o juízo a quo e argumentos apresentados na petição inicial (doc.03 e 20). Desta feita, a priori, não pode a agravante fundamentar pedido de liberação de valores penhorados em sua conta bancária, com base na justificativa de que a quantia bloqueada é destinada ao pagamento de insumos de saúde, quando o próprio objeto da execução diz respeito a débito de produtos médicos hospitalares adquiridos e não pagos pela agravante. Nessa linha, entendo que a agravante não pode se beneficiar de tal benefício, visto que tal penhora é justamente para pagar os medicamentos e materiais da área de saúde, objeto do litígio.¹²⁶

Assim, o TJMG revela uma jurisprudência consolidada quanto à impenhorabilidade de recursos públicos repassados com destinação à saúde, majoritariamente, a entidades particulares que compõem a rede do SUS. Contudo, mesmo nesse contexto, o Tribunal não aplica a norma de maneira desmedida, atendendo-se à comprovação da origem, do destino e dos limites que podem surgir nos casos em concreto.

O TJMG também julgou casos envolvendo repasse de recursos públicos para aplicação nas áreas da educação e assistência social, configurando 30% (trinta por cento) dos que foram julgados pelo Tribunal. Nas oportunidades, os julgadores

¹²⁵ TJMG - Ag-Cv 1.0000.19.096873-5/001, Relator: Des. Adriano de Mesquita Carneiro, 11ª Câmara Cível, julgamento em 04/12/2019, publicação em 05/12/2019.

¹²⁶ TJMG - Ag-Cv 1.0879.08.002737-5/001, Relatora: Desa. Shirley Fenzi Bertão, 11ª Câmara Cível, julgamento em 23/09/2019, publicação em 23/09/2019.

declararam a impenhorabilidade, valendo-se dos fundamentos já mencionados, em especial: a prevalência do interesse coletivo em relação ao interesse individual do exequente.

Quanto à impenhorabilidade de valores recebidos pelo poder público para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social, é certo que o legislador quis garantir o direito coletivo de sujeitos indeterminados que serão favorecidos pela aplicação dos valores em algumas das referidas áreas. Trata-se da prevalência do interesse coletivo em relação ao interesse particular do exequente. [...] Constatado nos autos que a executada, Caixa Escolar Antenor Pessoa recebe da Secretaria de Educação de Minas Gerais recursos públicos destinados à educação, conforme os extratos bancários de ordem 84. [...]. Nesse contexto, levando-se em consideração a prevalência do interesse coletivo em relação ao interesse particular do exequente, impõe-se a manutenção da decisão recorrida que reconheceu a impenhorabilidade da verba bloqueada em conta corrente da parte executada.¹²⁷

No mais, e adentrando na controvérsia central da presente pesquisa, o TJMG teve que julgar 3 casos em que as penhoras recaíram sobre recursos públicos repassados a particulares com destino a áreas não expressamente previstas no artigo 833, IX, do CPC.

No primeiro caso, **Agravo de Instrumento nº 1.0024.17.440500-1/001**, a executada, Associação de Cultura Livre, alegou que as verbas penhoradas eram provenientes de repasses do Ministério da Cultura com destinação a projeto promovido no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura. A executada aduziu que era somente gestora das verbas, as quais não faziam parte de seu patrimônio e continuavam sendo públicas, sujeitas a tomada de contas perante o Tribunal de Contas. Ao final, afirmou que a manutenção da penhora acarretaria sua condenação à restituição ao erário e na impossibilidade de execução do projeto cultural, que também teria fins de assistência social. Assim, requereu o reconhecimento da impenhorabilidade por força do disposto no CPC, bem como pela necessidade de dar concretude aos direitos sociais previstos na CR.

O TJMG iniciou o julgamento destacando que a regra geral é a penhorabilidade dos bens do executado “[...] de forma que, sendo a impenhorabilidade exceção, as normas que a preveem não admitem interpretação extensiva”.¹²⁸ Aparentemente, os julgadores partiram da noção de responsabilidade patrimonial — segundo a qual o

¹²⁷ TJMG - Ag-Cv 1.0000.20.054221-5/001, Relatora: Des. Shirley Fenzi Bertão, 11ª Câmara Cível, julgamento em 24/06/2020, publicação em 26/06/2020.

¹²⁸ TJMG - Ag-Cv 1.0024.17.440500-1/001, Relator: Des. Moreira Diniz, 4ª Câmara Cível, julgamento em 01/03/2018, publicação em 02/03/2018.

executado responde com todos os seus bens, salvo às exceções previstas em lei — para afirmar que essas exceções deveriam ser interpretadas restritivamente.

O TJMG não reconheceu a impenhorabilidade das verbas, afirmado que essas não estariam abrangidas pelo supramencionado artigo do CPC, o qual resguardaria somente recursos destinados à educação, saúde ou assistência social, não podendo ser interpretado de forma extensiva a abranger cultura. No compreender dos julgadores “[...] se trata de verba com aplicação em cultura, o que não está abrangido pela impenhorabilidade prevista no artigo 833, do inciso IX, do Código de Processo Civil.”¹²⁹

É interessante notar que, mesmo reconhecendo expressamente que a “[...] verba repassada à agravante visa apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais, tal como previsto no artigo 215 da Constituição”¹³⁰, ou seja, que é destinada à concretização de um direito resguardado pela CR, o Tribunal manteve a penhora, porque não estaria abrangida na literalidade das hipóteses de impenhorabilidade previstas no CPC.

No segundo caso, **Agravo de Instrumento nº 1.0702.06.266756-4/001**, o executado alegou que os valores penhorados eram provenientes de repasses de verbas públicas do Fundo Municipal de Cultura de Uberlândia, para o desenvolvimento de convênio que possuía juntamente com a Secretaria Municipal de Cultura e, portanto, deveriam ser declarados impenhoráveis.

Novamente, o TJMG destacou que os referidos recursos não poderiam ser considerados impenhoráveis, pois as hipóteses legais de impenhorabilidade deveriam ser interpretadas restritivamente, sendo que o caso dos autos não se enquadraria nas hipóteses restritas do artigo 833, IX, do CPC. Vejamos:

Em detida leitura dos dispositivos processuais, os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social, a ser demonstrado pela parte executada, são impenhoráveis. Nesse sentido, necessário destacar que há entendimento do c. STJ, de que as impenhorabilidades devem ser interpretadas restritivamente. Observa-se: [...] De tal modo, ainda que a parte agravante demonstre que os valores constrictos sejam oriundos de repasses de verbas públicas, tem-se que a finalidade consiste em projeto cultural. De tal modo, não se constata a alegada impenhorabilidade.¹³¹

¹²⁹ TJMG - Ag-Cv 1.0024.17.440500-1/001.

¹³⁰ TJMG - Ag-Cv 1.0024.17.440500-1/001.

¹³¹ TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0702.06.266756-4/001, Relatora: Desa. Ângela de Lourdes Rodrigues, 8ª Câmara Cível, julgamento em 19/11/2020, publicação em 23/11/2020.

Ao que se percebe, em ambos os casos envolvendo verbas públicas repassadas para a cultura, o TJMG manteve a penhora por realizar uma interpretação literal do artigo 833, IX, CPC; usando, inclusive, o argumento de que o Superior Tribunal de Justiça entende que as hipóteses de impenhorabilidade devem ser interpretadas restritivamente. Tais argumentos merecem algumas considerações.

Como visto no capítulo 2, não procede o fundamento de que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça seria no sentido de que as hipóteses de impenhorabilidades devem ser interpretadas restritivamente. Na realidade, há uma oscilação nas decisões do STJ, que ora interpreta essas regras de modo restritivo e, em outros momentos, de modo extensivo — a depender dos direitos envolvidos.

Como exposto no capítulo 3, cumpre lembrar que uma interpretação restritiva do que está expressamente previsto em lei — aproximando-se de uma interpretação literal — não é a única forma de analisar esse dispositivo do CPC. Os julgadores não refletiram sobre qual seria o seu alcance, se interpretado de outra forma, e qual seria o método hermenêutico adequado.

Desse modo, no nosso entender, em ambos os julgados, o TJMG perdeu a oportunidade de enfrentar a matéria, discutir os direitos envolvidos na lide, os riscos resultantes da penhora, as consequências de declarar a impenhorabilidade; bem como, de refletir sobre diferentes linhas hermenêuticas para encontrar a solução mais adequada de interpretação desse dispositivo do CPC.

No terceiro caso, **Agravo de Instrumento nº 1.0647.12.011522-3/002**, o TJMG julgou recurso em que o executado afirmava que os créditos que lhe foram penhorados eram provenientes de verbas públicas repassadas pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, entidade vinculada à União.

No entender do TJMG, embora comprovado o repasse, não houve prova:

[...] cabal de que tais valores depositados na respectiva conta corrente destinam-se para aplicação exclusiva e compulsória em saúde, educação ou assistência social, tal como expressamente especifica o artigo 833, IX do CPC.¹³²

Do acórdão, não foi possível compreender se o impasse identificado pelo

¹³² TJMG - Ag-Cv 1.0647.12.011522-3/002, Relator: Des. Estevão Lucchesi, 14ª Câmara Cível, julgamento em 05/07/2018, publicação em 13/07/2018.

Tribunal foi a não comprovação de que aqueles recursos teriam aplicação compulsória em dada área; ou se a adversidade era que sua aplicação se destinava a uma área diferente (agricultura e pecuária e não saúde, educação ou assistência social).

De todo modo, ao final, constatou-se que as verbas seriam, especificamente, provenientes de contribuição sindical rural (contribuição social), cobrada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil e em posse do executado, cuja possibilidade de penhora enseja outro tipo de discussão.

Do exposto acima, nota-se que no âmbito do TJMG, os motivos de instituição do dispositivo processual e a existência de uma conexão deste com a Constituição já foram ressaltados em uma série de precedentes; porém, no que diz respeito a sua forma de interpretação, a matéria ainda é incipiente na jurisdição mineira.

4.2 Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Adentrando no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, foram localizados 12 julgados que tratam da norma do artigo 833, inciso IX, CPC, conforme Quadro 3:

Quadro 3 – Julgados envolvendo impenhorabilidade de recursos públicos repassados para instituições privados quando destinados a programas público sociais no STJ.¹³³

Nº do Processo STJ	Comprovada origem da Verba	Comprovado destino da Verba	Área de Destinação	Declarada a Impenhorabilidade
2013/0177587-8	Sim	Sim	Saúde	Sim
2012/0053367-9	Sim	Sim	Saúde	Sim
2020/0115739-2	Sim	Sim	Educação	Sim
2019/0291447-2	Sim	Sim	Educação	Sim
2016/0072097-7	Sim	Sim	Educação	Sim
2014/0335086-0	Sim	Sim	Assistência	Sim
2019/0080191-7	Sim	Sim	Esporte	Sim
2019/0154017-8	Sim	Sim	Cultura	Não
2020/0335504-8	Sim	Não	* Considerando que não foi comprovada destinação compulsória dos recursos públicos, a análise envolvendo a área de destinação não foi feita pelo STJ.	
2017/0255400-2	Sim	Não		
2014/0234828-0	Sim	Não		
2021/0080455-9	Sim	Não		

¹³³ Analisou-se, em cada um dos julgados, se o STJ reconheceu que nos acórdãos recorridos foi constada: a comprovação da origem pública dos recursos; a sua destinação compulsória a programas públicos-sociais; a sua área de destinação; e se declarou a impenhorabilidade; dedicando-se o estudo a seguir ao aprofundamento dos dados sintetizados no Quadro.

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados do STJ, 2022.

O STJ também reconhece que essa norma se justifica em decorrência da prevalência do interesse coletivo em detrimento do particular, resguardando os recursos públicos repassados para entidades privadas que tenham aplicação compulsória nas áreas da educação, saúde ou assistência social e afastando a possibilidade de sua penhora para saldar o crédito do exequente:

A Lei 11.382/2006 inseriu, no artigo 649, IX, do CPC/73, a previsão de impenhorabilidade absoluta dos “recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde, ou assistência social”. Essa restrição à responsabilidade patrimonial do devedor justifica-se em razão da prevalência do interesse coletivo em relação ao interesse particular. [...] Nesse contexto, a inserção do inciso IX no artigo 649 do CPC/73, pela Lei 11.382/2006, visa a garantir a efetiva aplicação dos recursos públicos recebidos pelas entidades privadas às áreas da educação, saúde e assistência social, afastando a possibilidade de sua destinação para a satisfação de execuções individuais promovidas por particulares.¹³⁴

O STJ, em alguns casos, também sustentou a existência de uma conexão entre esse dispositivo processual e a Constituição, ressaltando a importância que as entidades privadas parceiras da Administração Pública têm desempenhado na concretização de direitos previstos na CR. Essa conjuntura evidencia ainda mais o caráter constitucional e socializante do dispositivo, conforme podemos perceber da seguinte passagem:

A inserção do inciso IX no artigo 649 do CPC visa a garantir a efetiva aplicação dos recursos públicos recebidos pelas entidades privadas às áreas da saúde, educação e assistência social, afastando a possibilidade de sua destinação para a satisfação de execuções individuais promovidas por particulares. [...] Com efeito, a Constituição Federal dispõe sobre a possibilidade de que as instituições privadas participem de “forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos” (artigo 192, §1º, da CR/88). É comum, no âmbito da saúde, a celebração de convênios entre as entidades privadas e o ente público para a prestação de serviços à população.¹³⁵

Os fundamentos adotados pelo STJ, basicamente, reiteram que a intenção do legislador é fazer prevalecer o interesse coletivo em face do interesse individual do exequente; perpassando pelo reconhecimento de que a Constituição estabelece a saúde, a educação e a assistência social como direitos de todos os cidadãos. Sendo

¹³⁴ STJ - REsp 1.324.276/RJ, Relatora: Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgamento em 04/12/2012, publicação em 11/12/2012.

¹³⁵ STJ - REsp 1.324.276/RJ.

que, esses podem ser promovidos pelo Estado conjuntamente com a iniciativa particular — razão pela qual, permitir a penhora desses recursos comprometeria as políticas destinadas à promoção de direitos da população.

Em termos práticos, o STJ tem reiteradamente decidido pela impenhorabilidade dos recursos públicos repassados à sanatórios, santas casas e demais entidades privadas que prestam atendimento no âmbito do SUS (saúde); bem como pela impenhorabilidade dos recursos públicos repassados a entidades privadas de ensino, que estejam vinculadas ao Fundo de Financiamento Estudantil (educação).

Acerca dos recursos públicos com destinação ao SUS, a fundamentação adotada pelo STJ é similar à mencionada anteriormente e parte do reconhecimento de que há um conjunto de agentes privados credenciados no Sistema, os quais recebem recursos das diferentes esferas do Governo, como uma forma de contraprestação aos serviços prestados.

Ademais, quanto aos recursos públicos envolvidos no FIES, o fundamento é o de que os agentes privados que prestam serviços educacionais a alunos beneficiados pelo financiamento estudantil têm como contraprestação o recebimento de títulos públicos (Certificados Financeiros do Tesouro), de modo que a penhora inviabilizaria o programa e a promoção da educação.

No mais, em recente julgado, Recurso Especial nº 1.691.882/SP, o STJ analisou de forma aprofundada o artigo 833, IX, do CPC, e inaugurou uma discussão que necessitava — e ainda necessita — de pacificação por parte do Poder Judiciário. No referido caso, debatia-se a possibilidade de penhora de recursos recebidos por uma cooperativa a título de participação no Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Primeiramente, o STJ expôs a noção de responsabilidade patrimonial e de regras de impenhorabilidade como um todo. Depois, afirmou que a aplicação das regras de impenhorabilidade deve passar por juízos ponderação, os quais possibilitam aos julgadores adequarem o rol previamente estabelecido em Lei, quando aplicados nos casos em concreto. Para tanto, referenciou processualistas e outros julgados do STJ:

É certo que o legislador indicou um rol de bens impenhoráveis, em juízo apriorista de ponderação dos interesses envolvidos em prol do executado, malgrado não impeça, a depender da situação em concreto e do intuito da

norma, que se estenda à referida proteção. Nesse sentido, aliás, são os precedentes do STJ: [...] Como bem pondera Nelson Nery Junior, "o rol das impenhorabilidades deve ser interpretado levando em consideração um equilíbrio entre os valores da personalidade e os da tutela jurisdicional prometida constitucionalmente. Por um lado, não se pode deixar suscetível à penhora qualquer bem que não conste desse rol; em casos concretos, é preciso ir além do rol legal sempre que disso dependa a exclusão de bens indispensáveis ao executado, ali não indicados. Por outro lado, a tutela jurisdicional precisa ser adequada à situação pessoal do devedor" (NERY JUNIOR, Nelson. Código de Processo Civil comentado. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 1.907).¹³⁶

Para mais, partindo do entendimento de José Miguel Garcia Medina e Dinamarco, o STJ afirmou que as regras de impenhorabilidade além da ponderação, devem passar por uma interpretação à luz da Constituição e mesmo por uma "[...] interpretação teleológica das impenhorabilidades, diante da finalidade da norma e em conformidade com os princípios da justiça e do bem comum, a fim de se evitar o sacrifício de um direito fundamental em relação a outro".¹³⁷

Ao final, os ministros se debruçaram sob a interpretação da norma objeto da presente pesquisa:

Com relação ao dispositivo examinado no presente caso - "os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social" (CPC/2015, artigo 833, X; CPC/1973, artigo 649, IX) -, trata-se de regra com previsão de impenhorabilidade absoluta dos recursos públicos com destinação social, tendo como substrato os princípios do artigo 1º da CR/1988. De fato, o legislador, em juízo ex ante de ponderação e numa perspectiva de sociabilidade, optou por prestigiar os recursos públicos com designios sociais em detrimento do pagamento de crédito ao exequente, salvaguardando o direito coletivo de sujeitos indeterminados favorecidos pelos financiamentos nas áreas de educação, saúde ou assistência social.¹³⁸

Assim, interpretando e aplicando a norma ao caso da cooperativa executada, consignou que os recursos que seriam penhorados eram provenientes do BNDES — ferramenta de financiamento da União para segmentos da economia — e faziam parte de um Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias:

Diante disso, na hipótese em concreto, penso que os recursos recebidos pela Cooperativa se enquadram na tipicidade do artigo 649, IX, do CPC/73 (artigo 833, IX, CPC/2015), seja por se tratar de financiamento público, seja pelo evidente caráter assistencial da verba - Programa de Capitalização das Cooperativas Agropecuárias (PROCAP-AGRO) para o fomento de atividade

¹³⁶ STJ - REsp 1691882/SP, Relator: Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgamento em 09/02/2021, publicação em 11/03/2021.

¹³⁷ STJ - REsp 1691882/SP.

¹³⁸ STJ - REsp 1691882/SP.

com interesse coletivo e para a recuperação das cooperativas, beneficiando doze mil cooperados e suas famílias, alcançando cerca de sessenta mil pessoas da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, considerando, ainda, o fato de a localidade ter recebido a referida Linha Emergencial de Crédito devido à estiagem, inclusive com decretação de situação de emergência ou do estado de calamidade pública após 1º.12.2011 -, devendo ser tidos por absolutamente impenhoráveis.¹³⁹

Desse modo, entenderam pela impossibilidade de penhora dos recursos recebidos pela cooperativa, enquadrando como recursos públicos repassados para instituição privada com destino à assistência social, resguardada pelo artigo 833, parte final do inciso IX, CPC.

O referido julgado utilizou de estudos de processualistas e de outros precedentes da Corte para aprofundar na análise da norma e na sua forma de interpretação, ao final, enquadrando a espécie dos autos naquelas já expressamente previstas no artigo 833, IX, CPC (assistência social).

Por fim, em apenas 2 casos, o STJ foi instado a enfrentar a controvérsia acerca da impenhorabilidade de recursos públicos repassados a particulares quando destinados a outras áreas que não aquelas previstas no CPC. Oportunidades em que se adotou posicionamentos diametralmente divergentes.

No primeiro caso, **Recurso Especial nº 1.816.095/SC**, o STJ julgou recurso em que se discutia a penhora de verbas públicas repassadas para uma escola de samba, as quais seriam destinadas à realização do carnaval de Florianópolis. O recurso foi interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que entendeu que as verbas poderiam ser penhoradas, pois tinham como destinação a área da cultura e não educação, saúde ou assistência social, motivo pelo qual não se enquadravam no disposto no CPC.

A executada e recorrente, Sociedade Recreativa e Cultural Unidos da Coloninha, no curso do processo e do recurso especial, alegou que a manutenção da penhora causaria desvio de verba pública e poderia culminar em improbidade administrativa. Ademais, que o carnaval não se limitaria a finalidades culturais, mas também educacionais e de assistência social, enquadrando-se na hipótese prevista no CPC.

O recurso foi admitido no TJSC e remetido ao STJ, conjuntamente com um importante questionamento:

¹³⁹ STJ - REsp 1691882/SP.

Portanto, não havendo jurisprudência pacífica acerca do assunto, revela-se prudente oportunizar a manifestação da instância superior a respeito da *quaestio*, qual seja: considerando a responsabilidade social das escolas de samba é possível que a impenhorabilidade prevista no inciso IX do artigo 833 do CPC/2015 abranja os recursos públicos recebidos por elas para aplicação compulsória? Assim, admitido o recurso especial por um de seus fundamentos, dispensável a análise das demais teses, as quais serão devolvidas integralmente à apreciação do STJ. Pelo exposto, admito o recurso especial e determino a sua remessa ao Superior Tribunal de Justiça.¹⁴⁰

Ao nosso ver, a despeito da dimensão das finalidades sociais cumpridas por escolas de samba, a questão poderia ser ainda mais instigante. Considerando que estamos diante de verbas públicas repassadas para uma entidade privada, com destino compulsório em um campo elevado pela Constituição como um direito de todo cidadão e dever do Estado (cultura), é possível que tais verbas sejam penhoradas ou estão abrangidas pela impenhorabilidade prevista no artigo 833, IX, CPC?

O STJ entendeu que essas verbas poderiam sim ser penhoradas. Ao que interesse a presente pesquisa, o argumento utilizado foi de que as hipóteses de impenhorabilidade devem ser interpretadas de forma restritiva, com foco no núcleo essencial que justifica a própria instituição da regra, não cabendo abertura conceitual das disposições do artigo 833, IX, do CPC:

Por se tratar de artigos referentes a impenhorabilidades sua interpretação deve ser restritiva, sempre com foco no núcleo essencial que justifica a própria instituição da regra, isto é, o almejado equilíbrio entre a satisfação do crédito para o credor e a menor onerosidade para o devedor. [...] A estratégia discursiva da recorrente ao tentar subsumir o carnaval aos conceitos de educação e assistência social, por mais persuasiva que possa parecer em outras áreas do conhecimento, acaba por extrapolar a interpretação restritiva das normas jurídico-processuais que versam sobre as impenhorabilidades. Acaso acolhida a argumentação da recorrente, com tamanha abertura conceitual das disposições do artigo 833, IX, do CPC, nada escaparia da ideia de educação e de assistência social, pois, no limite, toda relação intersubjetiva poderia ser apreendida também no seu aspecto pedagógico ou social.¹⁴¹

Com base nesses fundamentos, especialmente por não ser possível alargar os conceitos postos nesse dispositivo do CPC, os quais deveriam ser interpretados

¹⁴⁰ TJSC - REsp. 4029534-82.2017.8.24.0000, Relator: Des. Altamiro de Oliveira, Órgão Especial, julgamento em 01/03/2019, publicação em 07/03/2019.

¹⁴¹ STJ - REsp 1816095/SC, Relatora: Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgamento em 05/11/2019, publicação em 07/11/2019.

restritivamente, os julgadores concluíram pela possibilidade de penhora das verbas públicas repassadas ao programa carnavalesco/cultural.¹⁴²

O posicionamento adotado no referido julgado diverge do defendido na presente pesquisa. Posto que, uma interpretação meramente restritiva do dispositivo do CPC limita o escopo de abrangência da norma e ignora o reflexo constitucional no dispositivo processual civil, inviabilizando a concretização de direitos sociais constitucionalmente garantidos. Portanto, diferentemente da conclusão chegada, entende-se a impenhorabilidade da verba no caso.

No segundo caso, **Recurso Especial nº 1.878.051 /SP**, o STJ foi, novamente, instado a esclarecer a controvérsia envolvendo a possibilidade ou não de penhora de recursos públicos quando destinados a áreas não especificadas no CPC. O caso concreto tratava da penhora de verbas públicas repassadas à Confederação Brasileira de Tênis de Mesa pelo Ministério do Esporte, com destinação a atividades de fomento ao esporte de tênis de mesa e do desporto nacional.

Nas instâncias de origem, a executada alegou que a penhora atingiu patrimônio que não é de sua propriedade, pois constituído de verbas públicas repassadas com destinação as atividades de fomento do esporte, conforme resguarda o artigo 217, da CR. Alegou ainda que, possuía planos de trabalhos aprovados junto ao Ministério e convênios com o Comitê Olímpico Brasileiro e com o Comitê Paraolímpico Brasileiro, sendo que, caso mantida a penhora, teria que interromper as atividades de desporto nacional, em enorme prejuízo não só à CBTM, mas a todos os projetos sociais que estavam em andamento.

O Tribunal de Justiça de São Paulo deu provimento a pretensão da CBTM, por reconhecer que as verbas tinham origem pública e serviam ao cumprimento de atividades resguardas pela Constituição, aplicando “por analogia” o disposto no artigo 833, IX, CPC:

Como se vê, tais contas são destinadas ao recebimento de verba pública para utilização exclusiva no desenvolvimento de atividades desportivas, a fim de dar cumprimento ao artigo 217, da Constituição Federal, e por isso, as

¹⁴² Anteriormente, em decisão monocrática, o STJ já havia consignado que recursos destinados ao transporte público também não estariam abarcados no rol previsto no CPC. Cf. “A fundamentação sustentada pela agravante não é capaz de evidenciar a razão pela qual o transporte público poderia, para os fins almejados, estar ao lado de referidos serviços elencados no rol do artigo 833, IX, do CPC”. (STJ - AgInt no AREsp 1181397/SP, Relator: Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgamento em 17/04/2018, publicação em 24/04/2018).

quantias bloqueadas não integram o patrimônio da agravante, eis que esta apenas administra os valores recebidos, com a obrigação de prestar contas. [...] Desse modo, tratando-se de hipótese que pode ser enquadrada por analogia no inciso IX, do artigo 833, do Código de Processo Civil, necessária a reforma da decisão agravada, para determinar o desbloqueio do valor remanescente.¹⁴³

A exequente interpôs o recurso especial, afirmando que o TJSP não teria dado interpretação adequada ao referido dispositivo do CPC, pois somente seriam impenhoráveis as verbas cujo repasse fosse feito para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social. Assim, requereu que fosse dada a adequada interpretação da legislação federal e declarada a taxatividade do mencionado dispositivo do CPC.

Ao subir para o STJ, após sucessivos recursos, entendeu-se que as circunstâncias da causa necessitavam de exame pela via do recurso especial. Os julgadores apresentaram entendimento extremamente similar ao mencionado anteriormente (Recurso Especial nº 1.691.882/SP).

Inicialmente, destacaram a existência de limites à responsabilidade patrimonial, dentre esses, as hipóteses de impenhorabilidade, as quais se fundamentam em diversos fatores, como proteção da dignidade do executado e de sua família, preservação da função social da propriedade ou da empresa, “[...] imprescindibilidade da defesa de interesses coletivos objeto de políticas públicas”¹⁴⁴, etc.

Ademais, afirmaram a importância de juízos de ponderação e métodos de interpretação de impenhorabilidades, os quais autorizam se estender as regras de impenhorabilidade a depender das circunstâncias do caso concreto, ponderando-se os direitos fundamentais e interesses públicos envolvidos:

Nesse passo, conforme se extrai da doutrina e de precedentes desta Corte, esse rol de bens impenhoráveis — estabelecido pelo legislador com base em juízo apriorístico de ponderação — não impede, a depender das circunstâncias do caso concreto, que se estenda a proteção patrimonial a hipóteses nas quais sejam identificados direitos fundamentais (ou interesse público) cuja efetivação coadune-se com o fim pretendido pela norma mitigadora da tutela executiva. [...] Tal exegese encontra guarida em precedentes desta Corte, os quais apontam o cabimento de interpretação sistemática, teleológica, extensiva ou restritiva das regras de impenhorabilidade, assim como a aplicação do princípio da adequação.¹⁴⁵

¹⁴³ TJSP - Ag. 2107336-39.2017.8.26.0000, Relator: Des. Jairo Brazil Fontes Oliveira, 15ª Câmara de Direito Privado, julgamento em 24/10/2017, publicação em 30/10/2017.

¹⁴⁴ STJ - REsp n. 1.878.051/SP, Relator: Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgamento em 14/9/2021, publicação em 30/9/2021.

¹⁴⁵ STJ - REsp n. 1.878.051/SP.

Ao final, afirmaram que, no caso dos recursos públicos repassados pelo Estado para entidades privadas, esses continuam a deter natureza pública, sujeitam-se ao dever de prestação de contas e não ingressam, efetivamente, na esfera de disponibilidade da entidade.

Especificamente no caso da CBTM, os recursos públicos tinham como destino a implantação e execução de projetos desportivos no âmbito nacional, tendo como amparo os contratos administrativos celebrados, leis de incentivo ao esporte e o artigo 217, CR.

À luz desse contexto fático, penso que se afigura correta a solução dada pelo Tribunal de origem, que considerou que os aportes financeiros oriundos de recursos públicos federais exclusivamente destinados ao fomento do desporto nacional – recebidos em contas bancárias específicas – não são penhoráveis no âmbito de execução ajuizada em face da CBTM. É que a natureza eminentemente pública das verbas em comento – dada a sua afetação a uma finalidade social específica estampada nos planos de trabalho a serem obrigatoriamente seguidos pela CBTM e a previsão dos deveres de prestação de contas e de restituição do saldo remanescente – torna evidente o fato de que a instituição privada não detém a disponibilidade das referidas quantias, as quais, por conseguinte, não se incorporam ao seu patrimônio jurídico para fins de subordinação ao processo executivo. Consequentemente, deve ser mantido o acórdão estadual que assentou o descabimento da penhora outrora efetuada sobre valores que se encontram em poder da devedora obrigada para consecução de desígnio social previamente avençado, mas que não adentraram a sua esfera patrimonial.¹⁴⁶

Postas essas premissas, foi afastada a penhora, sob a ótica dos limites da responsabilidade patrimonial e da regra contida no artigo 833, IX, CPC. O referido julgado está na linha do defendido na presente pesquisa e pode ser considerado um importantíssimo precedente, pois foi a primeira vez que o STJ estendeu expressamente a impenhorabilidade prevista no referido artigo para outra área, que não aquelas especificadas literalmente no mencionado dispositivo.¹⁴⁷

O julgado, por outro lado, evidenciou a ausência de consenso, no âmbito do próprio STJ, sobre como devem ser interpretadas as regras de impenhorabilidade. Especificamente quanto à regra objeto da presente pesquisa, percebemos a

¹⁴⁶ STJ - REsp n. 1.878.051/SP.

¹⁴⁷ Como visto anteriormente, no supramencionado REsp 1.691.882, adotou-se essa mesma fundamentação, mas exerceu um esforço axiológico para enquadrar os recursos públicos repassados para o programa de capitalização de cooperativas de agropecuária como recursos públicos destinados à assistência social; ou seja, não estendeu expressamente a impenhorabilidade do inciso IX para outra área, mas conformou o caso nas áreas já previstas na literalidade do inciso. Ao que parece, o STJ estava amadurecendo a temática para definir quais os limites do dispositivo.

existência de 2 julgados que deram interpretações diversas ao mesmo dispositivo do Código de Processo Civil:

Quadro 4 – Comparação entre interpretação do artigo 833, IX, CPC feita pela Terceira Turma x Quarta Turma do STJ

Recurso Especial nº 1.816.095/SC Terceira Turma	Recurso Especial nº 1.878.051/SP Quarta Turma
A Terceira Turma do STJ entendeu que o artigo 833, IX, CPC deve ser interpretado restritivamente e não se reconheceu a impenhorabilidade de recursos públicos destinados a cultura.	A Quarta Turma do STJ entendeu que o artigo 833, IX, CPC deve ser interpretado de modo sistêmico e teleológico e afirmou e reconheceu a impenhorabilidade de recursos destinados ao desporto.

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

4.3 Supremo Tribunal Federal (STF)

Por fim, nas bases de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, foram identificados acórdãos que reconheceram a inconstitucionalidade da penhora de recursos públicos repassados para entidades particulares quando destinados à promoção dos direitos sociais à educação e saúde. Esses casos estão previstos na legislação infraconstitucional, mas foram analisados sob uma perspectiva constitucional pelo STF.

Na **ADPF nº 484/AP**, o STF foi provocado a analisar a constitucionalidade de decisões judiciais que penhoravam recursos públicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação repassados para Caixas Escolares e Unidades Descentralizadas de Execução da Educação, que tinham como finalidade a administração de escolas públicas do estado do Amapá.

O relator da ADPF, Ministro Luiz Fux, reconheceu que há interesses públicos que recebem especial proteção no regime da tutela constitucional, dentre esses, os relacionados à promoção de direitos sociais estabelecidos na CR. O relator destacou que, o próprio legislador infraconstitucional criou instrumentos para tutelar tais interesses, citando o artigo 833, inciso IX, CPC.

A partir da premissa de que a ordem constitucional procura tutelar a efetiva aplicação dos recursos públicos destinados a promover direitos sociais, o relator decidiu pela inconstitucionalidade das decisões que penhoram os recursos públicos recebidos pelas Caixas Escolares e UDE's, justamente, porque destinados a dar

concretude ao direito social à educação:

O presente caso trata da possibilidade de bloqueio, penhora ou sequestro de verbas do Estado do Amapá, das Caixas Escolares e das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação – UDEs, destinadas à merenda, ao transporte de alunos e à manutenção das escolas públicas, para o fim de pagamento de dívidas trabalhistas. Vê-se, assim, que as decisões judiciais ora impugnadas incorreram em especial lesão a preceitos constitucionais fundamentais. Na espécie, destaco que as verbas bloqueadas em Juízo possuíam destinação específica relativa à aplicação em educação.¹⁴⁸

A premissa constitucionalmente posta culminou na decretação da “[...] impenhorabilidade, *in casu*, sob a *ratio* de que [os recursos públicos repassados] estão afetados a finalidades públicas e à realização das atividades e serviços públicos”,¹⁴⁹ em específico, aqueles relacionados à educação — direito social constitucionalmente consagrado.

O relator afirmou ainda que, permitir a penhora acarretaria na violação aos princípios da legalidade orçamentária, especialidade orçamentária e separação dos poderes. Além de disso, seria uma ofensa ao mecanismo de freios e contrapesos, por representar uma ingerência indevida do Poder Judiciário na aplicação de receitas públicas, com uma retirada imprópria das receitas de uma dada programação orçamentária.

O relator trouxe essa relevante perspectiva — orçamentária e de separação dos poderes — para fundamentar a impenhorabilidade dos recursos públicos repassados às entidades particulares. A perspectiva está embasada na concepção constitucional de que políticas públicas seguem previsões orçamentárias próprias do Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo, sendo indevida a intervenção, sob pena de ofender a legalidade orçamentária e a divisão funcional dos poderes.

A decisão foi acompanhada por maioria de votos dos ministros do STF, com divergência apenas do Ministro Marco Aurélio. Para quem, não haveria garantia de que os recursos penhorados seriam públicos, tendo em vista que as Caixas Escolares e UDE’s também recebem receitas de outras fontes. Por fim, afirmou que, estar-se-ia concedendo uma “carta em branco” para que entidades privadas parceiras do Poder Público não pagassem seus débitos:

¹⁴⁸ STF - ADPF 484, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 04/06/2020, publicação em 10/11/2020.

¹⁴⁹ STF - ADPF 484.

Como, agora, o Supremo dará uma carta em branco a essas Caixas Escolares, para não satisfazerem os débitos trabalhistas? O passo, Presidente, para mim, é demasiado largo. [...] Peço vênia, Presidente, para julgar, excomungar o pedido formulado pelo Governador do Estado. O Estado não toca o ensino público, como ocorre com inúmeros outros Estados, e se utiliza de interposta pessoa, pessoa jurídica de direito privado que, então, adentra o mercado de trabalho, contrata e não satisfaz salários, e fica por isso mesmo. Não tenho como agasalhar essa óptica, Presidente.¹⁵⁰

A questão suscitada no voto vencido merece algumas ponderações. Primeiro, como esclarecido pelo relator, é importante destacar que, a legislação prevê a criação de contas específicas para recebimento de recursos públicos, sendo que somente esses estão abrangidos pela impenhorabilidade. As entidades privadas detêm o ônus de comprovarem a origem pública dos recursos e a sua destinação para que possam fazer *jus* a impenhorabilidade, caso não comprovada a natureza pública ou seu destino, não há como ser afastada a penhora.

Segundo, não se concebe a impenhorabilidade como uma “carta em branco” para entidades privadas deixarem de adimplir seus débitos e cumprirem seus compromissos. As entidades privadas continuam obrigadas, apenas a parcela de seu patrimônio que possui origem e finalidade públicas é que não pode ser penhorada. A ótica, como mencionado, é um sopesamento de interesses conflitantes: de um lado, o interesse do credor na satisfação do débito, e de outro, o interesse público social na promoção de políticas públicas confiadas às entidades privadas.

Sobre esse ponto, há contornos do voto vencido que são especialmente relevantes. Exemplificativamente, diante do inadimplemento de débitos existentes entre a entidade privada e terceiros contratados para o desempenho das atividades de interesse público social (por exemplo, professores ou fornecedores de materiais, no caso das Caixas Escolares e UDE’s), afastar a penhora poderia corromper o intuito da norma e da lógica constitucional, considerando que o débito é proveniente da política pública desempenhada.

Por esse motivo, torna-se importante examinar o caso concreto, como sugerido no próprio voto vencido. Se a penhora tem como finalidade quitar uma obrigação que em nada se relaciona à atividade de interesse público, deve ser afastada em um sopesamento de direitos e interesses, afinal, os recursos estão vinculados a um destino público social que deve ser resguardado. Se a penhora é destinada a quitar uma obrigação contraída para o desempenho da atividade de interesse público, não

¹⁵⁰ STF - ADPF 484.

pode ser afastada, posto que não há o desvio dos recursos.

Em um outro caso, **ADPF nº 664/ES**, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, o STF teve a oportunidade de confirmar o entendimento anteriormente delimitado e decretar a inconstitucionalidade de decisões judiciais que penhoravam recursos públicos do Fundo Estadual de Saúde repassados para entidades privadas que executavam ações de saúde pública no estado do Espírito Santo:

Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação, para satisfação de créditos trabalhistas, de receitas públicas oriundas do Fundo Estadual de Saúde objeto de contratos de gestão firmados entre o Estado do Espírito Santo e entidades de terceiro setor violam o princípio da legalidade orçamentária (artigo 167, VI, da CF), o preceito da separação funcional de poderes (artigo 2º c/c artigo 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (artigo 37, caput, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (artigo 175 da CF).¹⁵¹

Os fundamentos adotados foram, de modo geral, os mesmos anteriormente mencionados. O ministro relator destacou que as penhoras prejudicariam a eficiência e continuidade na prestação de serviço público de ordem social; bem como desvirtuariam a programação orçamentária e violariam o princípio da separação dos poderes. Pois, “[...] retiraram do Poder Executivo a possibilidade de fazer a correta aplicação do dinheiro público constricto, cuja finalidade encontrasse vinculada à promoção da saúde”.¹⁵²

Outrossim, novamente, houve voto divergente do Ministro Marco Aurélio, suscitando a mesma controvérsia acima e ressaltando o risco de estar “[...] projetando-se a liquidação do débito”.¹⁵³ Como visto ao longo do presente estudo, é inegável o interesse do Estado na efetividade do processo de execução e na liquidação do débito. Contudo, há também o interesse público social que deve ser considerado, cabendo sopesar e procurar meios para satisfação de ambos os interesses, de acordo com a legislação infraconstitucional e com a CR.

Noutro caso, no **Agravo Regimental na Reclamação 49.140/SP**, em que se discutia a penhora de verbas de entidade privada que atuava conjuntamente com o Poder Público na prestação de serviços sociais de saúde no estado de São Paulo, o STF decidiu, por maioria de votos, cassar as decisões de origem e determinar que

¹⁵¹ STF - ADPF 664, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgamento em 19/04/2021, publicação em 04/05/2021.

¹⁵² STF - ADPF 664.

¹⁵³ STF - ADPF 664.

novas fossem proferidas com base nos precedentes da Corte:

Dou provimento ao agravo regimental e julgo procedente a reclamação para cassar as decisões proferidas pelo Juízo da 1ª Vara Cível do Foro de Praia Grande nos autos da Ação de Execução de Título Extrajudicial nº 1004315-25.2016.8.26.0477 e pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos do Agravo de Instrumento nº 2194328-61.2021.8.26.0000, devendo outra ser proferida pelo juízo da execução, observando a eficácia vinculante do julgado na ADPF no 484/AP e na ADPF no 664/ES, bem como as diretrizes da presente reclamação¹⁵⁴.

A controvérsia existente, no mencionado Agravo Regimental e no voto vencido da Ministra Rosa Weber, é extremamente relevante, pois ressalta a importância de se analisar a origem da verba que se pretende penhorar. Certo de que, para além da análise da origem, deve ser averiguada a destinação e demais particularidades do caso concreto, para, então, decidir pelo cabimento ou não da decretação da impenhorabilidade.

As decisões localizadas nas bases de jurisprudência do STF confirmam o que se encontra consignado na legislação infraconstitucional e reconhecem que haveria inconstitucionalidade na penhora de recursos públicos repassados para aplicação em educação e saúde, áreas já abrangidas pelo artigo 833, IX, CPC.

Todavia, não foi localizado nenhum julgado do STF que analisasse a inconstitucionalidade na penhora de recursos destinados a outras áreas não previstas na legislação infraconstitucional, como cultura, comunicação, ciência e tecnologia, meio ambiente e segurança pública.

Tem-se, das decisões localizadas, o reconhecimento da importância das parcerias público-privadas para cumprimento de direitos sociais constitucionalmente consagrados, o que atraiu o reconhecimento da impenhorabilidade dos recursos repassados nos casos concretos. Porém, tais decisões não se destinavam a analisar casos não abrangidos pelo artigo 833, IX, CPC, e nem tampouco a dar uma interpretação desse dispositivo conforme a Constituição.

Noutros casos julgados pelo STF, novamente, verificamos um amplo reconhecimento da importância da atuação do Estado em parceria com a iniciativa privada na prestação de atividades de relevância pública, auxiliando na concretização de direitos previstos na CR:

¹⁵⁴ Rcl 49140 AgR, Relatora: Rosa Weber, Relator p/ Acórdão: Dias Toffoli, Primeira Turma, julgamento em 26/04/2022, publicação em 31/08/2022.

[Os] particulares podem desempenhar atividades que também correspondem a deveres do Estado, mas não são exclusivamente públicas. Atividades, em rigor, mistamente públicas e privadas, como efetivamente são a cultura, a saúde, a educação, a ciência e tecnologia e o meio ambiente. Logo, atividades predispostas a uma protagonização conjunta do Estado e da sociedade civil, por isso que passíveis de financiamento público e sob a cláusula da atuação apenas complementar do setor público [...]. Sob tais coordenadas normativas, não enxergo inconstitucionalidade nesse mecanismo de parceria entre o Estado e os particulares. Conforme visto, a Magna Carta franqueia à iniciativa privada a prestação de vários serviços de relevância pública e permite (até mesmo determina) que o Poder Público fomenta essas atividades, inclusive mediante transpasse de recursos públicos.¹⁵⁵

O caso acima julgado se reveste de importância singular na medida em que o ministro relator, Ayres Britto, lembrou que atividades como saúde, cultura, ciência, e meio ambiente, “[...] se prestadas pelo setor público, são atividades públicas de regime jurídico igualmente público. Se prestadas pela iniciativa privada, óbvio que são atividades privadas, porém sob o timbre da relevância pública”.¹⁵⁶

O reconhecimento da importância das parcerias público-privadas e da relevância pública que a iniciativa privada detém, quando contribui para a prestação de serviços de interesse público social, não bastam para prever a interpretação que a Corte daria ao artigo 833, IX, CPC. Todavia, são suficientes para perceber o reconhecimento que é dado às parcerias público-privadas, bem como o papel que essas desempenham na concretização de diversas áreas tidas como de relevância social pela CR.

Enquanto a controvérsia não é suscitada diretamente perante o STF, a interpretação que podemos extrair dos precedentes da Corte acima analisados é que, não há sentido em reconhecer a impenhorabilidade de verbas públicas repassadas com fins de fomento da educação e saúde, por serem direitos sociais constitucionalmente consagrados, e não fazer o mesmo com as verbas repassadas para cultura, comunicação, ciência e tecnologia, meio ambiente e segurança pública — todos esses direitos sociais também previstos na CR.

Essas são as análises que nos foi possível empreender até o presente momento. Aguardemos se, no futuro, ocorrerá o efetivo exame constitucional do artigo 833, IX, CPC, pelo Supremo Tribunal Federal.

¹⁵⁵ STF - ADI 1923, Relator: Ayres Britto, Relator p/ Acórdão: Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, publicação em 17-12-2015.

¹⁵⁶ STF - ADI 1923.

4.4 O que podemos extrair da Jurisprudência?

De forma unânime, podemos concluir que, tanto o TJMG quanto o STJ reconhecem que, dentre as principais razões do artigo 833, inciso IX, do CPC, está a de fazer prevalecer o interesse coletivo em relação ao interesse individual do exequente. Essa razão já vinha sendo mencionada pelos estudiosos do processo civil e foi destacada de maneira marcante nos julgados de ambos os tribunais, os quais visualizam a norma como uma forma de supremacia do interesse público.

Aqui é importante lembrar que, também constitui interesse público a adequada entrega da prestação jurisdicional e a efetividade dos processos executivos. Assim, é sempre importante termos em mente de que o Estado fez uma opção política de resguardar a aplicação de recursos em áreas de inegável importância social. Sendo que, “[...] esse interesse superior do Estado, maior que o de dar execução às sentenças judiciais, não pode deixar de prevalecer, quando não possam ser satisfeitos ao mesmo tempo”.¹⁵⁷

Ademais, em alguns julgados, o TJMG e o STJ consignaram existir uma conexão desse dispositivo processual com a Constituição, afirmando que, saúde, educação e assistência social foram elevadas pelo constituinte como direitos dos cidadãos. Ainda, ressaltaram também o papel que as parcerias entre o Estado e a iniciativa privada desempenham para a promoção desses direitos, sendo que os benefícios advindos à coletividade se sobressaem sobre o interesse individual do exequente.

A existência dessa conexão entre o instituto processual e a Constituição foi tratada anteriormente na presente pesquisa, tendo em vista que, em nossa visão, o dispositivo sob análise deve ser lido em um contexto constitucional, que garante direitos sociais aos cidadãos e define deveres do Estado. Partindo-se do contexto fático de que políticas públicas que contam com a participação da iniciativa particular não podem ser prejudicadas pelo interesse individual do exequente no curso do processo executivo.

Entre os pressupostos para incidência da norma — examinados

¹⁵⁷ CASTRO, 1999, p. 154.

primordialmente pelo TJMG, afinal é instância própria para exame de fatos e provas —, estão a comprovação de que as verbas são de origem pública e que possuem destinação compulsória nas áreas da saúde, educação ou assistência social.

O TJMG e o próprio STJ destacaram que o patrimônio privado da entidade continua sendo objeto de execução, sendo excluídos somente os recursos públicos que lhe são repassados e com destinação compulsória nessas finalidades sociais, sendo ônus do executado tal comprovação — conjuntura que também já vinha sendo posta pelos estudiosos do processo civil.¹⁵⁸

Portanto, de modo geral, vê-se que o entendimento dos tribunais se encontra alinhado com o que orientam os processualistas anteriormente mencionados acerca da impenhorabilidade prevista no artigo 833, IX, CPC.

Por sua vez, quando instados a enfrentarem a controvérsia acerca da impenhorabilidade de recursos públicos repassados a entidades privadas e destinados a outras áreas que não as especificadas no CPC: o TJMG, nos 3 casos julgados, entendeu pela possibilidade da penhora, sob fundamento de que as impenhorabilidades devem ser interpretadas restritivamente; e o STJ, nos 2 julgamentos colegiados, adotou linhas de entendimento diferentes, uma pela possibilidade de penhora e outra pela impenhorabilidade.

Ao entender pela penhorabilidade, o fundamento adotado pelo STJ foi de que a regra geral é a responsabilidade patrimonial — na qual o executado responde com todo o seu patrimônio por suas obrigações —, sendo que, as impenhorabilidades constituem uma exceção à regra legal e, como tal, deveriam ser interpretadas restritivamente.

A esse respeito, em nossa visão, como já mencionado, o referido fundamento limita a interpretação do dispositivo a um aspecto restritamente literal, por meio do qual, a análise do que se encontra disposto fica restrita à literalidade. Diante disso, não há uma preocupação em procurar o real significado da norma, reduz o debate e desconsidera a necessidade de interpretação do ordenamento de maneira sistêmica

¹⁵⁸ E.g. Susana Henriques da Costa: “somente o patrimônio de entidades privadas proveniente de recursos públicos, destinadas as três áreas acima mencionadas, fica afastado da penhora. O restante de seu patrimônio é totalmente responsável pelas obrigações por elas assumidas. A identificação dos recursos públicos normalmente será fácil, pois verbas públicas de destinação compulsória são normalmente depositadas em contas vinculadas de instituições financeiras. Em casos em que tal cenário não exista, porém, caberá ao executado, no caso concreto, provar o preenchimento dos requisitos do inciso IX, ou seja, a proveniência dos recursos e sua compulsória destinação.” (COSTA, 2007, p. 192).

e teleológica.

Por sua vez, ao entender pela impenhorabilidade, os fundamentos do STJ foram de que as regras dessa natureza devem ser interpretadas conforme o caso concreto, ponderando-se os direitos e interesses envolvidos na causa e sujeitando-se a uma interpretação sistemática e teleológica.

Por meio dessa conjuntura, o STJ afirmou que, é possível a extensão das hipóteses de impenhorabilidade, podendo ser declaradas impenhoráveis verbas públicas repassadas às instituições particulares com destino a outras áreas, seja por meio da adequada interpretação do artigo 833, IX, CPC, seja porque essas verbas não chegam a adentrar efetivamente no patrimônio da entidade privada. Para a defesa dessa interpretação, a Corte procurou apoio em decisões anteriores e nos ensinamentos de Dinamarco, Didier e outros processualistas.

O entendimento aplicado nesse último caso é similar ao adotado na presente dissertação, tendo em vista que, não podemos nos restringir apenas à literalidade da norma. É necessário dar a adequada interpretação e amplitude constitucional e social inerente a este dispositivo do CPC, podendo ser reconhecida a impenhorabilidade de recursos públicos mesmo quando destinados a outras áreas.

Por fim, a matéria foi analisada pelo STF em alguns julgados, os quais declararam a inconstitucionalidade na penhora de recursos públicos repassados para entidades privadas que tinham como destinação programas voltados à saúde e educação, casos regulados na atual redação do CPC. O STF não fez este exame de constitucionalidade para recursos destinados a outras áreas não previstas na legislação processual.

Percebe-se que, a análise da jurisprudência é uma fonte que em muito contribuiu para compreendermos a norma de um ponto de vista de casos concretos julgados pelo Poder Judiciário. Contudo, ela nos mostrou que ainda há necessidade de uma definição concreta e segura de como a norma em questão deve ser interpretada e qual a real extensão da impenhorabilidade.

Pelo que, o STJ deve cumprir seu papel constitucional e pacificar qual é a interpretação a ser dada ao artigo 833, inciso IX, do CPC¹⁵⁹ ou, uma alternativa, é a

¹⁵⁹ Seja por meio de seu órgão especial ou por meio de mecanismo como Incidente de Assunção de Competência, ao nosso ver aplicável a espécie (por ser questão de relevante repercussão social e não haver multiplicidade de processos), para garantir a unificação da jurisprudência e segurança jurídica.

provação do STF para que analise de modo abrangente a controvérsia e constitucionalidade do dispositivo.

5 PROJETO DE LEI DA CÂMARA DOS DEPUTADOS Nº 1.470/2015

Prosseguindo, é importante destacarmos a existência de um projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional, que visa resguardar de forma mais abrangente os recursos repassados pelo Poder Público aos particulares no exercício de atividades de interesse público social: o PL nº 1.470/2015. Tal projeto tem o condão de alterar o paradigma legal da impenhorabilidade analisada na presente pesquisa.

5.1 O PL

O PL nº 1.470/2015, em sua atual redação:

Acrescenta inciso XIII ao artigo 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para tornar impenhoráveis os recursos públicos recebidos por instituição privada sem fins lucrativos para o desempenho de serviços ou atividades de interesse público, em decorrência da celebração de contrato de gestão, convênio, contrato de repasse, termo de parceria, de colaboração, de fomento ou de compromisso cultural.¹⁶⁰

A justificativa apresentada para adição desse novo inciso é a existência de instrumentos administrativos que permitem a colaboração entre o Poder Público e o setor privado no atendimento dos anseios da sociedade. Desse modo, em caso de penhora dos recursos públicos destinados ao cumprimento desses instrumentos, haveria uma violação do interesse público — panorama que justificaria a instituição dessa nova regra de impenhorabilidade.

No parecer aprovado na Câmara dos Deputados, o relator destacou que parceiros privados podem contar com recursos públicos para a realização das atividades de interesse social, devendo tais recursos serem destinados à sociedade e não constrictos em processos executivos para satisfação de interesses individuais:

É meritório o objeto da proposição em análise. Com efeito, as organizações sociais que se tornam parceiras da Administração Pública podem contar com

¹⁶⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.470/2015. Acrescenta inciso XIII ao artigo 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao= 234187>>. Acesso em 16 mai. 2021.

recursos públicos para a realização de atividades de relevante interesse social. Por essa razão, parece-nos indispensável que se resguardem os recursos destinados à fins de superior interesse da coletividade exclusivamente para sua realização, evitando-se a indevida utilização para a satisfação de interesses privados de eventuais credores das entidades parceiras. [...] Assim, o que se preservam são os recursos repassados pelo Poder Público aos particulares para o exercício de atividades de interesse da coletividade: é dizer, os valores repassados pelo Estado, por cumprirem específica função social, não podem ser objeto de execução por terceiros.¹⁶¹

Já no parecer aprovado pelo Senado Federal, o relator foi mais além e afirmou que, os recursos repassados não perdem a sua natureza pública, pois continuam destinados a uma finalidade pública, não podendo ser utilizados para satisfação de créditos individuais em processo executivos:

[A] proposta merece aprovação uma vez que, no âmbito das parcerias mencionadas no projeto, os recursos transferidos pela Administração Pública às entidades privadas parceiras não perdem sua natureza pública. As transferências destinam-se à consecução da finalidade pública inerente à parceria e os recursos não devem simplesmente passar a compor o patrimônio da entidade privada, submetendo-se à satisfação de créditos de terceiros. São recursos públicos que se encontram apenas sob a administração das parceiras da Administração para a execução das atividades de interesse público definidas em lei.¹⁶²

Ademais, o relator destacou que o PL não é matéria estranha ao regime do Código de Processo Civil, que já prevê a impenhorabilidade do artigo 833, IX, razão pela qual “[...] apenas complementa a proteção especial que deve ser dada aos recursos públicos destinados à aplicação em atividades de interesse da coletividade”.¹⁶³

Assim, observa-se que, ambas as casas do Congresso Nacional já se manifestaram favoravelmente, reconhecendo a relevância da atuação público-privada na promoção de atividades de interesse público social. Tal qual, a necessidade de preservar os recursos repassados para esses fins, afirmando que, como esses não perdem sua natureza pública e são destinados a toda a sociedade não podem ser objeto de execução.

¹⁶¹ BRASIL, 2015a.

¹⁶² BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 165, de 2015**. Acrescenta inciso XIII ao art. 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil, para tornar impenhoráveis os recursos públicos recebidos por instituição privada para o desempenho de serviços ou atividades de interesse público [...]. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123616>>. Acesso em: 15 maio 2021.

¹⁶³ BRASIL, 2015b.

5.2 Alterações do PL

A par dos pareceres favoráveis, a redação original do projeto foi objeto de diversas emendas até adquirir a forma atualmente discutida no Congresso Nacional:

Quadro 5 – Diferentes versões do PL nº 1.470/2015

Redação Original	Redação aprovada na Câmara dos Deputados	Redação atualmente discutida no Senado Federal
Artigo 833. São impenhoráveis: [...] XIII – recursos de entidades que estão em conta conveniadas pelo poder público - formadas por convênios ou termos de parcerias.	Artigo 833. São impenhoráveis: [...] XIII – os recursos públicos recebidos por instituição privada para o desempenho de serviços ou atividades de interesse público, em decorrência da celebração de contrato de gestão, termo de parceria, de colaboração ou de gestão.	Artigo 833. São impenhoráveis: [...] XIII – os recursos públicos recebidos por instituição privada sem fins lucrativos para o desempenho de serviços ou atividades de interesse público, em decorrência da celebração de contrato de gestão, convênio, contrato de repasse, termo de parceria, de colaboração, de fomento ou de compromisso cultural.

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

Observa-se que, essas emendas modificativas foram importantes para esclarecer a real pretensão do legislador. Contrapondo-se a redação aprovada na Câmara com a proposta de modificação apresentada no Senado, chamam atenção 2 pontos: (1) antes, a impenhorabilidade era destinada a proteger os recursos públicos repassados para quaisquer instituições privadas e, posteriormente, apenas as instituições privadas sem fins lucrativos; e (2) houve um aumento gradativo do número de contratos administrativos protegidos pela norma.

Quanto ao primeiro ponto, a justificativa para a alteração foi evitar que a impenhorabilidade sirva como um meio para que instituições privadas que detenham finalidade lucrativa não cumpram com as obrigações assumidas perante credores, os quais “[...] desempenham papel essencial para o desempenho das atividades de interesse público objeto das parcerias”.¹⁶⁴

Ao nosso ver, a justificativa apresentada para a exclusão das instituições privadas com finalidade lucrativa não se sustenta, pois a impenhorabilidade proposta não

¹⁶⁴ BRASIL, 2015b.

abrangeria os lucros auferidos — sob os quais permanece a possibilidade de penhora —, o que se resguarda é tão somente os recursos públicos recebidos e destinados às atividades de interesse público social.

Ademais, as instituições privadas com e sem finalidade lucrativa contraem obrigações, de modo que, em ambas há o risco de não pagamento de credores. A preocupação posta pelo relator no Senado acerca de eventuais credores dos parceiros privados que contribuem para o desenvolvimento das parcerias é, inclusive, extremamente legítima.

Ao que, — conforme se verá a seguir, quando estivermos discorrendo sobre outras ponderações envolvendo o PL e traçando sugestões legislativas para o aprimoramento da norma —, torna-se necessária a reflexão sobre modos efetivos de não prejudicar os terceiros credores, que contratam com parceiros do Poder Público e contribuem para o desempenho das atividades de interesse público social.

Quanto ao segundo ponto, é possível constatar que houve um aumento gradativo do número de contratos administrativos englobados pelo dispositivo. De convênios e termos de parceria, amplificou-se para abranger também contratos de gestão, contratos de repasse, termos de colaboração, termos de gestão, termos de fomento e termos de compromisso cultural.

A referida gradação é um reflexo do que vem ocorrendo nos últimos anos, um aprimoramento dos instrumentos que regulam parcerias público-privadas, sendo que, podem surgir novos que não estariam abrangidos nesse inciso — panorama que põe em risco a atualidade e eficácia do dispositivo.

No nosso entender e conforme o exposto ao longo do presente trabalho — em que pese demandar uma maior reflexão e aprimoramento, a que se dedicam os tópicos a seguir —, o PL é digno de nota, sendo de suma importância por garantir uma proteção ampla dos recursos públicos repassados para instituições privadas e sua efetiva aplicação em atividades de interesse público social, concretizando direitos sociais previstos na Constituição.

5.3 Posicionamento do IAB

Adotando entendimento inverso, a Comissão de Direito Processual Civil do Instituto dos Advogados Brasileiros se posicionou contrariamente ao PL:

Contra a impenhorabilidade dos recursos públicos repassados ao setor privado

A relatora Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa Aquino (*foto*), da Comissão de Direito Processual Civil do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), elaborou parecer contrário ao projeto de lei 1.470/2005, da deputada federal Renata Abreu (PTN-SP), que altera o novo Código de Processo Civil e estabelece a impenhorabilidade dos recursos públicos repassados, por meio de convênios e parcerias, à iniciativa privada.¹⁶⁵

O IAB elaborou parecer contrário, no qual afirmou que, a impenhorabilidade de recursos públicos repassados a privados já contém previsão legal no CPC e que, na época de sua inserção, o objetivo não era uma “[...] impenhorabilidade irrestrita sobre todo e qualquer recurso repassado pelo Poder Público, mas, apenas, àqueles que envolvessem interesse de ordem social”, por isso adstrito à educação, saúde e assistência social.¹⁶⁶

Tal afirmação, como visto anteriormente, não está de acordo com o sistema jurídico constitucional, pois há diversas outras áreas de interesse social previstas na Constituição que não foram contempladas no CPC, como a cultura (artigo 215, CR), esporte (artigo 217, CR) ciência (artigo 218, CR), meio ambiente (artigo 225 218, CR). Pelo que, não procede a afirmação de que somente foram declarados impenhoráveis os recursos públicos repassados para áreas de interesse social, quando há diversas outras áreas que são constitucionalmente classificadas como de ordem social e que não foram resguardadas pela norma já existente.

O IAB afirmou ainda que, o novo PL representa um retrocesso legislativo ao permitir a impenhorabilidade de recursos públicos repassados para o desempenho de toda e qualquer atividade de interesse público, “[...] vez que pretende obstar a constrição de bens que até então eram passíveis de ser penhorados”.¹⁶⁷

Sobre tal afirmativa, não ficou claro porque estabelecer novas hipóteses de impenhorabilidade representaria um retrocesso legislativo. Há anos já se reconhece que a execução não pode ser realizada a todo custo e que determinados bens não podem ser passíveis de constrição. Sendo que, as hipóteses estão atreladas a razões

¹⁶⁵ INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. **Contra a impenhorabilidade dos recursos públicos repassados ao setor privado**. Rio de Janeiro, 23 fev. 2017. p. 1. Disponível em: <<https://iabnacional.org.br/noticias/contra-a-impenhorabilidade-dos-recursos-publicos-repassados-ao-setor-privado>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

¹⁶⁶ INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Comissão de Direito Processual Civil. **Indicação nº 002/2016, de 19 de janeiro de 2016**. Indicação n.º 002/2016 atinente ao Projeto de Lei nº 1.470/2015, de autoria da Deputada Renata Abreu [...]. Rio de Janeiro: IAB, 2016. p. 6. Disponível em: <<https://www.iabnacional.org.br/component/k2/002-2016>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

¹⁶⁷ INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, 2017, p. 1.

humanitárias, de direito e de ordem pública, as quais podem se alterar no curso do tempo, tornando-se necessário abandonar determinadas hipóteses e instituir outras, como constantemente tem sido feito no nosso ordenamento jurídico.¹⁶⁸

Para mais, o IAB destacou que, nem todas as áreas para as quais são estabelecidas parcerias públicas privadas são essenciais e que “[...] a ausência da característica de essencialidade do serviço ou atividade de interesse público, por si só, justifica a exclusão do rol de bens impenhoráveis”.¹⁶⁹

Aqui, reside um ponto de suma importância que diz respeito a definição de atividades essenciais. Afinal, cultura, ciência, tecnologia, esporte, meio ambiente, dentre outras áreas, que não estão expressamente resguardadas, não são atividades essenciais? Ademais, a quem caberia dizer quais são as atividades essenciais? Ao legislador, ao magistrado, ao operador do direito ou à sociedade civil?

As perguntas são inquietantes e nos remetem apenas a uma solução: nos voltarmos para a Constituição. O poder constituinte é quem estabeleceu as áreas consideradas essenciais para se construir uma sociedade livre, justa e solidária, definindo o que é direito do cidadão e dever do Estado. Sendo que, há áreas cuja essencialidade foi reconhecida pelo constituinte e que não estão expressamente resguardadas pela atual legislação processual, o que motivou legitimamente o PL em voga.

De todo modo, com essa tríade de argumentos, o IAB concluiu pela rejeição do PL. Como já mencionado, discorda-se dessa conclusão, especialmente, quando, nos últimos anos, o Estado brasileiro tem atuado em parceria constante com instituições privadas para o desempenho de ações de interesse público social nas mais diversificadas áreas.

É válido lembrar que, de acordo com pesquisa realizada pelo IPEA,¹⁷⁰ aumentou-se no nível federal, estadual e municipal o volume de repasses de recursos

¹⁶⁸ Alguns exemplos de regras de impenhorabilidade que anteriormente existiam e já foram excluídas do ordenamento jurídico são: impenhorabilidade dos combustíveis necessários à manutenção do devedor e de sua família por um mês (revogada pela Lei nº 11.382/2006), impenhorabilidade do anel de núpcias e retratos de família (revogada pela Lei nº 11.382/2006). Por sua vez, alguns exemplos de regras que surgiram ao longo do tempo: impenhorabilidade do produto dos espetáculos reservada ao autor e aos artistas (instituída pela Lei nº 9.610/1998) e impenhorabilidade dos créditos oriundos de alienação de unidades imobiliárias, sob regime de incorporação imobiliária, vinculados à execução da obra (instituída pela Lei nº 13.105/2015).

¹⁶⁹ INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, 2017, p. 7.

¹⁷⁰ LOPEZ; BUENO, 2012.

públicos para instituições privadas entre os anos 2000 e 2010, especialmente para as áreas de ciência e tecnologia, saúde, educação e organização agrária, tendência que parece continuar para as próximas décadas.¹⁷¹

Destarte, essa atuação conjunta tem permitido uma promoção de políticas públicas e uma ampliação do atendimento às necessidades da sociedade, contribuindo para o cumprimento de direitos sociais e fundamentais previstos na Constituição.

Nessa senda, torna-se de suma importância o PL e o ato de repensarmos os limites do processo executivo quando se deparar com recursos públicos repassados para privados com destinação a programas sociais, para que a execução não comprometa a atuação público-privada e os benefícios que esta proporciona à sociedade.

Afinal, permitir a penhora de recursos públicos que se encontram com particulares para o desempenho de atividades de interesse público social pode comprometer programas com respaldo constitucional, obstando a promoção da ciência e tecnologia, disseminação da cultura, defesa do meio ambiente, etc.

5.4 Ponderações Legislativas

Assim, exposto e fundamentado o posicionamento favorável ao mérito do PL, em termos de técnica legislativa, cumpre tecer algumas ponderações com o modesto intuito de contribuir para o aprimoramento da norma.

Fabiana de Menezes ressalta a importância da adoção de técnicas para simplificação, harmonização e consolidação do sistema legislativo:

A Legística se debruça sobre um contexto, no qual discussões grassam e expressam fenômenos típicos de nosso tempo, em que a legislação (aqui compreendida como conjunto de atos normativos) está em expansão e, muitas vezes, concorre para a falta de coerência do sistema normativo, o que culmina por afetar a completude do ordenamento jurídico, gerando insegurança jurídica, falta de confiança nas instituições porque a legislação não atinge os seus objetivos. Em termos pragmáticos, o crescimento no volume de antinomias não solucionadas pelos clássicos critérios hierárquico, cronológico, de especialidade, exige, por sua vez, a reflexão e concepção de

¹⁷¹ ARRUDA, Marcela; GRAZZIOLI, Raquel; NAVES, Rubens. Necessário não retroceder no modelo de parceria com as organizações sociais. **Estadão**. [S. l.], 1 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/necessario-nao-retroceder-no-modelo-de-parceria-com-as-organizacoes-sociais/>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

estratégias em prol da reordenação do sistema, tais como simplificação, harmonização e consolidação.¹⁷²

A autora afirmar que, estudos em legística são essenciais “[...] para manter e aumentar o nível de coerência do ordenamento, que, por sua vez, concorre para uma elevação no grau de segurança jurídica”.¹⁷³ Posto isso, como mencionado acima, se faz necessário refletir sobre determinados pontos no PL que podem resultar em insegurança jurídica, incoerência e até falta de eficácia.

Na atual redação proposta, como mencionado, a impenhorabilidade está adstrita aos recursos públicos repassados para instituições privadas sem fins lucrativos, sob alegação de que proteger as instituições com finalidade lucrativa poderia prejudicar a garantia de seus credores.

Ocorre que, ambas as instituições contraem obrigações e devem garantir o pagamento de eventuais credores. Ademais, especificamente quanto as que possuem finalidade lucrativa, a impenhorabilidade não compreende os lucros por si auferidos, os quais continuam a servir de garantia para pagamento de credores, estando excluídos somente os recursos públicos recebidos e destinados ao cumprimento de objetivos definidos juntos ao Poder Público.¹⁷⁴

O que pode ser feito para não diminuir o escopo de proteção e, ao mesmo tempo, possibilitar um resultado eficaz, é positivar o entendimento que já vem sendo aplicado nos tribunais nacionais, de que a impenhorabilidade não poderá se invocada quando o crédito executado for oriundo de obrigações contraídas para o desempenho das próprias parcerias.

Para mais, como também já mencionado, outro ponto da atual redação que pode comprometer a eficácia da norma é arrolar os contratos administrativos que fariam jus a impenhorabilidade. Nos últimos anos, surgiram novos instrumentos para regular parcerias feitas pela Administração Pública¹⁷⁵ e nos próximos anos podem surgir outros. Na própria tramitação do PL, foi-se relembrando e acrescentando instrumentos que regulam as parcerias público-privadas.

Logo, para não comprometer a atualidade da norma, que fatalmente acabaria

¹⁷² SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Cadernos da Escola do Legislativo**, [s. l.], v. 9, p. 7-34, 2007. p. 11.

¹⁷³ SOARES, 2007, p. 18.

¹⁷⁴ Há uma diferença entre os recursos públicos destinados a um objeto pré-definido e o patrimônio privado da entidade, constituindo um regime jurídico híbrido, como visto acima nas lições de Di Pietro.

¹⁷⁵ E.g. Lei n. 13.019/2014 e Lei n. 14.133/2021 (nova Lei de Licitações).

por não abranger novas formas de parcerias criadas após sua promulgação, é necessário refletirmos sobre a real necessidade de listar as modalidades de contratação que estariam abarcados pela impenhorabilidade ou se somente deva constar “contratos administrativos”.

Por fim, a par do conteúdo do PL, o que chama atenção e foi mencionado pelos próprios parlamentares é que já existe um dispositivo legal no Código de Processo Civil que prevê impenhorabilidade de natureza extremamente similar. Pelo que, há mesmo necessidade de adição de um novo inciso (artigo 833, inciso XIII, CPC) ou a tão somente alteração do atual (artigo 833, inciso IX, CPC)?

Em nosso ver, o melhor caminho considerando que já existe um dispositivo legal que resguarda recursos públicos repassados para privados, é a alteração legislativa do artigo 833, inciso IX, CPC. A questão é qual a melhor alternativa legislativa.

E, se tratando desse aspecto, nos parece essencial que seja prevista também a exceção de incidência da impenhorabilidade quando o crédito executado for inerente à atividade pública desempenhada, como no caso de produtos e serviços contratados para o desempenho da política pública que está a cargo da entidade parceira.

6 IMPENHORABILIDADE DO PATRIMÔNIO DAS PESSOAS COLETIVAS DE UTILIDADE PÚBLICA EM PORTUGAL

Para cumprir o objetivo de aprimorar a forma que a impenhorabilidade sob análise se encontra legislada no Brasil, procuramos normas com conteúdo similar nos ordenamentos estrangeiros. No curso da pesquisa, foram detectados dispositivos similares em diversos países, bem como uma normatização consolidada e estudos extremamente avançados em Portugal.¹⁷⁶ Nesse sentido, optou-se por realizar uma comparação, analisando o instituto no ordenamento português, identificando as principais diferenças e semelhanças com o ordenamento brasileiro e, ao final, refletindo se há alguma referência que podemos incorporar.

6.1 Regulamentação

Primeiramente, destaca-se que, as hipóteses de impenhorabilidade em Portugal,¹⁷⁷ igualmente ao que acontece no Brasil, estão previstas no Código de Processo Civil português (Lei nº 41/2013) e na legislação extravagante. Dentre as hipóteses existentes, encontra-se o artigo 737, 1, CPCP, o qual estabelece que são relativamente impenhoráveis os bens das pessoas coletivas de utilidade pública e das entidades concessionárias de obras ou serviços públicos que se encontrem especialmente afetados à realização de fins de utilidade pública.

Artigo 737.º - Bens relativamente impenhoráveis

1 - Estão isentos de penhora, salvo tratando-se de execução para pagamento de dívida com garantia real, os bens do Estado e das restantes pessoas coletivas públicas, de entidades concessionárias de obras ou serviços públicos ou de pessoas coletivas de utilidade pública, que se encontrem especialmente afetados à realização de fins de utilidade pública.

¹⁷⁶ Outros países que também preveem regra similar de impenhorabilidade são Argentina, no artigo 243, do Código Civil y Comercial de la Nación, Ley nº 26.994/2014; e Colômbia, no artigo 594, 3, do Código General del Proceso, Ley nº 1564/2012. Contudo, nesses países a matéria não se encontra tão sedimentada na legislação, doutrina e jurisprudência, como no caso de Portugal.

¹⁷⁷ Cf. um panorama geral sobre as normas de impenhorabilidade em Portugal: “Impenhorabilidade – Qualidade daquilo que não pode ser penhorado – isto é, que não pode ser apreendido pelo tribunal, no processo de execução, para satisfazer uma dívida a que está vinculado seu proprietário – por razões de ordem pública, de humanidade, de ordem moral, etc. A impenhorabilidade pode ser absoluta (os bens não podem ser penhorados de nenhum modo), relativa (os bens podem ser apreendidos, mas apenas em relação a certas dívidas ou verificando-se certas circunstâncias), total ou parcial (os bens podem ser penhorados em parte).” (PRATA, Ana. **Dicionário jurídico**. 5. ed. Almedina: Coimbra, 2008. p. 729).

A esse respeito, esclareça-se que, as pessoas coletivas são organismos sociais dotados de personalidade jurídica que podem possuir natureza de direito público ou privado — similarmente às pessoas jurídicas no Brasil (englobando as associações, fundações, sociedades, etc.).¹⁷⁸ Acerca das pessoas coletivas que possuem natureza de direito privado é importante enfatizar que estas podem perseguir tanto fins de interesse particular quanto de interesse público. As que perseguem finalidades públicas são comumente conhecidas por “pessoas coletivas de utilidade pública” e têm seu regime jurídico regulado pela Lei nº 36/2021:

Artigo 4.º - Fins de utilidade pública

1 - O estatuto de utilidade pública pode ser atribuído às pessoas coletivas que prossigam fins de interesse geral, regional ou local e que cooperem, nesse âmbito, com a administração central, regional ou local.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se fins relevantes para atribuição do estatuto de utilidade pública: a) Aqueles que se traduzam no benefício da sociedade em geral, ou de uma ou mais categorias de pessoas distintas dos seus associados, fundadores ou cooperadores, ou de pessoas com eles relacionadas, e que se compreendam em algum dos setores referidos no número seguinte; ou b) No caso das associações e das cooperativas: i) Aqueles que se traduzam primariamente, mas não exclusivamente, no benefício dos seus associados ou cooperadores, desde que estejam compreendidos em algum dos setores referidos no número seguinte e se o número mínimo de associados ou de cooperadores determinado no artigo 7.º se encontrar verificado; ii) Aqueles que se traduzam no benefício dos seus associados ou cooperadores, quando estes sejam pessoas coletivas, e desde que a atividade dos seus associados ou cooperadores esteja compreendida em algum dos setores referidos no número seguinte.

3 - As pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública, na prossecução dos seus fins, devem atuar em algum dos seguintes setores: a) Histórico, artístico ou cultural; b) Desporto; c) Desenvolvimento local; d) Solidariedade social; e) Ensino ou educação; f) Cidadania, igualdade e não discriminação, defesa dos direitos humanos ou apoio humanitário; g) Juventude; h) Cooperação para o desenvolvimento e educação para o desenvolvimento; i) Saúde; j) Proteção de pessoas e bens, designadamente o socorro de feridos, doentes ou náufragos, e extinção de incêndios; k) Investigação científica, divulgação científica ou desenvolvimento tecnológico; l) Empreendedorismo, inovação ou desenvolvimento económico e social; m) Emprego ou proteção da profissão; n) Ambiente, património natural e qualidade de vida; o) Bem-estar animal; p) Habitação e urbanismo; q) Proteção do consumidor; r) Proteção de crianças, jovens, idosos ou outras pessoas em situação de vulnerabilidade, física, psicológica, social ou económica; s) Políticas de família.

4 - O estatuto de utilidade pública não pode ser atribuído a pessoas coletivas que, na prossecução dos seus fins, atuem predominantemente, ainda que não de forma exclusiva, em algum dos seguintes setores: a) Político-partidário, incluindo associações e movimentos políticos; b) Sindical; c) Religioso, de culto ou de crença, incluindo a divulgação de doutrinas e filosofias de vida.

¹⁷⁸ PRATA, 2008, p. 1064.

Inclusive, a pessoa coletiva, para obtenção do título de utilidade pública, deve atuar em cooperação com o Poder Público nos mais diversos segmentos, tais como: artístico, ambiental, bem-estar animal, cultural, defesa dos direitos humanos, desporto, empreendedorismo, ensino, educação, habitação, inovação, investigação científica e tecnológica, qualidade de vida, urbanismo, etc., conforme disposto no artigo 4º acima transcrito. Os demais requisitos para atribuição do título de utilidade pública se encontram estabelecidos nos artigos 6º e seguintes, sendo concedido o título pelo Primeiro Ministro português ou quem a este delegar a função — atualmente, a cargo do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros.¹⁷⁹

Após esclarecidos, brevemente, o regime e os fins almejados pelas pessoas coletivas de interesse público, é interessante notar que, o Código de Processo Civil português, em um mesmo dispositivo, decidiu por instituir a impenhorabilidade dos bens das pessoas coletivas de utilidade pública e das concessionárias de serviços públicos — isso quando tais bens estiverem afetados ao cumprimento de finalidades públicas. Percebe-se a existência de uma similitude entre os sujeitos que estão sendo protegidos: ambos desempenham atividades de interesse público.

A similitude entre os sujeitos protegidos pela norma decorre do seu próprio objetivo, como explanado por Ana Sofia Ferreira Rocha: “[...] se pretende, acima de

¹⁷⁹ E.g. “Despacho n.º 2568/2022. Sumário: Atribui, pelo prazo de 10 anos, o estatuto de utilidade pública à ACA - Associação Casa da Arquitectura. Declaração de utilidade pública. A ACA - Associação Casa da Arquitectura, pessoa coletiva de direito privado n.º 508313694, com sede em Matosinhos, tem vindo a desenvolver, desde a sua constituição, em 2007, uma importante atividade de divulgação da arquitetura em Portugal, nomeadamente através da preservação do espólio de arquitetos conceituados do panorama nacional e internacional e da oferta de atividades de caráter lúdico, turístico, cultural e social para os mais diversos públicos. Cooperar com diversas entidades públicas e privadas, designadamente com a administração local, em especial com a Câmara Municipal de Matosinhos, na prossecução dos seus fins. Por estes fundamentos, conforme exposto na informação I/306/2022/SGPCM, do processo administrativo n.º 193/UP/2018, instruído na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, e no uso dos poderes que me foram subdelegados pela Ministra de Estado e da Presidência através do Despacho n.º 1338/2020, de 24 de janeiro, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 21, de 30 de janeiro de 2020, atribuo o estatuto de utilidade pública à ACA - Associação Casa da Arquitectura, nos termos do Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de novembro, na sua última redação. Nos termos do n.º 1 do artigo 18.º da Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública, aprovada em anexo à Lei n.º 36/2021, de 14 de junho, e aplicável nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da mesma lei, o estatuto de utilidade pública é atribuído pelo prazo de 10 anos a partir da publicação do presente despacho. 17 de fevereiro de 2022. - O Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, André Moz Caldas.” (PORTUGAL. Despacho n.º 2568/2022, de 28 de fevereiro de 2022. Atribui, pelo prazo de 10 anos, o estatuto de utilidade pública à ACA - Associação Casa da Arquitectura. **Diário da República**: série II, n. 41, p. 30, 28 fev. 2022. Disponível em: <<https://dre.pt/dre/detalhe/doc/2568-2022-179719811>>. Acesso em: 6 jun. 2022.)

tudo, garantir a realização de fins de utilidade pública”.¹⁸⁰

A autora ressalta que, no curso do procedimento executivo, o agente de execução deve, cuidadosamente, observar a aplicabilidade da norma para não afetar o cumprimento de atividades de interesse público.

O n.º 1, do artigo enunciado supra, refere-se aos bens do domínio privado do Estado e das restantes pessoas coletivas públicas, de entidades concessionárias de obras ou serviços públicos ou de pessoas coletivas de utilidade pública que podem beneficiar de isenção de penhora desde que verifique o pressuposto funcional. Significa, que beneficiam de isenção caso se encontrem afetos à realização de fins de utilidade pública. Sendo assim, só respondem por dívidas com garantia real e quando sejam os bens onerados por essa mesma garantia. Compete ao agente de execução verificar se o bem está afeto a uma atividade económica do Estado de domínio privado ou se a entidade não tem a natureza pública exigida na lei ou se a penhora e venda afetarão a continuidade do serviço público.¹⁸¹

No mesmo sentido, Rui Pinto afirma que, o agente de execução deve atuar com cautela e apurar a natureza jurídica da pessoa que está sendo executada, bem como verificar se o bem, sob o qual se pretende lançar a constrição, está afetado a alguma utilidade pública, em respeito a essa norma do CPCP.

Assim, nos termos do artigo 823, n.º 1 = artigo 737, n.º 1, CPC os bens de domínio privado do Estado e das restantes pessoas colectivas públicas, de entidades concessionárias de obras ou serviços públicos ou de pessoas colectivas de utilidade público, podem beneficiar de isenção de penhora desde que se verifique um pressuposto funcional: se encontrem especialmente afectados à realização de fins de utilidade pública. Nessa eventualidade, só respondem por dívida com garantia real e quando sejam os bens onerados por essa mesma garantia. Compete ao agente de execução apurar se o bem está afecto a uma atividade económica do Estado, mas de serviço privado ou se a entidade não tem natureza pública exigida na lei ou se a penhora e venda afectarão a continuidade do serviço público. Se não for esse o caso concreto, o bem será penhorável e valerão as regras gerais de penhora.¹⁸²

A norma processual em questão foi instituída já há muitos anos no ordenamento jurídico de Portugal, desde a promulgação do Código Processual Civil de 1961 (Decreto-Lei n.º 44.129/1961). E, como reconhecido de forma unânime pela doutrina lusitana, tem como ideia central “[...] evitar que os bens sejam desviados da

¹⁸⁰ ROCHA, Ana Sofia Ferreira. **Os limites da penhorabilidade e os meios de defesa legalmente previstos quando violados**. 2017. Dissertação (Mestrado em Solicitoria) – Instituto de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, 2017. p. 45.

¹⁸¹ ROCHA, 2017, p. 35

¹⁸² PINTO, Rui. **Execução e despejo**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. p. 504-505.

afetação ao fim de utilidade pública a que se encontram destinados”.¹⁸³

Acerca dos requisitos essenciais para sua aplicação, no que interessa a presente pesquisa, pode-se destacar: (1) ser pessoa coletiva de interesse público; e (2) o bem em voga estar destinado a uma finalidade pública — não estando preenchidos cumulativamente esses requisitos, ficará sujeito a penhora.

A esse respeito, Virgílio da Costa Ribeiro e Sérgio Rebelo lançam uma notável ponderação:

Ao contrário do que por vezes vemos ser sustentado, o que revela não é o facto de o executado ser um ente público ou prestador de um qualquer serviço público, porque, se assim fosse, ninguém de bom senso negociaria ou concederia crédito a essas entidades. O que interessa é a real afetação daquele bem em concreto e a impossibilidade da satisfação por outros meios das necessidades públicas a que o mesmo se destina. Por isso, os imóveis, móveis, automóveis ou contas bancárias pertencentes a essas entidades, poderão ser penhorados, salvo se, em concreto, estiverem afetados a uma determinada finalidade de interesse público geral que não possa ser satisfeita de outro modo.¹⁸⁴

A passagem acima transcrita, nos alerta para o fato de que a norma não concede uma impenhorabilidade absoluta e completa. Ao revés, conforme dicção do artigo 737, 1, CPCP, está situada no âmbito das impenhorabilidades relativas. Desse modo, o bem somente será impenhorável quando cumpridos os requisitos acima mencionados, com especial destaque para sua afetação ao cumprimento de uma finalidade pública.

6.2 Aplicação nos Tribunais

A seguir, veremos que os tribunais portugueses julgaram recursos envolvendo o artigo 737, 1, do CPCP, em um conjunto extenso de oportunidades, as quais nos permite compreender a aplicabilidade e abrangência desse dispositivo em casos concretos.

No âmbito administrativo, o Tribunal Central Administrativo Sul analisou um procedimento de execução em que se discutia a possibilidade de penhora de receitas

¹⁸³ CARVALHO, Inês Isabel Paiva de. **As impenhorabilidades absolutas**: os limites da efetivação da responsabilidade patrimonial. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017. p. 114.

¹⁸⁴ RIBEIRO, Virgínio da Costa; REBELO, Sérgio. **A ação executiva anotada e comentada**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 271.

recebidas por uma pessoa coletiva de utilidade pública, como contraprestação a um contrato de arrendamento que tinha celebrado com um particular.

No caso, a pessoa coletiva de utilidade pública administrava um centro de cuidado de idosos e recebia receitas pelo arrendamento de uma parte de sua propriedade. Os julgadores confirmaram a penhora dessas receitas, por afirmarem que não restou comprovado que as quantias recebidas eram revestidas no cumprimento de finalidades públicas:

A isenção de penhora dos bens de pessoas colectivas de utilidade pública só ocorre quando aquele concreto bem se encontre especialmente afecto à realização dos (seus) fins de utilidade pública. Ou seja, o bem isento de penhora tem de ter um uso que se relaciona diretamente com a actividade desenvolvida e tem de mostrar-se indispensável ou essencial a esse desenvolvimento. Por seu turno, a alegação e prova dessas circunstâncias é um ónus do Executado. Ora, face dos fatos provados não resulta que os indicados 500,00€ de renda mensal estejam especialmente afetados à realização dos fins levados a cabo pela Recorrente. Esta não provou nos autos que a indicada receita seja afetada a uma dada despesa realizada para cumprimento daqueles fins ou que todas as receitas que detêm sejam especialmente utilizadas para a realização dos fins de utilidade pública.¹⁸⁵

No julgado, argumentaram que a regra de impenhorabilidade em voga é relativa e somente pode ser concedida a pessoa coletiva de utilidade pública que comprove a afetação de seus bens a finalidades públicas. Do contrário, esses permanecem sendo passíveis de penhora:

A isenção de penhora dos bens de pessoas colectivas de utilidade pública, porque se encontrem especialmente afetados à realização de fins de utilidade pública, conforme artigo^o 737.^o do CPC, pressupõe a alegação e prova pelo Executado de que o bem penhorado está especialmente afectado à realização de fins de utilidade pública, porque é de todo indispensável ao normal funcionamento daquela entidade. Para se aferir daquela indispensabilidade há que averiguar do uso que se dá a esse bem, sendo impenhorável apenas quando está diretamente relacionado com a actividade desenvolvida e é essencial ou indispensável para a mesma.¹⁸⁶

Por outro lado, no âmbito judicial, o Tribunal Relação de Lisboa examinou um processo de execução em que se discutia a possibilidade de penhora de um conjunto de edificações pertencentes a uma pessoa coletiva de utilidade pública — uma associação cujo objeto social era promover a educação física de seus associados, com prática de atividades físicas, esportes e demais meios de distração e cultura.

¹⁸⁵ TCAS - Processo 1799/06.6BELSB-B-A. Relatora: Sofia David. Data do Acórdão 18/10/2018.

¹⁸⁶ TCAS - Processo 1799/06.6BELSB-B-A.

Há que ter em conta todo o acervo de normas jurídicas que, por serem de interesse e ordem pública, prevalecem sobre o regime legal de direito privado, e daí a inserção do artº [737] do CPC, quanto à penhorabilidade relativa deste tipo de bens pertencentes a pessoas colectivas de interesse público. A natureza inextrincável entre um edifício destinado à prática de desportos, com espaços para o efeito, balneários, secretaria e outros conexos, e o desenvolvimento da actividade desportiva de interesse público, demonstra, à partida a sua afetação à atividade de interesse público que prossegue.¹⁸⁷

Percebe-se do voto vencedor que, mediante análise e subsunção da norma ao caso concreto, a relatora concluiu pela impenhorabilidade, com base na natureza jurídica da pessoa coletiva executada e nas finalidades a que se destinavam às edificações que se pretendia penhorar. No entanto, no voto vencido, não se reconheceu a impenhorabilidade, pois não teria sido comprovado o requisito da destinação das edificações a finalidades públicas:

Sendo inquestionável que o Agravado é uma pessoa colectiva de utilidade pública, o cerne da questão repousa no facto de se saber se os bens penhorados estão ou não afectos a fins de utilidade pública, circunstância que os tornaria impenhoráveis. [...] Competia ao Agravado alegar e provar que os bens penhorados se encontram “especialmente afectados à realização de fins de utilidade pública” indicando, entre outra factualidade, a finalidade e utilização dada aos respectivos equipamentos como forma de obstar à manutenção das penhoras ordenadas, comportamento que omitiu na oposição deduzida. Entendo, pois, que não tendo o Agravado cumprido o ónus de alegação e prova.¹⁸⁸

Em outro recurso, o Tribunal de Relação de Lisboa analisou a possibilidade de penhora de um edifício de pessoa coletiva de utilidade pública — uma associação de bombeiros que tinha sua sede no local e o utilizava como quartel para recebimento de chamados, recrutamento, guarda de veículos e equipamentos e coordenação de ações necessárias para salvaguarda dos interesses emergências da sociedade.

Então, em decorrência da natureza da pessoa coletiva executada e da funcionalidade e essencialidade do edifício para o desempenho de suas atividades, qual seja, “[...] prestação de socorro em situações de emergência, numa multiplicidade de situações que vão desde o transporte de doentes e sinistrados ao combate a incêndios, inundações, desabamentos”,¹⁸⁹ justificou-se a decretação da impenhorabilidade.

¹⁸⁷ TRL - Processo 642/04.5TBSXL-B-7. Relator: Isabel Salgado. Data do acórdão: 19/05/2009.

¹⁸⁸ TRL - Processo 642/04.5TBSXL-B-7.

¹⁸⁹ TRL. Processo 11989/2005-8. Relator: Antônio Valente. Data do acórdão: 02/03/2006.

Compreendemos que a exequente procure todos os meios ao seu alcance para se ver ressarcida de uma dívida resultante, ainda por cima, da prestação de atividades à executada. Mas existem limites e o caso dos autos parece-nos um dos mais flagrantes. Assinala-se que a executada não precisa alegar que o quartel e a garagem onde recolhe as suas viaturas se encontram especialmente afetados à realização de fins de utilidade públicas, já que, em nosso entender, se trata de fato notório, do conhecimento geral.¹⁹⁰

Noutro caso, o Tribunal da Relação de Évora julgou recurso envolvendo a execução de edifício de uma pessoa coletiva de utilidade pública, um lar da infância e da juventude. A executada afirmou que a penhora recaiu sobre sua sede, a qual era imprescindível à finalidade pública que desempenhava, devendo ser declarada sua impenhorabilidade.

No entanto, os julgadores afirmaram que deve “[...] haver um nexo de causalidade entre o benefício de não penhorabilidade e o uso efetivo para os fins sociais e de utilidade pública para que foi criada”.¹⁹¹ Sendo que, naquele caso, a executada não exercia mais atividades em sua sede há vários anos, de modo que o bem não estava afetado a nenhum tipo de utilidade pública, não fazendo jus a impenhorabilidade.

Está assente que: “a oponente, uma instituição de solidariedade social com fins de utilidade pública não exerce no prédio penhorado na execução qualquer atividades, nem o tem afeto a qualquer fim social, já que funcionando aquele como Lar da Infância e da Juventude foi o mesmo encerrado a 7 de fevereiro de 2011, sendo que, inclusivamente, desde 22 de dezembro de 2010, a oponente não exerce qualquer atividade de fim social”. A impenhorabilidade relativa prevista na lei exige que a executada prossiga os fins sociais e de utilidade pública a qual foi criada. Como se pode ser dos fatos provados, a executada não exerce as suas atividades há vários anos no imóvel onde se situa a sua sede, pelo que não pode beneficiar da impenhorabilidade o imóvel.¹⁹²

O referido julgado chegou a ser analisado em um artigo escrito por Maria José Capelo. Oportunidade na qual, a autora assentiu com o entendimento dos julgadores, destacando que, em que pese o edifício ter sido sede de um lar de infância e juventude, as atividades já haviam se encerrado, de modo que o bem havia deixado de possuir uma utilidade pública.

De acordo com a autora, a lógica a ser extraída do artigo 737, 1, do CPCP, é

¹⁹⁰ TRL. Processo 11989/2005-8.

¹⁹¹ TRL. Processo 11989/2005-8.

¹⁹² TRE. Processo: 224/12.8TUJBA-A.E1. Relator: Moisés Silva. Data do acórdão: 28/04/2016.

evitar que os bens das pessoas coletivas de utilidade pública sejam desviados das funções públicas para as quais se encontram efetivamente destinados. “Logo, se estiverem desafetados desses objetivos, nada obsta a que sejam penhorados e vendidos numa execução”.¹⁹³

Dos julgados acima, percebemos que, para aplicação do artigo 737, 1, CPCP, e para declaração de impenhorabilidade, os tribunais portugueses têm exigido o cumprimento dos requisitos já alertados pela doutrina: (1) a parte executada ser uma pessoa coletiva de utilidade pública; e (2) o bem que se pretende executar estar diretamente afetado a uma utilidade pública — podendo ser aplicado para declarar a impenhorabilidade de uma gama de bens de diferentes utilidades públicas.

6.3 A questão dos Recursos Públicos Repassados

A seguir, trataremos de casos especialmente relevantes para a presente pesquisa, pois envolvem debates sobre a (im)penhorabilidade de recursos públicos recebidos por pessoas coletivas de utilidade pública e a incidência ou não do artigo 737, 1, do CPCP.

O Tribunal da Relação de Lisboa analisou recurso interposto por uma pessoa coletiva de utilidade pública — Associação Humanitária de Bombeiros dos Estoris — contra decisão que determinou a penhora de recursos financeiros existentes em suas contas bancárias.

A associação executada alegou que a penhora teria recaído sobre recursos recebidos do Poder Público (“[...] apoios e subsídios das entidades públicas”).¹⁹⁴ Ademais, alegou que a penhora estaria acarretando a paralisação parcial de seus serviços e na impossibilidade de prossecução dos fins de utilidade pública para a qual se destina. Assim, requereu que fosse declarada a impenhorabilidade.

O sumário do julgado é extremamente elucidativo:

PENHORA. PESSOA COLETIVA DE UTILIDADE PÚBLICA. PROSSECUÇÃO DE SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA. I. – São penhoráveis os saldos das contas bancárias da executada, mesmo sendo esta uma pessoa colectiva de utilidade pública (associação de bombeiros). II. – Só assim não será se a executada alegar e demonstrar que diversas verbas

¹⁹³ CAPELO, Maria José. A impenhorabilidade relativa dos bens afetos aos fins de utilidade pública: anotação ao acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 28 de abril de 2016. **Revista Cooperativismo e Economia Social**, [s. l.], n. 39, 2016-2017. p. 350.

¹⁹⁴ TRL - Processo: 2933/14.8YYLSB-A.L1-8. Relator: António Valente. Data do acórdão: 12/02/2018.

depositadas se destinam directa e exclusivamente a cobrir encargos que viabilizem actividades compreendidas no escopo da utilidade pública. Tal será, por exemplo, o caso de uma verba destinada a pagar a reparação de uma ambulância sem a qual a mesma não poderá circular. III. – É à executada que incumbe a alegação e prova de que diversas verbas compreendidas em tais saldos bancários estão adstritos ao pagamento de dívidas indispensáveis para assegurar a prossecução de serviços de utilidade pública, concretamente indicados. IV. – Não bastando para tal que a executada alegue que as contas bancárias visam o pagamento de salários, pagamentos aos fornecedores – sendo, de resto, o exequente um desses fornecedores – e em geral a sua actividade de utilidade pública.¹⁹⁵

Observa-se que, os julgadores não reconheceram a impenhorabilidade suscitada pela executada. Em sua visão, o artigo 737, 1, CPCP, somente garante a impenhorabilidade dos bens que estejam directamente afetados ao cumprimento de fins de utilidade pública e os recursos financeiros em questão somente estariam indirectamente relacionados às actividades desempenhas pela executada.

Vejamos a leitura dada pelo Tribunal ao mencionado artigo do CPCP:

Nos termos do artigo 737º nº 1 do CPC estão isentos de penhora os bens das pessoas colectivas de utilidade pública, que se encontrem especialmente afectados à realização de fins de utilidade pública. Quando a lei se refere a bens especialmente afectados está a referir-se a bens directamente utilizados por uma pessoa colectiva de utilidade pública no exercício da sua actividade. Como refere o Mº juiz a quo é esse o caso do quartel de bombeiros, das ambulâncias, veículos e outros meios visando a realização do fim de utilidade pública a que a pessoa colectiva está adstrita. As contas bancárias, enquanto importâncias monetárias, só indirectamente têm a ver com a actividade da pessoa colectiva – ver acórdão da Relação do Porto de 26/02/1996, sumariado no BMJ nº 454, pág. 799. Não são bens especificamente afectados à prossecução do fim de utilidade pública do executado. Poderão, contudo, sê-lo se o executado alegar e comprovar que determinado saldo bancário está, pela sua natureza e origem, afecto à satisfação de determinadas despesas, indissociáveis da realização dos fins de utilidade pública. Será o caso, por exemplo, de uma verba destinada a reparar diversos veículos ou utensílios indispensáveis à actividade da executada. Se uma ambulância está avariada e a carecer de reparação, a verba necessária para a mesma reparação integra o escopo da pessoa colectiva, porque sem ele um dos fins de utilidade pública não poderá ser concretizado.¹⁹⁶

Em termos práticos, a circunstância dos recursos financeiros serem de origem pública em nada alterou a lógica aplicada, tendo o Tribunal afirmado que, deveria ter sido comprovado que estavam afetados ao cumprimento de finalidades públicas. Sendo que, no caso, “[...] a executada não fez menção a circunstâncias concretas que

¹⁹⁵ TRL - Processo: 2933/14.8YYLSB-A.L1-8.

¹⁹⁶ TRL - Processo: 2933/14.8YYLSB-A.L1-8.

conferissem às verbas integrantes dos saldos bancários, uma relação direta e indissociável com a prossecução dos seus fins”.¹⁹⁷

O Tribunal da Relação de Évora também analisou caso envolvendo penhora de saldos bancários de uma pessoa coletiva de utilidade pública — instituição particular de solidariedade social que atuava na cidade de Beja.

A instituição executada alegou que os saldos penhorados eram constituídos de apoios financeiros oriundos do Centro Distrital de Segurança Social de Beja, integrante do Instituto de Segurança Social de Portugal¹⁹⁸ e que deveria ser decretada sua impenhorabilidade.

Antes de adentrarmos no resultado do julgamento, é importante trazermos um trecho da decisão do Juiz de 1ª Instância, a qual estava sendo reexaminada pelo Tribunal:

A regra em matéria de penhora é a da sujeição à execução de todos os bens do devedor susceptíveis penhora que, nos termos da lei substantiva, respondam pela dívida exequenda (arts. 601º do C. Civil e 735º do C.P.C.). A lei consagra, porém, a impenhorabilidade de certos bens: total ou absoluta (artigo 736º do C.P.C.); relativa (artigo 737º do C.P.C.) e parcial (artigo 738º do C.P.C.). No que respeita aos bens do domínio público existe uma salvaguarda absoluta – impenhorabilidade total – assente, obviamente, na presunção “iuris et de iure” de que tais bens estão, pela sua própria natureza, afectos exclusivamente a fins de utilidade pública e conseqüentemente justifica-se plenamente o sacrifício do particular em prol do bem comum. Já quanto aos bens do domínio privado do Estado e demais Pessoas Colectivas Públicas, a sua natureza não permite concluir pela afectação exclusiva ou sequer predominante a fins de utilidade pública e daí que, norteado pelos princípios da proporcionalidade e da necessidade/adequação, entre o interesse do credor/exequente e a salvaguarda do interesse público, o legislador tenha isentado de penhora apenas os bens afectos concretamente à utilidade e satisfação do interesse público. Daqui decorre que só os bens que estiverem afectos a fins de utilidade pública beneficiarão da prerrogativa da impenhorabilidade. Para beneficiar da isenção da penhora, será necessário ao beneficiário a alegação e prova da afectação concreta dos bens a fins de utilidade pública.¹⁹⁹

A decisão de 1ª Instância apresenta um interessante panorama do regime de impenhorabilidade em Portugal e foi confirmada pelo Tribunal. Inicialmente, os julgadores lembraram que, segundo previsto no artigo 737, 1, do CPCP, a regra de impenhorabilidade é relativa e demanda a presença cumulativa de que o bem

¹⁹⁷ TRL - Processo: 2933/14.8YYLSB-A.L1-8.

¹⁹⁸ Parte da Administração Pública indireta do Estado. (PORTUGAL. Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Instituto da Segurança Social. **Quem somos**. [Lisboa], 9 fev. 2023. Disponível em: <https://www.seg-social.pt/quem-somos-iss>. Acesso em: 18 mar. 2023).

¹⁹⁹ TRE. Processo: 115/12.2TTBJA-C.E1. Relator: João Nunes. Data do Acórdão: 14/06/2018.

pertença a uma pessoa coletiva de utilidade pública e que se encontre afetado à fins de utilidade pública.

Estatui o artigo 737.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, à semelhança do que estabelecia o artigo 823.º, n.º 1, do anterior Código de Processo Civil, que estão isentos de penhora os bens de pessoas colectivas de utilidade pública que se encontrem especialmente afectados à realização de fins de utilidade pública. Do referido preceito decorrem, pois, dois requisitos, cumulativos, quanto à impenhorabilidade dos bens: i) que os mesmos pertençam a pessoa colectiva de utilidade pública; ii) que se encontrem afectados à realização de fins de utilidade pública. Como facto impeditivo do direito à penhora, à executada compete alegar e provar tais requisitos (artigo 342.º, n.º 2, do Código Civil). No caso mostra-se pacífico que o saldo da conta bancária pertence à executada, aqui exequente, pessoa colectiva de utilidade pública e, assim, verificado se mostra o primeiro dos requisitos enunciados. Já quanto ao segundo dos requisitos, competia desde logo à oponente alegar o concreto fim a que o saldo da conta bancária se destinava, não bastando afirmar genericamente que se destinava a fins de utilidade pública: de outro modo, como se assinala na sentença recorrida, bastaria uma executada alegar e provar que é pessoa de utilidade pública para que um bem (por exemplo, saldo da conta bancária), ipso facto, não lhe pudesse ser penhorado. É certo que se poderá sustentar que sendo uma pessoa colectiva de utilidade pública todos os bens que lhe pertencem estão afectos, lato sensu, à realização desses fins de utilidade pública. Contudo, manifestamente não é essa a interpretação que decorre do referido artigo 737.º do Código de Processo Civil, pois tal conduziria à impenhorabilidade, ipso facto, de todos os bens pertencentes a uma pessoa colectiva de utilidade pública: como estatui o preceito em causa é necessário que os bens «se encontrem especialmente afectados à realização de fins de utilidade pública», o que vale por dizer que terá que ser alegado, e consequentemente provado, o concreto fim a que se destina o bem penhorado.²⁰⁰

Afinal, não são todos os bens das pessoas coletivas de utilidade pública que ficam isentos da penhora, nas palavras dos próprios julgadores: “[...] não é essa a interpretação que decorre do referido artigo 737.º do Código de Processo Civil”²⁰¹ e da jurisprudência nacional. Assim, como no caso não foi comprovada a destinação pública, ficou autorizada a penhora.

Por fim, noutro caso, o Tribunal de Relação de Porto foi instado a sanar a controvérsia quanto à possibilidade de penhora de recursos recebidos por uma instituição particular de solidariedade social que prestava serviços na cidade de Gondomar — os recursos eram provenientes de um acordo de cooperação que tinha com o Instituto de Segurança Social de Portugal.

No curso do processo, foi encaminhado ofício ao ISS, o qual prestou

²⁰⁰ TRE. Processo: 115/12.2TTBJA-C.E1.

²⁰¹ TRE. Processo: 115/12.2TTBJA-C.E1.

esclarecimentos sobre os repasses e questionou se os recursos não seriam impenhoráveis. Na origem, os montantes foram declarados impenhoráveis, por força do que dispõe o artigo 737, 1, CPCP.

No Tribunal, os julgadores, inicialmente, constataram que, por meio do acordo de cooperação firmado entre a instituição executada e o ISS, era concedido apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento de atividades de assistência social a pessoas que, por motivos de doença, deficiência ou outro impedimento, não pudessem assegurar a satisfação das suas necessidades básicas e atividades de vida diária. O acordo previa a concessão de uma comparticipação à executada para que esta desempenhasse de suas finalidades sociais.

Os julgadores destacaram que, a jurisprudência é assente no sentido de que os ativos da instituição particular de solidariedade social somente serão considerados impenhoráveis quando afetados a finalidades de utilidade pública, enquadrando-se o caso dos autos, pois, a comparticipação financeira recebida pela executada estava diretamente destinada às atividades de utilidade pública desenvolvidas.

No caso concreto, como resulta do que já se deixou afirmado, o acordo de cooperação estabelece regras muito específicas quanto às obrigações da “Instituição” / executada e quanto à relação entre a prestação de cuidados aos utentes por parte da executada e o correspondente recebimento de comparticipação da segurança social, tanto assim que esta varia mensalmente em função do número de utentes a quem os cuidados são prestados. Nesta sequência, reafirma-se, sendo a comparticipação financeira da segurança social destinada à realização de fins de utilidade pública por parte da executada (prestação de cuidados domiciliários a 17 utentes) e sendo tal comparticipação essencial a tais fins, a mesma é impenhorável.²⁰²

Acerca da alegação da exequente de que a verba deixaria de ser pública após o repasse, para os julgadores, a referida discussão seria irrelevante para a solução da controvérsia. Pois, “[...] a impenhorabilidade não está dependente da natureza do bem, mas apenas dos requisitos supra referidos [o bem ser de pessoa colectiva pública e destinar-se à realização de necessidades públicas].”²⁰³

Do exposto, ao aplicarem a norma, tem-se que os tribunais portugueses afirmam que, para efeitos de declaração de impenhorabilidade é irrelevante a eventual natureza particular ou pública do bem, sendo importante verificar as finalidades para quais estão afetados.

²⁰² TRP. Processo 80/12.6TTPRT-B.P1. Relator: João Nunes. Data do acórdão: 30/06/2014.

²⁰³ TRP. Processo 80/12.6TTPRT-B.P1.

De fato, a norma nada prevê sobre a natureza particular ou pública do bem, apenas estabelece que são impenhoráveis os bens das pessoas coletivas de utilidade pública que estiverem afetados a finalidades públicas, independente da natureza — repisa-se, pública ou privada.

É interessante notar que, dentre os casos analisados, somente no último julgado acima é que o Tribunal da Relação de Porto aplicou a norma e reconheceu a impenhorabilidade de recursos públicos recebidos pela pessoa coletiva executada, com a ressalva expressa de que o fazia não por causa de sua origem, mas por sua afetação às finalidades públicas.

Apesar da referida ressalva, ao examinar o processo, o Tribunal fez uma ampla análise dos motivos pelos quais os recursos públicos estavam sendo repassados a executada, constatando que se referiam a uma comparticipação do ISS para assistência domiciliar de necessitados. Analisou-se o instrumento que deu origem aos repasses e até refletiu-se sobre as disposições do termo de cooperação celebrado entre a ISS e a executada. Ademais, verificou-se os riscos que poderiam ser causados pela penhora, como a impossibilidade de garantir a continuidade do programa social desempenhado pela executada em parceria do ISS.²⁰⁴

Ao nosso ver, os outros casos ignoraram a existência de motivos e instrumentos jurídicos para repasses de recursos do Poder Público a particulares, bem como os programas público sociais que contam com a participação de pessoas coletivas de utilidade pública e riscos que a penhora pode causar aos benefícios desses programas. Somente o último julgado adentrou nas especificidades de uma causa em que há pretensão de penhora de recursos públicos, em que pese afirmar que, a natureza dos recursos, pública ou privada, é indiferente para fins de declaração da impenhorabilidade.

Questiona-se se, nos demais julgamentos, a conclusão dos Tribunais seria a mesma se tivessem acesso ao conjunto de elementos que foram postos para discussão nesse último caso. No entanto, é ônus da parte executada a comprovação de preenchimento dos requisitos capazes de atrair a declaração de impenhorabilidade. No entender dos tribunais, nos primeiros casos, esse ônus não foi

²⁰⁴ O fato de, no curso do processo, ter sido oficiado o ISS — instituição pública que integra a Administração indireta do Estado, responsável pelos repasses e que prestou esclarecimentos e suscitou questionamentos acerca da (im)penhorabilidade dos recursos públicos repassados —, pode ter contribuído para uma análise mais cautelosa por parte do Tribunal.

cumprido, tampouco se propuseram a uma atuação de ofício — a qual é possível, mas encontra limites nas próprias questões levadas a 2ª Instância.²⁰⁵

No âmbito doutrinário, Ana Raquel Coxo elaborou um estudo relevantíssimo sobre a (im)penhorabilidade das subvenções públicas concedidas a particulares e destinadas ao fomento de atividades de interesse público.²⁰⁶

No estudo, foram analisadas subvenções concedidas por institutos do Poder Público — como por exemplo o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas — as quais tinham como objetivo fomentar privados que desempenham atividades que “[...] satisfaçam direta ou indiretamente interesses públicos, atividades essas que foram eleitas pelo legislador Constitucional como objeto de fomento público”.²⁰⁷ Na visão da autora, ao “[...] potenciar/bonificar o sucesso das aludidas actividades privadas, a Administração Pública está a potenciar, simultânea e indiretamente, a satisfação dos interesses públicos que delas brotam”.²⁰⁸

Ademais, foi destaque que, a doutrina portuguesa se divide em 2 correntes: uma que defende a possibilidade da penhora das subvenções e outra que defende sua impenhorabilidade. A primeira corrente parte do entendimento de que, após serem repassados, os recursos públicos passam a integrar a esfera jurídica do beneficiário e, tratando-se de bens fungíveis, não é possível assegurar a sua efetiva destinação em um determinado fim, de modo que poderiam ser penhorados. Por outro lado, a segunda corrente pondera que os recursos repassados têm um fim específico de interesse público e, caso sejam penhorados, esse não será cumprido e, ainda, o beneficiário ficaria obrigado a restituir o Poder Público.

No entanto, impõe-se considerar o facto de que as subvenções são atribuídas tendo em vista a prossecução de um fim específico – a realização de uma actividade com reflexos no interesse público – e que se o beneficiário for privado dessas quantias, em virtude de penhoras, não poderá aplicá-las para esse mesmo fim. Nessa sequência, gerar-se-á uma situação de incumprimento e provavelmente o beneficiário será obrigado a restituir o valor correspondente à subvenção atribuída, a qual acabou por ser encaminhada para o pagamento a terceiros credores.²⁰⁹

²⁰⁵ “O objeto do recurso é definido pelas conclusões do recorrente (arts. 5º, 635º, 3 e 639º, 1 e 3, do CPC), para além do que é de conhecimento oficioso, e porque os recursos não visam criar decisões sobre matéria nova, ele é delimitado pelo conteúdo da decisão recorrida” (TRL. Processo 1561/19.6T8PDL-A.L1. Relator: Gabriela de Fátima Marques. Data do acordão: 03/03/2022).

²⁰⁶ COXO, Ana Raquel. A (im)penhorabilidade das subvenções-fomento. **Revista da Ordem dos Advogados**, Lisboa, a. 78, n.1-2, jan./jun. 2018.

²⁰⁷ COXO, 2018, p. 40.

²⁰⁸ COXO, 2018, p. 40.

²⁰⁹ COXO, 2018, p. 44.

Sintetiza a autora que, a corrente que entende pela impenhorabilidade dos recursos públicos repassados não nega que esses passam a integrar o patrimônio do particular. Todavia, tal corrente defende que, em decorrência de sua natureza, esses ficam afetados às atividades de interesse público social e, quando destinados a pessoas coletivas de utilidade pública, enquadram-se especificamente na regra de impenhorabilidade prevista no artigo 737, 1, do CPCP.

Além disso, a autora ressalta que, a impenhorabilidade decorre também da legislação especial portuguesa que regulamenta as agências de fomento. Para tanto, cita, exemplificativamente, o artigo 14º, 3, do Decreto-Lei nº 195/2012, que prevê que os repasses de recursos públicos efetuados pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pesca, em regime de apoio à política agrícola, devem ser liquidados pelos beneficiários e não são suscetíveis de penhora.²¹⁰ Desse modo, se enquadram na ressalva das impenhorabilidades previstas na legislação especial, conforme artigo 736, CPCP.

Ao final, a autora destaca que, nos casos específicos em que os recursos públicos são provenientes dos fundos estruturais da União Europeia, a impenhorabilidade também decorre da legislação que regulamenta o bloco. Considerando que, o artigo 132, 1, Regulamento UE nº 1303/2013, estabelece que o beneficiário deve receber a integralidade dos recursos financeiros, não sendo aplicada dedução, retenção, encargo específico ou outro equivalente, que possa resultar na redução dos montantes repassados.²¹¹

Tais disposições, no entender da autora, poderiam ser aplicadas direta ou mesmo analogamente, interpretando-se as normas de modo a concluir pela “[...] impenhorabilidade de todas as subvenções-fomento”.²¹² Afinal:

²¹⁰ Decreto-Lei n. 195/2012, de Portugal. “Artigo 14. [...] 3. Os pagamentos efetuados pelo IFAP, I. P., relativos a regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e de outros regimes de apoio, nacional ou comunitário, são, quando devidos, integralmente liquidados aos respetivos beneficiários ou aos seus representantes, não sendo, tais pagamentos, suscetíveis de arresto, de penhora ou de cessão de créditos.”

²¹¹ Regulamento UE n. 1303/2013. “Artigo 132. [...] 1. Sob reserva da disponibilidade de fundos por conta do pré-financiamento inicial e anual e dos pagamentos intercalares, a autoridade de gestão deve assegurar que o beneficiário recebe na íntegra o montante total da despesa pública elegível e, o mais tardar, no prazo de 90 dias a contar da data de apresentação do pedido de pagamento pelo beneficiário. Não é aplicada nenhuma dedução, retenção, encargo específico ou outro encargo com efeito equivalente, que resulte na redução dos montantes devidos aos beneficiários.”

²¹² COXO, 2018, p. 52.

As quantias entregues a título de subvenção estão afetadas e devem ser canalizadas para a prossecução de um determinado fim — que, em última análise, resulta da própria Constituição — e sem as quais o respectivo beneficiário não poderá dar cumprimento às obrigações assumidas. Assim sendo, não é aceitável que umas subvenções se considerem impenhoráveis e outras não.²¹³

Para reforçar essa conclusão, Ana Raquel Coxo se embasa em um estudo hispânico feito por Begoña Sesma Sánchez, no qual foi feita uma relação de consequências fáctico-jurídicas que adviriam da penhora desses recursos:

- 1) O descumprimento da finalidade pública que originou a concessão da subvenção;
- 2) A interferência de terceiros, credores do beneficiário, no destino orçamentário programado pelas entidades públicas;
- 3) O risco de a entidade pública concedente ter que concorrer com credores do beneficiário para recuperar os valores repassados;
- 4) O descumprimento automático por parte do beneficiário da subvenção, das suas obrigações assumidas junto às entidades públicas e a consequente aplicação das sanções estabelecidas.²¹⁴

Diante do exposto, a autora reafirma a incompatibilidade da penhora e reforça sua tese de que são impenhoráveis todas as subvenções concedidas pelo poder público aos particulares. Os fundamentos elencados, nos fazem questionar se a questão não merece ser aprofundada pela doutrina e revista perante os tribunais, de modo a definir de maneira mais precisa qual a impenhorabilidade dos recursos públicos repassados a privados.

6.4 Comparação entre Brasil e Portugal

Comparando a forma como a matéria é regulada no Brasil e o tratamento que lhe é conferido em Portugal, percebemos algumas semelhanças e diversas diferenças. A seguir, vejamos um quadro contendo elementos de cada um dos países:

²¹³ COXO, 2018, p. 50.

²¹⁴ SÁNCHEZ, 1998, p. 330 apud COXO, 2018, p. 50.

Quadro 6 – Comparação: Brasil x Portugal

	Brasil	Portugal
Norma	CPC - Artigo 833. São impenhoráveis: [...] IX - os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social.	CPCP - Artigo 737 - Bens relativamente impenhoráveis. 1 - Estão isentos de penhora, salvo tratando-se de execução para pagamento de dívida com garantia real, os bens do Estado e das restantes pessoas coletivas públicas, de entidades concessionárias de obras ou serviços públicos ou de pessoas coletivas de utilidade pública, que se encontrem especialmente afetados à realização de fins de utilidade pública.
Leitura da Norma	A norma declara impenhoráveis os recursos públicos recebidos por entidades particulares quando destinados à educação, saúde ou assistência social.	A norma declara impenhoráveis os bens e recursos de entidades particulares de utilidade pública, quando estiverem afetados a uma utilidade pública.
Limites da Norma	A limitação é que somente são impenhoráveis os recursos públicos recebidos por particulares quando destinados à educação, saúde ou assistência social.	A norma resguarda todos os bens e recursos dos particulares que detém título de utilidade pública desde que estejam afetados a uma utilidade pública.
Requisitos da Norma	(a) Ser um particular que recebe recurso público; e (d) o recurso público ter destinação compulsória a educação, saúde ou assistência social.	(a) Ser um particular que detém título de interesse público; e (b) o bem ou recurso estar destinado a uma finalidade pública.
Aplicação da Norma	Tribunais reconhecem a impenhorabilidade de recursos de origem pública recebidos por particulares quando destinados à educação, saúde ou assistência social.	Tribunais reconhecem a impenhorabilidade dos bens ou recursos de titularidade de particulares que detém título de utilidade pública quando afetados a qualquer finalidade pública.

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

Entre as semelhanças, depreende-se que, ambas as normas de impenhorabilidade têm como objetivo garantir que o processo de execução não interrompa finalidades de interesse público, que estejam sendo exercidas por particulares, limitando os atos executivos para assegurar o cumprimento dessas finalidades.

Extraí-se, tanto da doutrina brasileira quanto da portuguesa, que a criação dessas hipóteses de impenhorabilidades parte do reconhecimento de que, no curso

do processo de execução, o interesse do exequente deve ceder espaço em face do interesse coletivo que é beneficiado por atividades de interesse público prestadas por entidades particulares.

Por fim, ainda no que tange as semelhanças, percebe-se que, ambas as hipóteses de impenhorabilidade são voltadas para resguardar os parceiros da Administração Pública de sofrerem atos executivos. No caso do Brasil, são impenhoráveis os recursos públicos que foram repassados a parceiros privados; no caso de Portugal, são resguardados os bens das pessoas coletivas que possuem título de utilidade pública, as quais por sua própria natureza são definidos como parceiros privados.

Por sua vez, acerca das diferenças, a que chama maior atenção é que, enquanto o Código de Processo Civil do Brasil declara impenhoráveis apenas os recursos públicos recebidos por particulares quando aplicados aos fins legalmente previstos; o Código de Processo Civil de Portugal declara a impenhorabilidade de todos os bens dos particulares que possuem título de utilidade pública que estejam afetados a uma finalidade pública — incluindo bens móveis, imóveis, recursos financeiros, independentemente de serem de origem pública ou privada.

Ademais, outra diferença é que, no Brasil, para que seja declarada a impenhorabilidade dos recursos públicos recebidos pelo particular, esses devem ser destinados às áreas da saúde, educação ou assistência social. Já em Portugal, o bem ou recurso pode ser tido como impenhorável a despeito da área para qual se destina, podendo estar afetado a uma finalidade pública nas áreas de artes, meio ambiente, bem-estar animal, cultura, defesa dos direitos humanos, desporto, empreendedorismo, ensino, educação, habitação, inovação, investigação científica e tecnológica, qualidade de vida, urbanismo, etc.

Assim, tem-se que, os requisitos para a aplicação das normas são distintos. Enquanto, no Brasil, a análise está pautada na verificação se os recursos são de origem pública e destinados para as áreas de saúde, educação ou assistência social; em Portugal, há análise é se a entidade executada é uma pessoa coletiva de utilidade pública e se o bem ou recurso está afetado a uma finalidade pública, independente da área de atuação.

Refletindo sobre essas semelhanças e diferenças, é interessante notar que, em que pese cumprirem uma mesma finalidade — garantir que o processo de execução não interrompa o cumprimento de programas públicos desempenhados por meio de

parceiros privados —, o tratamento dado nos ordenamentos foi consideravelmente distinto.

No Brasil, ficaram resguardos de sofrerem atos executivos apenas os recursos públicos em posse de particulares quando aplicados compulsoriamente em saúde, educação e assistência social; já em Portugal, foi resguardado todo o patrimônio do particular de utilidade pública que esteja efetivamente afetado a uma utilidade pública. Então, de certo modo, a proteção concedida no ordenamento português é, sensivelmente, mais abrangente.²¹⁵

²¹⁵ Questiona-se se o tratamento processual diverso não deriva do tratamento administrativo também diverso, que é dado aos parceiros privados da Administração Pública no Brasil e em Portugal.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou apresentar de maneira interdisciplinar as bases legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais envolvendo a impenhorabilidade dos recursos públicos repassados para instituições privadas com destino a áreas de interesse social previstas no artigo 833, inciso IX, do CPC. Destacando-se que essa regra processual vem para resguardar parcerias público-privadas celebradas com a finalidade de atender a direitos sociais dos cidadãos previstos na Constituição.

Ao longo de toda pesquisa, objetivou-se demonstrar que, a normatização e interpretação adequada dessa regra é extremamente pertinente em um contexto jurídico-social no qual, há uma presença marcante de instrumentos celebrados entre o Poder Público e instituições privadas para promoção da assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia, meio ambiente — todos esses direitos garantidos pelos artigos 193 e seguintes, da Constituição.

Assim, defendeu-se que, a regra de impenhorabilidade sob análise não pode ser interpretada restritivamente para resguardar uma ou outra área de interesse público social, como vem sendo decidido em alguns casos pelos tribunais nacionais. Ao revés, sua interpretação deve se dar de forma sistêmica e teleológica, de modo a abranger todas as áreas de interesse público social constitucionalmente previstas, aproximando o dispositivo processual aos preceitos e direitos garantidos pela Constituição.

No mais, analisou-se o Projeto de Lei que tem o condão de alterar a regra de impenhorabilidade em voga ao propor a inserção de um novo inciso no artigo 833, do CPC, salientando que, não se enxerga a necessidade de criação de uma nova hipótese legal de impenhorabilidade, mas adequação daquela já existente aos parâmetros da Constituição.

Nesse sentido, com intuito de aprimorar os estudos acerca dessa hipótese de impenhorabilidade, recorreu-se ao direito estrangeiro, mais especificamente ao ordenamento de Portugal, traçando uma comparação que serviu para verificarmos a existência de diferentes formas legais de proteção.

Dos subsídios coletados ao longo de toda a pesquisa, conclui-se pela necessidade de alteração legislativa do artigo 833, inciso IX, do CPC, para fins de decretar impenhoráveis os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em áreas de interesse público social previstas na Constituição.

Em complemento, para não desestimular, nem prejudicar aqueles que contratam com essas instituições privadas, sugere-se adicionar um novo parágrafo prevendo que: o disposto no inciso IX do caput não se aplica quando o débito executado for oriundo de obrigação contraída para o cumprimento da atividade de interesse público social desempenhada pela instituição privada.

Portanto, propõe-se a seguinte redação:

Artigo 833. São impenhoráveis:

[...] IX - os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em áreas de interesse público social previstas na Constituição;

[...] §4º O disposto no inciso IX do caput não se aplica quando o débito executado for oriundo de obrigação contraída para o cumprimento da atividade de interesse público social desempenhada pela instituição privada.

Destarte, a mencionada alteração legislativa tem como objetivo dar conformidade a regra de impenhorabilidade prevista no CPC com os ditames e valores consagrados pela Constituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELHA, Marcelo. **Manual de execução civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- ALVARES, Maria Lúcia Miranda. Privilégios e prerrogativas da fazenda pública. **Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal**, Curitiba, n. 36, p. 1362-1376, 2004.
- ANDRADE, Christiano José de. **O problema dos métodos de interpretação jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.
- ARAÚJO, Adilson Vieira de. **A penhora na execução civil e suas limitações**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- ARRUDA, Marcela; GRAZZIOLI, Raquel; NAVES, Rubens. Necessário não retroceder no modelo de parceria com as organizações sociais. **Estadão**. [S. l.], 1 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/necessario-nao-retroceder-no-modelo-de-parceria-com-as-organizacoes-sociais/>>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- ASSIS, Araken de. A nova disciplina da impenhorabilidade no direito brasileiro. *In*: SANTOS, Ernane Fidélis dos *et al.* (org.). **Execução civil**: estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007a.
- ASSIS, Araken de. **Manual de execução**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007b.
- ASSIS, Araken de. **Manual de execução**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Processo e Constituição: o devido processo legal. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, v. 28, n. 23-25, p. 9-284, 1982. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/907>>. Acesso em: 22 jun. 2022.
- BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, 2003.
- BORGES, Alice Maria Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista eletrônica de Direito Administrativo**, Salvador, n. 26, maio/jul. 2020.
- BRAGA, Paula Sarno *et al.* **Curso de direito processual civil**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 5.
- BUENO, Cassio Scarpinella. “O modelo constitucional do direito processual civil”: um paradigma necessário de estudo do direito processual civil e algumas de suas

aplicações. *In*: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro de; LAUAR, Maíra Terra (org.). **Processo civil**: novas tendências - homenagem ao professor Humberto Theodoro Jr. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. v. 1.

CAPELO, Maria José. A impenhorabilidade relativa dos bens afetos aos fins de utilidade pública: anotação ao acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 28 de abril de 2016. **Revista Cooperativismo e Economia Social**, [s. l.], n. 39, 2016-2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988.

CARVALHO, Inês Isabel Paiva de. **As impenhorabilidades absolutas**: os limites da efetivação da responsabilidade patrimonial. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CASTRO, Amílcar de. **Do procedimento de execução**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COSTA, Susana Henriques da. A impenhorabilidade de bens e a Lei 11.382/2006. *In*: COSTA, Susana Henriques da (org.). **Execução extrajudicial**: modificações da Lei 11.382/2006. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

COXO, Ana Raquel. A (im)penhorabilidade das subvenções-fomento. **Revista da Ordem dos Advogados**, Lisboa, a. 78, n.1-2, jan./jun. 2018.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal. 13. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016. p. 209

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

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1993.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições do direito processual civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. v. 4.

DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Teoria geral do processo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Função social da dogmática jurídica**. 2. ed. São

Paulo: Editora Atlas, 2015.

FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima *et al.* **Reforma do CPC 2: Leis 11.382/2006 e 11.341/2006.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do direito administrativo social. **Revista de Investigações Constitucionais**, [s. l.], v. 4, p. 95-130, 2017.

GIANNICO, Maurício. Breves comentários sobre a Lei n. 11.382/2006 (Processo de Execução de Título Extrajudicial). *In*: CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita (org.). **Temas atuais da execução civil: estudos em homenagem ao professor Donaldo Armelin.** São Paulo: Saraiva, 2008. v. 1.

GONÇALVEZ, Bernardo Fernandes. **Curso de direito constitucional.** 6. ed. JusPodivm: Salvador, 2014.

GÓES, Gisele. **Princípio da proporcionalidade no processo civil.** São Paulo: Saraiva, 2004.

GÓES, Gisele. A base ética da execução por sub-rogação no processo civil brasileiro: os princípios da idoneidade do meio e da menor onerosidade. *In*: NEVES, Daniel Amorim Assumpção; SHIMURA, Sérgio (org.). **Processo de execução.** São Paulo: Método, 2005.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. Comissão de Direito Processual Civil. **Indicação nº 002/2016, de 19 de janeiro de 2016.** Indicação n.º 002/2016 atinente ao Projeto de Lei nº 1.470/2015, de autoria da Deputada Renata Abreu [...]. Rio de Janeiro: IAB, 2016. Disponível em: <<https://www.iabnacional.org.br/component/k2/002-2016>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS. **Contra a impenhorabilidade dos recursos públicos repassados ao setor privado.** Rio de Janeiro, 23 fev. 2017. p. 1. Disponível em: <<https://iabnacional.org.br/noticias/contra-a-impenhorabilidade-dos-recursos-publicos-repassados-ao-setor-privado>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

JAYME, Fernando Gonzaga; DUTRA, Victor Barbosa. Desjudicialização e processualidade com base na natureza dos conflitos e conforme a Constituição brasileira. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano VII, n. XIII, p. 341-356, 2. sem. 2021.

JAYME, Fernando Gonzaga; FRANCO, Marcelo Veiga. O princípio do contraditório no projeto do novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 227, p. 335-259, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Processo de execução.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1980.

LOPEZ, Felix G.; BUENO, Natália S. **Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)**. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2012. (Texto para discussão, n. 1778).

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regime jurídico e utilização dos bens públicos. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. v. 2.

MEDEIROS, Rui. **A decisão de inconstitucionalidade**: os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade da lei. Lisboa: Universidade Católica, 1999.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 220, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MOTTA, Arthur Maciel. A utilização de recursos públicos pelas organizações não-governamentais. **Revista de Informação Legislativa**, [s. l.], v. 186, 2010.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 11. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Impenhorabilidade de bens. *In*: NEVES, Daniel Amorim Assumpção; SHIMURA, Sérgio (org.). **Execução no processo civil: novidades & tendências**. São Paulo: Editora Método, 2005.

NUNES, Dierle José Coelho; PEDRON, Flávio Quinaud; BAHIA, Alexandre. **Teoria geral do processo**: com comentários da virada tecnológica no direito processual. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. v. 1.

OLIVEIRA, Vallisney de Souza. Execução de título extrajudicial e efetividade do processo civil. **Revista Dialética de Direito Processual**, [s. l.], v. 81, p. 129-138, 2009.

PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Interpretação extensiva, analogia e o rol do artigo 1.015 do Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 282, p. 267-284, 2018.

PINTO, Rui. **Execução e despejo**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

PRATA, Ana. **Dicionário jurídico**. 5. ed. Almedina: Coimbra, 2008.

REDONDO, Bruno Garcia; LOJO, Mário Vitor Suarez. Principais controvérsias envolvendo as hipóteses de impenhorabilidade no Código de Processo Civil. **Atualidades Jurídicas**, Brasília, v. 5, 2009.

RIBEIRO, Virgínio da Costa; REBELO, Sérgio. **A ação executiva anotada e comentada**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

ROCHA, Ana Sofia Ferreira. **Os limites da penhorabilidade e os meios de defesa legalmente previstos quando violados**. 2017. Dissertação (Mestrado em Solicitadoria, ramo de Agente de Execução) – Instituto de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, 2017.

ROCHA, Ibraim. Penhora de bens públicos da execução de débitos judiciais de pequeno valor. **L&C (Revista de Licitações e Contratos)**, Brasília, v. 37, p. 40-42, 2001.

SILVA, Antônio Carlos Costa e. **Tratado do processo de execução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Aide, 1986. v. 2.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Aspectos metodológicos da pesquisa empírica em direito com processos judiciais físicos e eletrônicos. *In*: GONÇALVES, Gláucio Maciel *et al.* (org.). **Estudos empíricos em processo e organização judiciária**. Belo Horizonte: Expert, 2022.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Cadernos da Escola do Legislativo**, [s. l.], v. 9, p. 7-34, 2007.

SOUZA, Miguel Teixeira de. **Introdução ao Direito**. Reimpressão. Coimbra: Editora Almedina, 2013.

STRECK, Lenio Luiz e SOUSA, Diego Crevelin. No STJ, taxatividade não é taxatividade? Qual é o limite da linguagem? **Conjur**. [S. l.], 7 ago. 2018. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-ago-07/stj-taxatividade-nao-taxativa-qual-limite-linguagem#_ftn4>. Acesso em: 21 dez. 2022.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil, v. 3: execução forçada, cumprimento de sentença, execução de títulos extrajudiciais, processos nos tribunais, recursos, direito intertemporal**. 53. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo de execução e cumprimento de sentença**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; LIBLIK, Regiane França. As posições conflitantes e preocupantes do STJ sobre a impenhorabilidade. **Conjur**. [S. l.], 26 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-26/posicoes-conflitantes-stj-impenhorabilidade>>. Acesso em: 6 jun. 2021.