

ADI 3150-3

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Coordenadoria de Registros
e Informações Processuais
20/02/2004 16:53 17372



Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

O PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA, no
uso de suas atribuições constitucionais, vem até esse Colendo Tribunal,
propor,

**AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE,**

em face do art. 51, do Código Penal, **com a redação dada pela Lei nº 9.268/96**, a fim de que seja compatibilizado com o Texto Magno, fixando-se-lhe a interpretação conforme a Constituição, com base nos fundamentos que passa a declinar:



OBJETO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A pretensão, aqui deduzida, centra-se nos limites de aplicação do art. 51, do Código Penal, que, alterado pela Lei 9.268/96, passou a ostentar caráter polissêmico, causando - em razão das interpretações possíveis - dissensão doutrinária e jurisprudencial, com graves impactos sobre o Texto Magno.

O conteúdo da norma em referência, cuja finalidade é disciplinar a cobrança da multa oriunda de condenação criminal, está assim delineado:

“art. 51 Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhe as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.”

Verifica-se a formação de duas vertentes hermenêuticas relevantes e antagônicas entre si:



- A alteração do art. 51 teria retirado o caráter penal da multa.
- A mudança teria sido, apenas, procedimental.

A primeira postura é adotada pela 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça e seguida por importante parcela da doutrina¹, no sentido de que a multa imposta em processo criminal passa a ser mera dívida de valor, de contorno extrapenal e, neste contexto, exclui-se das atribuições do Ministério Público, que deixa de ser parte legítima a promover-lhe a respectiva execução, ficando a mesma a critério da Fazenda Pública. A propósito, é o precedente:

“PENAL. MULTA IMPOSTA EM PROCESSO PENAL. EXECUÇÃO. LEGITIMIDADE DA FAZENDA PÚBLICA. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 51 DO CÓDIGO PENAL. LEI 9.268/96.

- *Em caso de descumprimento da pena de multa aplicada em ação penal, incide o entendimento do art. 51 do Código Penal, com a nova redação dada pela Lei 9.268/96, que revogou as hipóteses de conversão, caracterizando a penalidade apenas como dívida de valor, de caráter extrapenal.*

¹ A título de exemplo, são defensores da postura o professor Damásio E. de Jesus, seguido por Fernando Capez.



- *A competência para promover a execução, visando à cobrança de dívida decorrente de condenação criminal à pena de multa passou a ser regulada pela Lei nº 6.830/80, a ser ajuizada pela Fazenda Pública, perdendo o Ministério Público a legitimidade para propô-la.*
- *Recurso Especial conhecido e provido.* [STJ, REsp nº 286791/SP – Min. Vicente Leal, DJ 07/10/2002, p. 307]

De ver que, ao conferir natureza tributária à punição aplicada em processo criminal, a postura não se compatibiliza com a Carta Política.

A única interpretação viável, nos limites do Sistema Constitucional vigente, é a que limita os efeitos da Lei nº 9.268/96 à modificação do rito previsto na Lei nº 7.210/84 (art. 164, § 2º), sem resvalar na competência da Vara de Execuções Penais. A finalidade da norma é clara, buscando melhor atuação do Estado na persecução criminal e obtenção do cumprimento da pena através de um procedimento mais simples, dinâmico e vantajoso ao Erário.²

² Procedimento de Consulta nº 08100.007997/96-09/2ª Câmara Criminal, Cláudio Fonteles.

Suas conseqüências, todavia, não podem ultrapassar o tratamento processual que se confere aos créditos fiscais, implicando preterição de princípios magnos.

É assente que a execução de título judicial pertence ao vencedor da demanda, parte legítima para a fase jus-satisfativa. Diverso não é no âmbito penal, conclusão que decorre de **disposição constitucional expressa**, insculpida no art. 129, I, da CF/88, *verbis*:

“São funções institucionais do Ministério Público:

I - Promover, privativamente, ação penal pública, na forma da lei.”

Na compreensão da **privatividade** referida no art. 129, I, da Constituição Federal, abriga-se, evidentemente, **a execução** da sentença condenatória.

É que, embora o processo penal executório seja autônomo em relação ao processo penal de conhecimento, por certo ambos se compreendem, instrumentalmente, no significado do próprio texto constitucional referido – artigo 129, I – cuja intenção, de caráter genérico, é destinar, privativamente, ao Ministério Público, a promoção da ação penal pública - vale dizer a ação penal de índole processual cognitiva ou de índole processual executória.



Deslocar, neste caso, a legitimidade processual para a Fazenda Pública viola, frontalmente, atribuição do Ministério Público, que lhe é privativa por força de mandamento constitucional e cria, a reboque, entendimento absurdo, conferindo-se a implementação de sanção penal a uma Vara das Execuções Fiscais – quando é impossível destinar ao Juízo Penal a execução de dívida tributária.

Não é a única desconformidade que se verifica.

Fosse a multa considerada um mero crédito fazendário, sua cobrança poderia ser efetuada contra os herdeiros do apenado, a teor do art. 4º, da Lei nº 6.830/80, o que lesiona, de forma gritante, **a garantia fundamental gravada no art. 5º, XLV, da CF/88:**

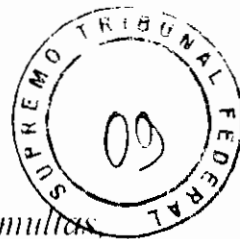
“Nenhuma pena passará da pessoa do condenado”

A responsabilidade penal é sempre pessoal, não havendo, no âmbito do direito punitivo, responsabilidade coletiva, subsidiária ou sucessiva, o que, por certo, invalida qualquer fundamento que se possa invocar para transmitir a pena aos sucessores do condenado. A intranscendência da sanção penal é princípio inafastável, sem o qual abalados restariam os pilares de humanidade conquistados pelo Estado Constitucional Democrático.

Não se pode ignorar que, por razões históricas e teleológicas, os princípios limitadores do direito repressivo - entre os quais destacam-se, pela importância, a legalidade e *personalidade* da responsabilidade penal - não se coadunam com as atividades do Procurador da Fazenda Pública, que se resumem, precipuamente, à cobrança de créditos tributários e eventual parcelamento, com essência civil, centradas em *“toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito”*³, revelando-se a transmissão, à Fazenda, da tarefa de aplicação da pena, oriunda de condenação criminal, um flagrante contra-senso, inconstitucional sob todos os aspectos avaliados.

Seguindo o raciocínio, a menção a dívida de valor, efetivada pela Lei 9.268/96, não tem o condão de alterar a natureza da multa, **que é uma sanção penal, prevista na Constituição da República (art. 5º, XLVI) – afetando a integridade patrimonial do condenado e atraindo todos os efeitos penais da sentença condenatória.** Tampouco pode desviar sua finalidade. Aliás, *“a arrecadação proveniente das multas penais sempre se destinou ao aparelhamento (construções e reformas) do Sistema Penitenciário Nacional, desde sua origem, com a criação do Selo Penitenciário, através do Decreto nº 24.797 34, regulamentado pelo Decreto nº 1.141. Seguindo essa orientação, a Lei Complementar nº 79 94, em seu art. 1º, fixa os objetivos do Fundo Penitenciário Nacional, quais sejam “proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema*

³ art. 3º, da Lei nº 5.176/66.



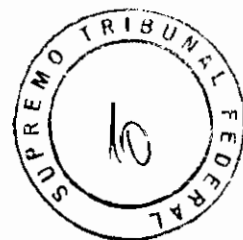
Penitenciário Brasileiro". Logo, o produto da arrecadação dessas multas em sua totalidade, está destinado, de forma vinculada, ao Fundo Penitenciário Nacional (art. 2º, da LC n. 79/94).⁴

Injustificável, via de consequência, é o entendimento segundo o qual as multas devem ser inscritas em dívida ativa da Fazenda, pois é difícil – socorrendo-se, aqui, de eufemismo – explicar a possibilidade de transformar um título judicial, calcado em sentença condenatória, em título extrajudicial (!), providência absolutamente despicienda, destituída de finalidade e lógica no interior do regramento jurídico. A Lei 9.268/96 não autoriza tal procedimento, sendo ilegítima a interpretação que o contempla.

Ora, é premissa inafastável, ao operador do direito, que a norma jurídica é o resultado de sua interpretação – não se lhe devendo aferir o sentido do conjunto de suas próprias disposições, mas, do contexto da ordem legislativa como um todo, destacando-se a referência à Constituição. Esta projeta-se sobre o sistema jurídico, impregnando-o de seus valores e revestindo-o dos fundamentos de validade e autoridade.

Assim, como a lei pode produzir vários significados, alguns compatíveis e outros inconciliáveis com o Texto Fundamental, o Judiciário deve intervir para superar o impasse, elegendo a interpretação que se harmoniza com a Constituição, a fim de conservar a validade da lei, prestigiando-se o princípio da presunção de constitucionalidade, justificado

⁴ Cezar Roberto Bittencourt. Tratado de Direito Penal – Parte Geral, V. I, 8ª ed. Ed. Saraiva, pp. 408/409



pela própria circunstância de a norma ter resultado da atividade do legislador democrático, fundada no poder que emana do povo e é em seu nome exercido.

A interpretação conforme a Constituição configura, portanto, verdadeiro mecanismo de controle de constitucionalidade. Ao eleger a alternativa hermenêutica compatível com a Carta Política, o Judiciário está reconhecendo que a norma impugnada é constitucional, todavia, apenas quando imbuída do significado que a concilia com a Lei Maior, ao mesmo tempo em que afirma a inconstitucionalidade do dispositivo, se aplicado segundo o critério que o antagoniza ao Texto Magno.

É evidente que o princípio conservador da capacidade de regulamentação da lei encontra sua fronteira no claro teor literal de suas disposições, não podendo a técnica de fiscalização da conformidade constitucional ignorá-lo e, tampouco, deixar de atender ao escopo normativo. O que se pretende, todavia, nesta sede, é, justamente, o contrário. A interpretação, aqui defendida, não só é a única a compatibilizar-se com a Ordem Constitucional, como é a mais autorizada em face do próprio texto da norma, conforme se pode depreender de alguns julgados que a corroboram:

“A redação dada pela Lei n. 9.268/96 ao art. 51 do CP não autoriza concluir que a reprimenda pecuniária foi



transformada em simples débito monetário, perdendo a sua natureza sancionatória, tendo sido o termo 'dívida de valor' empregado para que se entenda que a multa terá o mesmo tratamento do crédito fiscal, sendo, portanto, obrigatória a sua atualização monetária. A Lei n. 9.268/96, visando dar mais eficiência, celeridade e força executória à ação de cobrança, aplicou à ação de execução da pena pecuniária o mesmo regime processual da execução fiscal, sem, no entanto, revogar o art. 164 da LEP, que confere legitimidade ao Ministério Público para promover a cobrança do valor da multa.”⁵

Idêntica postura foi adotada, recentemente, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, conclusão que se pode extrair dos julgamentos do CAT 91 (Relator para acórdão, ainda não publicado, o i. Min. PAULO GALOTTI) e do CAT 107 (Rel. i. Min. LAURITA VAZ), este último sintetizado na seguinte ementa:

"CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. EXECUÇÃO FISCAL. COBRANÇA DE MULTA IMPOSTA EM SENTENÇA CRIMINAL CONDENATÓRIA. NOVA REDAÇÃO DO ART. 51 DO CP PELA LEI Nº 9.268/96. NATUREZA DA PENA PECUNIÁRIA. COMPETÊNCIA. TERCEIRA SEÇÃO. MATÉRIA PENAL.

⁵ TACrimSP, AE 1.039.721/8, 14ª Câmara, Rel. Juiz René Ricupero, j. em 28.01.1997.

No mesmo sentido: TJSP, AE 227.174-3/0, Rel. Des. Gonçalves Nogueira, j. em 17.06.1997, v.u.; TJSP, MS 245.470-3/2, 3ª Ccirm., Rel. Des. Walter Guilherme, j. em 10.03.1998.

I - Execução fiscal conforme a redação dada ao art. 51, do Código Penal, pela Lei nº 9.268/96. A pena de multa é imposta por sentença criminal condenatória e afeta a integridade patrimonial do condenado. Trata-se, portanto, de sanção penal pecuniária por excelência, expressamente prevista e regulada pelo art. 5º, inc. XLVI, alínea c, da Constituição Federal e pelo art. 49 do Código Penal.

II - Por conseguinte, a multa pecuniária não é um crédito tributário previsto pela Lei nº 4.320/64, conservando, assim, sua natureza penal, uma vez que advém de sentença penal condenatória. O legislador pretendeu apenas que esse débito pecuniário pudesse ser cobrado através do procedimento estabelecido na Lei nº 6.830/80, o qual considera mais célere e efetivo.

III - Conflito que não se conhece por tratar de matéria penal. Competência da 3ª Seção desta Corte para processá-lo e julgá-lo, conforme art. 9º, § 3º, inc. I, do RISTJ, devendo ser remetido à Seção competente." (CAT nº 107 PB - cópia anexa)



CONCLUSÃO

É indubitoso que o contexto, aqui delineado, demonstra controvérsia interpretativa de graves proporções, dividindo-se os Tribunais, inclusive a Corte Superior, entre duas vertentes antagônicas – uma que é totalmente incompatível com a Constituição e, por isso, torna a vontade concreta da lei inconciliável com a sua força conformadora e outra que lhe é adequada, revelando-se, a partir do sentido hermenêutico exposto nesta iniciativa, necessária e, em última análise, a única possível, sob pena de o

dispositivo, ao qual preenche o conteúdo, ultrapassar o limite da constitucionalidade.

Nessas circunstâncias, impõe-se a eliminação das hipóteses interpretativas que confrontam o Texto Fundamental, aplicando-se o mecanismo da interpretação conforme a Constituição, a fim de salvar a lei impugnada. Não se deve olvidar que a decisão, buscando a conformidade magna, pode ser tomada tanto no controle incidental, quanto no abstrato, tendo, no segundo caso, eficácia *erga omnes*, conforme expresso no art. 28, parágrafo único, da Lei 9.868/99.



É de ressaltar, ainda, que a confusão hermenêutica sobre o teor do art. 51, do Código Penal, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.268/96, tornou nebuloso o limite que separa as atribuições de membros do Ministério Público e da Fazenda, além de provocar indefinição sobre a competência para o processamento das execuções de multas decorrentes de sentenças criminais condenatórias, causando verdadeira instabilidade institucional, lesiva, por razões óbvias, ao funcionamento do sistema.

Fundados, portanto, em tais argumentos, os subscritores desta Petição solicitam imprima o Relator, a quem distribuída for, o rito previsto no artigo 12, da Lei 9.868/99, para que, ao final, em interpretação conforme, fique estabelecido que a redação do artigo 51, do Código Penal, **legitima o Ministério Público e marca a competência do Juízo das**



Execuções Criminais ao ajuizamento e decisão, respectivamente, sobre a pena de multa. Afastando-se, por consequência, as demais ilações que possam ser retiradas do texto da norma, inconciliáveis com a Carta Política.

Aguarda deferimento.

Brasília, 18 de fevereiro de 2004


CLÁUDIO FONTELES
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA


WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO
Subprocurador-Geral da República

A.M.A./ass

especial, de licença ou autorização do público;

/ art. 12, I, Dec.-lei 3.688/41 (Lei das Contravenções Penais).

/ art. 154, § 2.º, Lei 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

— suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo.

v. art. 57, CP.

— proibição de frequentar determinados lugares.

Inciso IV acrescentado pela Lei 9.714/98.

V. Dec. 2.856/98 (Comissão de Acompanhamento e Avaliação da Aplicação do Regime de Penas Restritivas de Direitos).

Limitação de fim de semana

Art. 48. A limitação de fim de semana consiste na obrigação de permanecer, aos sábados e domingos, por 5 (cinco) horas, em casa de albergado ou outro estabelecimento adequado.

V. art. 5.º, XLVI, e, CF.

V. art. 78, § 1.º, CP.

V. arts. 93 a 95, 151 a 153, 158, § 1.º, e 159, § 2.º, Lei 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

Parágrafo único. Durante a permanência no estabelecimento, serão ministrados ao condenado cursos de educação, profissionalização ou atribuídas atividades educacionais.

V. art. 152, Lei 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

Seção III

Da pena de multa

Art. 49.

A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário da multa fixada na sentença e calculada em dias, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa.

V. art. 5.º, XLVI, c, CF.

• V. arts. 11, 36, § 2.º, 58, 60, §§ 1.º e 2.º, 72, 77, § 1.º, 80, 81, II, 95 e 114, CP.

• V. art. 101, CPP.

• V. arts. 118, § 1.º, e 164 a 170, Lei 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

• V. art. 77, Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

§ 1.º O valor do dia-multa será fixado pelo juiz não podendo ser inferior a um trigésimo do maior salário mínimo mensal vigente ao tempo do fato, nem superior a 5 (cinco) vezes esse salário.

• V. art. 33, Lei 7.492/86 (Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional).

• V. art. 77, Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

§ 2.º O valor da multa será atualizado, quando da execução, pelos índices de correção monetária.

Pagamento da multa

Art. 50. A multa deve ser paga dentro de 10 (dez) dias depois de transitada em julgado a sentença. A requerimento do condenado e conforme as circunstâncias, o juiz pode permitir que o pagamento se realize em parcelas mensais.

• V. arts. 164 e 169, Lei 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

§ 1.º A cobrança da multa pode efetuar-se mediante desconto no vencimento ou salário do condenado quando:

• V. art. 168, Lei 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

— aplicada isoladamente;

— aplicada cumulativamente com pena privativa de direitos;

— concedida a suspensão condicional da pena.

O desconto não deve incidir sobre os rendimentos indispensáveis ao sustento do condenado e de sua família.

V. art. 5.º, XLV, CF.



Conversão da multa e revogação

• V. art. 3.º, Lei 9.268/96 (Altera dispositivos do CP).

Art. 51. Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhe as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

• Artigo com redação determinada pela Lei 9.268/96.

• V. Lei 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal).

§ 1.º (Revogado pela Lei 9.268/96.)

§ 2.º (Revogado pela Lei 9.268/96.)

Suspensão da execução da multa

Art. 52. É suspensa a execução da pena de multa, se sobrevém ao condenado doença mental.

• V. arts. 26 e 77 a 82, CP.

• V. art. 167, Lei 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

Capítulo II

DA COMINAÇÃO DAS PENAS

• V. art. 6.º, § 4.º, Lei 4.898/65 (Abuso de autoridade).

Penas privativas de liberdade

Art. 53. As penas privativas de liberdade têm seus limites estabelecidos na sanção correspondente a cada tipo legal de crime.

• V. arts. 32, I, e 75, CP.

• V. art. 284, Lei 4.737/65 (Código Eleitoral).

Penas restritivas de direitos

Art. 54. As penas restritivas de direitos são aplicáveis, independentemente de cominação na parte especial, em substituição à pena privativa de liberdade, fixada em