

Estudo sobre a pena de multa no Brasil

Inadimplemento e seus efeitos para a reintegração social de pessoas egressas do sistema prisional



SENAPPEN
Secretaria Nacional de Políticas Penais

REALIZAÇÃO

Secretaria Nacional de Políticas Penais



Compondo a estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública, é órgão cujas competências estão estabelecidas pela Lei de Execução Penal (arts. 71 e 72) e que atua especificamente na gestão do Fundo Penitenciário Nacional, no planejamento e na coordenação da política nacional de serviços penais e para a implementação de políticas penais como as de alternativas penais e de atenção às pessoas egressas do sistema prisional, de educação, de saúde, de trabalho, de assistência social, cultural, religiosa e jurídica e de respeito à diversidade e às questões de gênero, para promoção de direitos das pessoas privadas de liberdade.

APOIO

Instituto de Defesa do Direito de Defesa



Organização formada por advogados e advogadas criminais e defensores e defensoras de direitos humanos reunidos pela vontade de transformar o sistema de justiça brasileiro. Trabalha para que cidadãos e cidadãs, independentemente de origem social, raça ou classe, tenham direito à ampla defesa frente ao poder punitivo do Estado. Atua em tribunais nacionais e internacionais como amigos da corte, em julgamentos de questões de interesse público, buscando decisões que fortaleçam e ampliem direitos. Incide no Legislativo para convencer parlamentares a se comprometerem com os direitos humanos, participando, de um lado, da criação de projetos de lei e demais iniciativas que fortaleçam o direito e contenção de retrocessos, sobretudo, em matérias penal e democrática..



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
MINISTRO

Flávio Dino de Castro e Costa

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAS
SECRETÁRIO

Rafael Velasco Brandani

DIRETORIA DE CIDADANIA E ALTERNATIVAS PENAS
DIRETORA

Mayesse Silva Parizi

Brasília/DF
Dezembro, 2023



MISSÃO

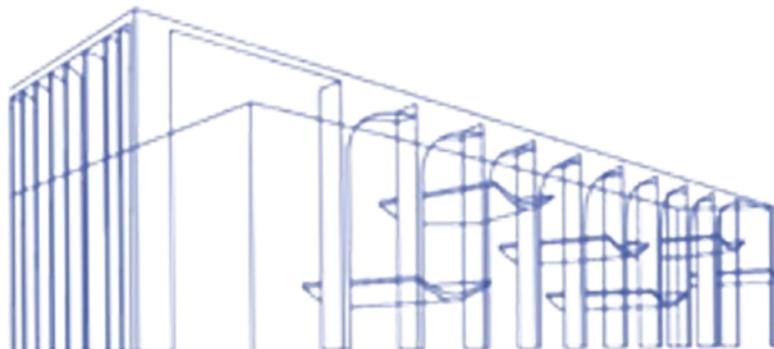
Garantir a segurança pública, por meio do aprimoramento da gestão do sistema penitenciário, apoio aos entes federados e isolamento das lideranças criminosas, assegurando a promoção da dignidade da pessoa humana.

VISÃO

Ser reconhecido nacional e internacionalmente como instituição essencial à segurança pública e referência de inovação, profissionalismo e atuação qualificada na área da execução penal.

VALORES

Respeito à dignidade humana; profissionalismo e transparência; ética e integridade; inovação e impacto social; cooperação e protagonismo.



COLABORAÇÃO

Simone Schuck da Silva

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal brasileira de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
Dicap	Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
LEP	Lei de Execução Penal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penais
Sisdepen	Sistema de Informações Penitenciárias Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 O QUE É A PENA DE MULTA.....	9
3 DESTINO DOS VALORES DA PENA DE MULTA.....	12
4 VINCULAÇÃO DA MULTA À SITUAÇÃO ECONÔMICA DA PESSOA.....	14
5 MUDANÇAS NORMATIVAS SOBRE A PENA DE MULTA.....	19
6 NATUREZA JURÍDICA DA PENA DE MULTA.....	23
7 A PENA DE MULTA DURANTE A EXECUÇÃO PENAL.....	29
8 EFEITOS DO INADIMPLEMENTO PARA A PESSOA EGRESSA.....	31
9 RELAÇÃO COM A POLÍTICA NACIONAL À PESSOA EGRESSA.....	34
10 AÇÕES DAS INSTITUIÇÕES E DA SOCIEDADE CIVIL.....	36
11 POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO.....	37
11.1 Competência normativa.....	37
11.2 Tipo formal da norma.....	39
11.3 Conteúdo material da norma.....	40
12 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS.....	44

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é apresentar a pena de multa no ordenamento jurídico brasileiro, bem como os efeitos de sua cobrança na vida de pessoas egressas sem condições de adimplemento dos valores devidos, de forma a identificar as possibilidades de atuação do Poder Executivo Federal, por meio da Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (Dicap) da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), nos termos dos artigos 31, inciso XI, e 37, inciso VIII, do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023. Destaca-se que o estudo foi elaborado com o apoio do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD).

Em geral, as pessoas egressas do sistema prisional apresentam dificuldades para adimplir a dívida oriunda da pena de multa, vez que a população mais afetada pela pena privativa de liberdade é de baixa renda. Conforme dados do Sisdepen (2023), 65,44% das pessoas encarceradas no Brasil possuem até o ensino fundamental completo, um indicador que, acrescido a outras condicionantes de vulnerabilidade, apontam para uma concentração da população com baixa renda.

Além da própria estigmatização das pessoas egressas, processo que por si só dificulta a recolocação no mercado de trabalho, na vida civil e nos programas sociais, o inadimplemento da pena de multa produz consequências específicas no exercício da cidadania, pois ele impede a extinção da punibilidade. Segundo Ferrarini (2019), mais de um milhão de pessoas não votaram durante as eleições em virtude do inadimplemento, que impossibilita a extinção da punibilidade e, conseqüentemente, a regularização do título de eleitor e do documento de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Além disso, a pendência da multa ainda dificulta ou impede o acesso a benefícios e programas sociais.

Para lidar com essas questões, a Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais buscou investigar como está regulada atualmente a pena de multa no Brasil e quais as consequências do seu inadimplemento para a vida da pessoa egressa do sistema prisional. O estudo foi elaborado com o objetivo de identificar quais ações a Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais pode efetivar para modificar essa situação e garantir a cidadania das pessoas egressas pelo exercício de direitos políticos, sociais e civis.

2 O QUE É A PENA DE MULTA

A pena de multa está prevista na Constituição Federal e no Código Penal e foi considerada, no século XIX, uma forma de substituir penas privativas de liberdade de curta duração com o objetivo de não impactar na vida social da pessoa condenada e evitar a sua estigmatização (Bitencourt, 2018; Silva; Wanis, 2021).

Artigo 5º da Constituição Federal. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:
a) privação ou restrição da liberdade;

b) perda de bens;

c) multa;

d) prestação social alternativa;

e) suspensão ou interdição de direitos.

Artigo 32 do Código Penal. As penas são: I - privativas de liberdade; II - restritivas de direitos; III - de multa.

Nas palavras de Cezar Roberto Bitencourt (2018, p. 767), a essência da pena de multa é “um pagamento, em favor do Estado, de determinada quantia de dinheiro, despida de qualquer ideia de indenização”. Nesse sentido, a multa prevista diretamente no tipo penal não constitui indenização para a vítima do delito tampouco para o Estado, o que poderia ser debatido somente em relação à aplicação de alternativas penais.

Ela é aplicada isoladamente ou cumulada à pena privativa de liberdade a depender da gravidade abstrata do tipo penal de que é objeto. Dessa maneira, a cada crime corresponde uma pena de multa, ou seja, a aplicação da multa é específica para cada tipo penal e a condenação por vários crimes não possibilita que uma pena absorva a outra.

Artigo 72 do Código Penal. No concurso de crimes, as penas de multa são aplicadas distinta e integralmente.

Consoante artigo 49 do Código Penal, a pena de multa é fixada pelo juiz da causa e consiste em pagamento à União da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Ou seja, o magistrado primeiro determina o número de dias-multa e, depois, fixa o valor de cada dia-multa. O Código Penal limita em no mínimo dez e no máximo 360 dias-multa. Ademais, a multa não pode ser inferior a um trigésimo do maior salário mínimo mensal vigente ao tempo

do fato, nem superior a cinco vezes esse salário. Por fim, o seu valor será atualizado no momento da execução penal pelos índices de correção monetária.

Há exceções a essa forma de determinar o valor da pena de multa, como a previsão aos tipos penais da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Para o delito previsto no artigo 33 da Lei, o crime de tráfico de entorpecentes, está fixado, juntamente à pena de reclusão, o pagamento de quinhentos a mil e quinhentos dias-multa. Desse modo, o valor da pena de multa para o crime de tráfico de entorpecentes atualmente sempre será superior a R\$ 20.200,00 (vinte mil e duzentos reais).

Artigo 33 da Lei nº 11.343/2006. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

Ainda segundo a legislação penal, o pagamento da multa precisa ser realizado em até dez dias após o trânsito em julgado da sentença condenatória, mas o prazo pode ser prorrogado de forma abstrata pelo Judiciário “se as circunstâncias justificarem essa prorrogação”. Por fim, a pena de multa pode ser suspensa durante sua execução em caso de doença mental da pessoa condenada.

Artigo 50 do Código Penal. 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.

§ 1º A cobrança da multa pode efetuar-se mediante desconto no vencimento ou salário do condenado quando: a) aplicada isoladamente; b) aplicada cumulativamente com pena restritiva de direitos; c) concedida a suspensão condicional da pena.

§ 2º O desconto não deve incidir sobre os recursos indispensáveis ao sustento do condenado e de sua família.

Artigo 687 do Código de Processo Penal. O juiz poderá, desde que o condenado o requeira:

I - prorrogar o prazo do pagamento da multa até três meses, se as circunstâncias justificarem essa prorrogação;

II - permitir, nas mesmas circunstâncias, que o pagamento se faça em parcelas mensais, no prazo que fixar, mediante caução real ou fidejussória, quando necessário.

§ 1º O requerimento, tanto no caso do nº I, como no do nº II, será feito dentro do decêndio concedido para o pagamento da multa.

§ 2º A permissão para o pagamento em parcelas será revogada, se o juiz verificar que o condenado dela se vale para fraudar a execução da pena. Nesse caso, a caução resolver-se-á em valor monetário, devolvendo-se ao condenado o que exceder à satisfação da multa e das custas processuais.

Artigo 52 do Código Penal. É suspensa a execução da pena de multa, se sobrevém ao condenado doença mental.

Artigo 167 da Lei de Execução Penal. A execução da pena de multa será suspensa quando sobrevier ao condenado doença mental (artigo 52 do Código Penal).

3 DESTINO DOS VALORES DA PENA DE MULTA

Em geral, os valores arrecadados pela União com a pena de multa são destinados ao Fundo Penitenciário Nacional, conforme a Lei Complementar nº 79/1994.

Artigo 2º da Lei Complementar nº 79/1994. Constituirão recursos do FUNPEN:

I - dotações orçamentárias da União;

II - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

III - recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

IV - recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986;

V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado;

VI - fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal;

IX - rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN;

X - outros recursos que lhe forem destinados por lei.

No entanto, algumas legislações específicas com previsão de tipos penais criaram fundos próprios para os quais são destinados os recursos arrecadados com a multa. Esse é o caso, por exemplo, dos crimes ambientais, dos crimes contra a pessoa idosa e dos crimes contra a criança e ao adolescente. Assim, as multas referentes a estes delitos são destinadas aos seus respectivos fundos.

Artigo 73 da Lei nº 9.605/1998. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, ao Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP), criado pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e aos fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

§ 1º Reverterão ao Fundo Nacional do Meio Ambiente 50% (cinquenta por cento) dos valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pela União, percentual que poderá ser alterado a critério dos órgãos arrecadadores

Artigo 84 da Lei nº 10.741/2003. Os valores das multas previstas nesta Lei reverterão ao Fundo da Pessoa Idosa, onde houver, ou na falta deste, ao Fundo Municipal de Assistência Social, ficando vinculados ao atendimento à pessoa idosa.

Artigo 214 da Lei nº 8.069/1990. Os valores das multas reverterão ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo município.

4 VINCULAÇÃO DA MULTA À SITUAÇÃO ECONÔMICA DA PESSOA

Em geral, os dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro indicam a necessidade de vinculação da pena de multa à situação econômica da pessoa condenada, procedimento que é considerado critério especial. Essa regra está explícita no artigo 60 do Código Penal:

Artigo 60 do Código Penal. Na fixação da pena de multa o juiz deve atender, principalmente, à situação econômica do réu.

§1º A multa pode ser aumentada até o triplo, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, é ineficaz, embora aplicada no máximo.

Cezar Roberto Bitencourt (2018) e Luiz Régis Prado (1980) indicam que o Judiciário pode utilizar elementos fornecidos no inquérito policial bem como no interrogatório da pessoa acusada para avaliar a sua situação econômica. Além disso, os autores apontam que o próprio Ministério Público pode, para os mesmos objetivos, requisitar informações junto às Receitas Federal, Estadual e Municipal. A finalidade é não tornar a fixação da pena de multa uma decisão arbitrária do Poder Judiciário, mas sim vinculada à situação econômica da pessoa condenada e devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.

A relação da multa com a situação econômica da pessoa condenada também aparece na Lei de Execução Penal quando a norma possibilita que o Poder Judiciário determine que a multa seja descontada diretamente na remuneração, vencimento ou salário da pessoa condenada e que sejam realizadas diligências para verificar sua real situação econômica.

Artigo 168 da Lei de Execução Penal. O Juiz poderá determinar que a cobrança da multa se efetue mediante desconto no vencimento ou salário do condenado, nas hipóteses do artigo 50, § 1º, do Código Penal, observando-se o seguinte:

I - o limite máximo do desconto mensal será o da quarta parte da remuneração e o mínimo o de um décimo;

II - o desconto será feito mediante ordem do Juiz a quem de direito;

III - o responsável pelo desconto será intimado a recolher mensalmente, até o dia fixado pelo Juiz, a importância determinada.

Artigo 169 da Lei de Execução Penal. Até o término do prazo a que se refere o artigo 164 desta Lei, poderá o condenado requerer ao Juiz o pagamento da multa em prestações mensais, iguais e sucessivas.

§ 1º O Juiz, antes de decidir, poderá determinar diligências para verificar a real situação econômica do condenado e, ouvido o Ministério Público, fixará o número de prestações.

§ 2º Se o condenado for impontual ou se melhorar de situação econômica, o Juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, revogará o benefício executando-

se a multa, na forma prevista neste Capítulo, ou prosseguindo-se na execução já iniciada.

Artigo 170 da Lei de Execução Penal. Quando a pena de multa for aplicada cumulativamente com pena privativa de liberdade, enquanto esta estiver sendo executada, poderá aquela ser cobrada mediante desconto na remuneração do condenado (artigo 168).

§ 1º Se o condenado cumprir a pena privativa de liberdade ou obtiver livramento condicional, sem haver resgatado a multa, far-se-á a cobrança nos termos deste Capítulo.

§ 2º Aplicar-se-á o disposto no parágrafo anterior aos casos em que for concedida a suspensão condicional da pena.

Segundo Hans-Heinrich Jescheck (1981, p. 1076), se a pena de multa pode ser uma alternativa penal interessante à pena privativa de liberdade em razão de sua flexibilização e possibilidade de individualização à gravidade do delito e à situação econômica da pessoa condenada, o principal problema da medida é o

tratamento desigual a respeito de ricos e pobres; inconveniente que não se pode evitar totalmente ainda que se considerem as circunstâncias econômicas do réu [...]. Igualmente desfavoráveis são também as consequências negativas da multa na família do condenado, ainda que estas sejam muito mais graves na pena privativa de liberdade.

Portanto, nos casos em que a pena multa é aplicada a pessoas em precária situação socioeconômica, a imposição do adimplemento da pena de multa após o cumprimento da pena privativa de liberdade pode configurar uma espécie de sobrepenalização. Isso porque a medida pode agravar a situação de precariedade da pessoa condenada, pois o período de saída do cárcere já é constituído por adversidades financeiras.

É importante lembrar que a maior parte da população em cumprimento de pena privativa de liberdade no país é formada por pessoas negras, de baixa renda e, em geral, com baixíssima ou sem qualquer escolaridade. Entre as pessoas encarceradas, poucas exercem atividade com remuneração. 44,61% de homens encarcerados e 19,84% de mulheres em cumprimento de pena privativa de liberdade realizam trabalho na prisão sem receber qualquer remuneração. Entre as pessoas remuneradas, 47,3% recebem até um salário mínimo. E 7,93% chegam a receber dois salários mínimos, conforme dados do Sisdepen (no período de janeiro a junho de 2023). Como destacam André Ferreira e Juliana Costa Hashimoto Bertin (2021, p. 141), na ADPF nº 336/2021, o STF julgou recepcionado pela Constituição o artigo 29 da Lei de Execuções Penais, que autoriza a fixação do salário mínimo da pessoa encarcerada abaixo do mínimo legal constitucional.

O pecúlio das pessoas encarceradas ainda é destinado obrigatoriamente à indenização dos danos causados pelo crime, à assistência à família, a despesas pessoais e ao ressarcimento ao Estado pelas despesas com manutenção da pessoa condenada, conforme determina a Lei de Execução Penal.

Artigo 29 da Lei de Execução Penal. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;

b) à assistência à família;

c) a pequenas despesas pessoais;

d) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

§ 2º Ressalvadas outras aplicações legais, será depositada a parte restante para constituição do pecúlio, em Caderneta de Poupança, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade.

E, finalmente, cabe destacar que há uma grande taxa da população em situação de rua no sistema prisional brasileiro (Ferreira; Bertin, 2021). Sobre esse aspecto, o vínculo da execução da pena de multa com a situação econômica da pessoa condenada é defendido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conforme a Resolução nº 425 do CNJ, que frisou a necessidade de considerar a extinção da punibilidade da pessoa egressa em situação de rua que, por hipossuficiência econômica, cumpriu somente a pena privativa de liberdade.

Os tipos penais mais comuns no Brasil são crimes contra o patrimônio, especialmente furto e roubo, os quais correspondem a 39,86% das pessoas privadas de liberdade. Em seguida, estão os delitos relacionados à Lei de Drogas, correspondentes a 27,75% da população carcerária no Brasil, conforme dados do Sisdepen (período de janeiro a junho de 2023). Como tais delitos preveem necessariamente a aplicação da pena de multa, eles também correspondem, por analogia, aos principais crimes que geram as dívidas relativas à pena de multa.

Em geral, os delitos contra o patrimônio são justamente motivados pela situação de precariedade econômica da pessoa autora, o que constitui um indicativo da dificuldade no pagamento futuro da multa. Em termos semelhantes, a maioria das condenações por tráfico de drogas é relativa a pessoas de baixa renda e que também enfrentarão dificuldades para o adimplemento da pena de multa após a condenação. Nos casos de mulheres encarceradas, o percentual de prisões decorrentes dos crimes da Lei de Drogas chega a 60% e, como já pontuado, as penas de multa nesses tipos penais podem chegar a patamares mais elevados do que aqueles fixados para outros crimes. Sendo assim, a problemática em torno da pena de multa incide de modo específico em relação às mulheres, pois os casos abrangem um maior percentual das condenações criminais. Cabe destacar que as mulheres condenadas por crimes de tráfico de drogas no Brasil são, em regra, mães e possuem dependentes.

Nesses casos, a imposição de multas com valores altos e a cobrança via meios de execução judicial contradiz o princípio da proporcionalidade, previsto, no caso, pelo artigo 60 do Código Penal, mas também derivado da proteção constitucional à dignidade da pessoa humana e determinado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1949). O princípio impede a imposição de penas excessivas, o que inclui a imposição do pagamento de multa com valor manifestamente superior à capacidade econômica da pessoa condenada, em especial, no delito de tráfico de drogas, cujo patamar mínimo já é alto na previsão legal.

Artigo 5 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1949. Ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Muitas vezes os procedimentos utilizados pelo poder público para a cobrança da pena de multa, como a penhora, a expropriação e o bloqueio de contas bancárias, referidos na Lei de Execução Penal, atingem bens e valores que integram o patrimônio mínimo existencial da pessoa condenada, cuja proteção é prevista constitucionalmente como uma garantia mínima de sobrevivência digna, nos termos do princípio da dignidade da pessoa humana.

Artigo 1º da Constituição Federal. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III - a dignidade da pessoa humana;

A proibição de atingir o mínimo existencial da pessoa condenada também aparece no Código Penal.

Artigo 50 do Código Penal. 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.

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

- a) aplicada isoladamente;
- b) aplicada cumulativamente com pena restritiva de direitos;
- c) concedida a suspensão condicional da pena.

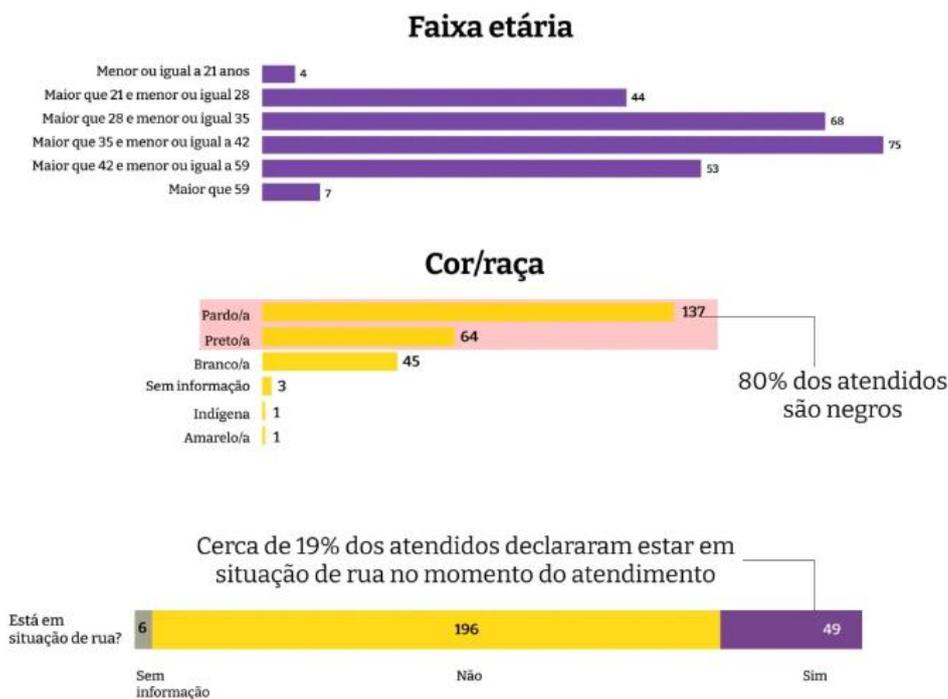
§ 2º - O desconto não deve incidir sobre os recursos indispensáveis ao sustento do condenado e de sua família.

Por fim, a imprensa nacional realizou duas reportagens em que foram coletados relatos de pessoas endividadas em razão do inadimplemento da pena de multa. Essas pessoas, mesmo com o cumprimento da pena de prisão ou da pena restritiva de direitos, permanecem sem acesso à cidadania plena (Cícero, 2023; Rede Globo, 2021).

Abaixo estão destacados dados extraídos da reportagem de José Cícero (2023), que traduzem o perfil socioeconômico das pessoas condenadas ao pagamento da pena de multa e que foram atendidas pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD).

Figura 1 – Perfil socioeconômico de pessoas egressas com pena de multa em aberto atendidas pelo IDDD entre agosto e dezembro de 2022

Perfil socioeconômico dos egressos com pena de multa em aberto



Fonte: Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD). Os dados estão no âmbito dos casos atendidos no mutirão organizado pelo IDDD, não é um levantamento geral de perfil de pessoas com pendência do pagamento de multa

Publica

Bianca Muniz/Agência Pública

Fonte: Cícero (2023).

Como é possível observar, dentre os casos atendidos no mutirão organizado pelo IDDD, a maior parte das pessoas em situação de inadimplemento da pena de multa possui entre 21 e 59 anos e é negra. Há, ainda, um percentual relevante de pessoas em situação de rua (19%).

5 MUDANÇAS NORMATIVAS SOBRE A PENA DE MULTA

A vinculação entre o inadimplemento da pena de multa e a impossibilidade da extinção da punibilidade é tema de análise recorrente pelos tribunais superiores brasileiros, tendo em vista a constante provocação da advocacia, da Defensoria Pública e do Ministério Público.

Em 1992, o Brasil tornou-se signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, que prevê expressamente a proibição de prisão por dívida.

Artigo 7 da CADH. [...] 7. Ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar.

A primeira modificação legislativa que o tema sofreu em relação às regras gerais do Código Penal de 1940 ocorreu com a publicação da Lei nº 9.268, de 1º de abril de 1996. A Lei alterou os artigos 51, 78, 92, 114 e 117 do Código Penal, considerou a multa dívida de valor, com execução conforme as regras da Fazenda Pública, e impediu sua conversão em detenção no caso de inadimplemento. Ademais, a Lei mudou a regra anterior de prescrição da multa, que era sempre de dois anos, para prever o mesmo prazo da prescrição da pena privativa de liberdade quando aplicada conjuntamente com ela.

Desde a publicação da norma, o STJ foi provocado diversas vezes a debater sobre a legitimidade para a execução fiscal de multa. Em 2015, o órgão editou a Súmula 521, pela qual determinou a legitimidade exclusiva à Procuradoria da Fazenda Pública. Importante destacar que a Fazenda Pública não executa dívidas de até determinado valor, conforme avaliação estadual, vez que acionar o aparato estatal nem sempre é compensatório para realizar a cobrança. Ou seja, a Fazenda Pública adota critérios de racionalidade para o ajuizamento de ações a fim de evitar execuções de valores irrisórios em relação ao custo de movimentação do Poder Judiciário (Silva; Wanis, 2021). Em relação à pena de multa, a Fazenda Pública deixava de executar a maioria das ações (IDDD, 2022).

Súmula nº 521 do STJ. A legitimidade para execução fiscal de multa pendente de pagamento imposta em sentença condenatória é exclusiva da Procuradoria da Fazenda Pública. Terceira Seção, julgado em 25/03/2015, DJe 06/04/2015.

Ainda em 2015, o STJ também lançou o Tema 931, relativo à pena de multa e sua relação com a extinção da punibilidade. No período, o tribunal entendia que o inadimplemento da multa, quando aplicada com a pena privativa de liberdade e com o cumprimento da prisão finalizado, era possível o reconhecimento da extinção da punibilidade.

Tema 931 em 2015 do STJ. Nos casos em que haja condenação a pena privativa de liberdade e multa, cumprida a primeira (ou a restritiva de direitos que

eventualmente a tenha substituído), o inadimplemento da sanção pecuniária não obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade.

Já em 2018, o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.150, ajuizada pela Procuradoria Geral da República, pela qual decidiu que, por ser de natureza penal, a execução da multa deveria ser de atribuição do Ministério Público e a competência para julgar a ação seria das varas de execução penal. A Fazenda Pública, portanto, sustentaria somente legitimidade subsidiária para a execução. No contexto decisório de crimes econômicos de casos com destaque midiático como o “Mensalão” e a “Operação Lava-Jato”, a decisão publicada pelo STF não diferenciou a execução da multa em relação à situação econômica da pessoa condenada, conforme determina o Código Penal.

Outra importante mudança na legislação penal sobre a pena de multa ocorreu em 2019 com a publicação do chamado “Pacote Anticrime”, Lei nº 13.964/2019, que incorporou no Código Penal a supracitada tese do STF de que a competência para a execução da multa é das varas de execução criminal e a atribuição para propor a ação é do Ministério Público, o que consolidou o inadimplemento da pena de multa como óbice à extinção da punibilidade.

Artigo 2º da Lei nº 13.964/2019. Os dispositivos a seguir enumerados, do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 51. Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será executada perante o juiz da execução penal e será considerada dívida de valor, aplicáveis as normas relativas à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição. [...]”.

Em resposta a julgamentos repetitivos relacionados à multa e sob influência das recentes alterações legislativas, o STJ voltou a manifestar-se em 2020 e alterou o Tema 931, pelo qual determinou que a ausência de pagamento da multa pela pessoa condenada, ainda que cumprida a pena privativa de liberdade, impediria a extinção da punibilidade.

Tema 931 em 2020 do STJ. Na hipótese de condenação concomitante a pena privativa de liberdade e multa, o inadimplemento da sanção pecuniária obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade.

No mesmo ano, o Ministério Público do Estado de São Paulo publicou a Resolução nº 1.511/2022-PGJ/CGMP, que determina ao órgão, ao constatar a hipossuficiência da pessoa condenada, acionar o judiciário para requerer o reconhecimento judicial da hipossuficiência e então extinguir a pena de multa.

Resolução nº 1.511/2022-PGJ/CGMP. Art. 5º. Fica acrescido o § 6º ao artigo 3º da Resolução nº 1.229/2.020-PGJ/CGMP, de 24 de setembro de 2020, com a seguinte redação:

“Art. 3º [...]”

§ 6º Constatando que o condenado é hipossuficiente, o órgão de execução do Ministério Público deverá peticionar ao juízo da Vara de Execuções Criminais, para requerer o reconhecimento judicial da hipossuficiência do condenado, tratada no tema 931 dos Recursos Repetitivos do Superior Tribunal de Justiça, com a conseqüente extinção da pena de multa cumulativamente imposta”.

Em 2021, também a partir da influência da decisão do STF e da conseqüente alteração do Código Penal pelo Pacote Anticrime, os órgãos estaduais ministeriais “passaram a editar atos normativos para regulamentar a forma de atuação dos órgãos de execução na cobrança da pena de multa” (Silva; Wanis, 2021, p. 355). Já o STJ, no entanto, revogou o entendimento consolidado até então no Tema 931 para decidir expressamente que o não pagamento da multa não impede a extinção da punibilidade da pessoa nos casos em que há comprovação da impossibilidade do pagamento da pena e em que ela fora imposta com a pena privativa de liberdade.

Tema 931 em 2021 do STJ. Na hipótese de condenação concomitante a pena privativa de liberdade e multa, o inadimplemento da sanção pecuniária, pelo condenado que comprovar impossibilidade de fazê-lo, não obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade.

A seguir, um resumo das mudanças normativas referentes à pena de multa em um gráfico de linha do tempo desde 1996, com a Lei nº 9.268, até 2021, com a alteração do Tema nº 931 pelo STJ.

Figura 2 – Linha do tempo das mudanças normativas referentes à pena de multa



Fonte: SENAPPEN (2023).

Importante destacar, finalmente, que não há padronização dos meios de cobrança da pena de multa pelo Poder Judiciário, tampouco pelo Ministério Público. Enquanto no estado

do Mato Grosso do Sul, por exemplo, o Ministério Público estadual não cobra judicialmente a multa, em São Paulo o Poder Judiciário designou vara específica para a cobrança, conforme Provimento CG nº 4/2020. Em Minas Gerais, por outro lado, o Ministério Público estadual publicou o Ato CGMP nº 2/2020 e a Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 5/2021 com a determinação de que seus membros ajuízem a execução da multa independentemente do seu valor e que esse ajuizamento deve ser proposto pela Promotoria de Justiça da execução penal perante o juízo da execução penal, atos que marcam grande diferença na atuação do órgão em relação à antiga forma de proceder da Fazenda Pública (Silva; Wanis, 2021).

Desse modo, em estados como São Paulo e Minas Gerais, a situação da pena de multa mudou radicalmente, conforme explica o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD, 2022, p. 8):

Portanto, de um cenário em que a pena de multa raramente era executada e não impedia a extinção do processo de execução criminal, passamos ao exato oposto: a pena de multa será executada em todos os casos e obstará a declaração de extinção de punibilidade dos condenados e condenadas até ser paga ou até que se demonstre que seu pagamento é impossível.

Em 2021, o Brasil já apresentava mais de 2.500 processos de execução da pena multa, dos quais 800 referiam-se apenas ao estado de Minas Gerais, o que indica o impacto das ações do Ministério Público para a cobrança dos valores (Silva; Wanis, 2021).

Cabe destacar que uma ação de execução da pena de multa possui custo estimado ao Estado de, aproximadamente, R\$ 4.685,39, uma quantia em geral muito superior à das penas cobradas em juízo (Silva; Wanis, 2021).

Em 2023, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Recomendação nº 99 e lançou o “Manual de Diretrizes para a Cobrança da Pena de Multa” em evento aberto ao público. No documento, o Conselho estimulou a cobrança da pena de multa pelo órgão, com fundamento no Código Penal e na decisão supracitada do STF. O foco da Resolução e do Manual é apresentar a possibilidade de adoção de medidas extrajudiciais e judiciais de cobrança, como o protesto para multas com valor inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Segundo o Manual, o Ministério Público poderia cobrar a pena de multa mesmo após o Judiciário decidir pela extinção da punibilidade da pessoa que não possui condições para o pagamento. Essa possibilidade estaria vinculada à eventual mudança da situação econômica da pessoa. Tal procedimento pode constituir uma persecução de tempo indeterminado pelo Estado, o que fere os princípios constitucionais e do processo penal brasileiro. Ademais, cabe destacar a ambiguidade do Manual ao defender a legitimidade da execução penal para a cobrança da multa, mas entender que a sua “exigibilidade remanescerá em esfera própria” (CNMP, 2023, p. 48) nos casos de extinção da punibilidade sem pagamento pela pessoa que não é capaz de pagar, aspecto que não fica claro no texto do Manual.

6 NATUREZA JURÍDICA DA PENA DE MULTA

A Lei nº 9.268, de 1º de abril de 1996, impediu a conversão da pena de multa em pena privativa de liberdade em razão de inadimplemento, pois determinou que sua natureza é de uma dívida de valor que deveria ser cobrada pelo Estado pelos meios adequados:

Artigo 1º da Lei nº 9.268/1996. Os dispositivos a seguir enumerados, do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, passam a vigorar com a seguinte redação:

"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. [...]".

Em 2019, a redação do dispositivo foi novamente alterada pelo chamado Pacote Anticrime, Lei nº 13.964/2019, como analisado.

Uma “dívida de valor” é um instituto jurídico do direito civil, especificamente uma espécie de obrigação de dar que originalmente não tem por objeto o dinheiro. Em outras palavras, o dinheiro não é o objeto da prestação, mas sim somente um meio de valorar a dívida. O objeto da dívida de valor, portanto, “não é o dinheiro, mas uma prestação de outra natureza, sendo aquele apenas um meio necessário de liquidação da prestação em certo momento” (Diniz, 2023, p. 40). Uma das principais características de uma dívida de valor é a flexibilidade em relação à quantia oferecida pelo devedor para o adequado adimplemento da obrigação, pois, nesse tipo de obrigação, “o que se levaria em conta, quando do adimplemento, seria o montante exato e necessário para satisfazer ao credor, independentemente de uma cifra determinada e criada *ab initio*” (Venosa, 2023, p. 76).

Para Cezar Roberto Bitencourt (2018), a multa é necessariamente penal em razão de duas características próprias, a possibilidade de sua conversão em pena de prisão caso inadimplida e seu caráter personalíssimo, que impede sua transferência para herdeiros ou sucessores da pessoa condenada. A conversão da multa em prisão foi proibida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 9.268/1996, o que significou, para o jurista, um afastamento do caráter penal da multa no Brasil. Em razão do caráter personalíssimo da multa, a morte da pessoa condenada é causa de extinção da punibilidade, conforme Código Penal.

A multa é uma pena que acompanha obrigatoriamente a sanção carcerária em 55,26% dos tipos penais do direito brasileiro previstos até 2008. Ainda, a multa pode acompanhar, a depender da decisão do Poder Judiciário, outros 1,18% dos tipos e ser a única forma de pena em outros 15,04% dos tipos penais previstos na legislação do Brasil até 2008 (Machado; Machado, 2008, p. 24).

Uma das principais implicações decorrentes da determinação da natureza jurídica da pena de multa diz respeito aos procedimentos utilizados pelo Ministério Público para a sua cobrança. Isso porque a Lei de Execução Penal prevê, no § 2º do artigo 164, que a execução da multa seguirá as disposições da lei processual civil.

Artigo 164 da Lei de Execução Penal. Extraída certidão da sentença condenatória com trânsito em julgado, que valerá como título executivo judicial, o Ministério Público requererá, em autos apartados, a citação do condenado para, no prazo de 10 (dez) dias, pagar o valor da multa ou nomear bens à penhora.

§ 1º Decorrido o prazo sem o pagamento da multa, ou o depósito da respectiva importância, proceder-se-á à penhora de tantos bens quantos bastem para garantir a execução.

§ 2º A nomeação de bens à penhora e a posterior execução seguirão o que dispuser a lei processual civil.

A Lei de Execução Penal prevê expressamente poucos procedimentos para a execução da pena de multa, como a nomeação bens à penhora, a suspensão da execução no advento de doença mental da pessoa condenada e a possibilidade de desconto no vencimento, remuneração ou salário da pessoa condenada e de pagamento da multa em prestações mensais, iguais e sucessivas.

Também segundo o Código de Processo Penal, a falta de pagamento da multa libera o Ministério Público para proceder com a cobrança judicial nos casos em que a pessoa possua bens para execução, mediante desconto de quarta parte da remuneração ou ainda desconto no vencimento ou no salário da pessoa condenada.

Artigo 688 do Código de Processo Penal. Findo o decêndio ou a prorrogação sem que o condenado efetue o pagamento, ou ocorrendo a hipótese prevista no § 2o do artigo anterior, observar-se-á o seguinte:

I - possuindo o condenado bens sobre os quais possa recair a execução, será extraída certidão da sentença condenatória, a fim de que o Ministério Público proceda à cobrança judicial;

II - sendo o condenado insolvente, far-se-á a cobrança:

a) mediante desconto de quarta parte de sua remuneração (arts. 29, § 1o, e 37 do Código Penal), quando cumprir pena privativa da liberdade, cumulativamente imposta com a de multa;

b) mediante desconto em seu vencimento ou salário, se, cumprida a pena privativa da liberdade, ou concedido o livramento condicional, a multa não houver sido resgatada;

c) mediante esse desconto, se a multa for a única pena imposta ou no caso de suspensão condicional da pena.

§ 1º O desconto, nos casos das letras b e c, será feito mediante ordem ao empregador, à repartição competente ou à administração da entidade paraestatal, e, antes de fixá-lo, o juiz requisitará informações e ordenará diligências, inclusive

arbitramento, quando necessário, para observância do art. 37, § 3º, do Código Penal.

§ 2º Sob pena de desobediência e sem prejuízo da execução a que ficará sujeito, o empregador será intimado a recolher mensalmente, até o dia fixado pelo juiz, a importância correspondente ao desconto, em selo penitenciário, que será inutilizado nos autos pelo juiz.

§ 3º Se o condenado for funcionário estadual ou municipal ou empregado de entidade paraestatal, a importância do desconto será, semestralmente, recolhida ao Tesouro Nacional, delegacia fiscal ou coletoria federal, como receita do selo penitenciário.

§ 4º As quantias descontadas em folha de pagamento de funcionário federal constituirão renda do selo penitenciário.

Demais normas para a cobrança da pena de multa, segundo o § 2º do artigo 164 da Lei de Execução Penal, deverão seguir as normas processuais civis.

Na mesma direção seguiu a mudança normativa realizada pelo Pacote Anticrime ao modificar a legitimidade para propositura e julgamento da ação, mas manter aplicáveis as normas relativas à dívida ativa da Fazenda Pública, conforme já apontado.

Foi a partir dessa contradição legal, em que a multa é considerada um instituto penal sobre o qual podem ser aplicáveis a lei processual civil e as leis de cobrança de dívidas da Fazenda Pública, que parte do Ministério Público dos estados de Minas Gerais e de São Paulo passou a requerer a suspensão da execução da multa com fundamento no artigo 921, inciso III, do Código de Processo Civil, ou no § 2º do artigo 40 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Ademais, os órgãos também requerem posterior reabertura da execução após doze meses para realização de nova pesquisa de bens.

Artigo 921 do Código de Processo Penal. Suspende-se a execução:

I - nas hipóteses dos arts. 313 e 315, no que couber;

II - no todo ou em parte, quando recebidos com efeito suspensivo os embargos à execução;

III - quando o executado não possuir bens penhoráveis;

III - quando não for localizado o executado ou bens penhoráveis.

Artigo 40 da Lei nº 6.830/1980. O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

§ 1º Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

Ocorre que tal imposição pode constituir uma perseguição indeterminada pelo poder público na tentativa de encontrar meios judiciais para o pagamento da multa e atingir bens imprescindíveis para a subsistência da pessoa condenada e seus familiares. Relacionada à execução de dívida civil ou fiscal, a medida torna a pena indefinida temporalmente, impede a extinção da punibilidade e é uma analogia *in malam partem* da lei civil para as normas penais.

Em outros termos, a situação pode violar o princípio do *non bis in idem*, previsto no ordenamento jurídico brasileiro, pelo qual é proibida a punição de uma pessoa mais de uma vez pelo mesmo delito a fim de evitar a dupla penalização e a perseguição judicial infinita. Portanto, nas condenações em que a multa foi cominada com a pena privativa de liberdade para a punição de pessoa em situação socioeconômica precária, a cobrança da multa pode configurar tanto uma dupla penalização como uma persecução judicial infinita.

Outra implicação decorrente da determinação da natureza jurídica da pena multa é a aplicação das regras da prescrição, instituto capaz de extinguir a punibilidade. A prescrição da pena de multa é determinada pela regra geral do Código Penal presente no artigo 114, segundo o qual, caso a única pena aplicada seja a multa, sua prescrição ocorre em dois anos. Porém, caso a multa seja cominada juntamente com a pena privativa de liberdade, a prescrição ocorre no mesmo prazo da pena de prisão.

Artigo 114 do Código Penal. A prescrição da pena de multa ocorrerá:

I - em 2 (dois) anos, quando a multa for a única cominada ou aplicada;

II - no mesmo prazo estabelecido para prescrição da pena privativa de liberdade, quando a multa for alternativa ou cumulativamente cominada ou cumulativamente aplicada.

No entanto, o debate sobre a natureza jurídica da pena de multa questiona a regra geral do Código Penal. Isso porque a aplicação de regras não penais para a execução da pena de multa afeta também as “causas interruptivas e suspensivas da prescrição”, conforme nova redação do Pacote Anticrime já apresentada.

Um exemplo é a situação que tem ocorrido em decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em que eventualmente é aplicado o artigo 174 do Código Tributário Nacional, cujo prazo de prescrição é de cinco anos, em razão do artigo 51 do Código Penal.

Artigo 174 do Código Tributário Nacional. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Artigo 51 do Código Penal. Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será executada perante o juiz da execução penal e será considerada dívida de valor,

aplicáveis as normas relativas à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

Por fim, cabe ressaltar a existência de crimes imprescritíveis, sobre os quais eventual pena de multa também não seria atingida pela prescrição. Esses são os casos dos crimes de racismo (artigo 5º, XLII, da Constituição Federal) e os referentes à ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (artigo 5º, XLIV, da Constituição Federal).

A prescrição em direito penal é causa de extinção da punibilidade, conforme artigo 107 do Código Penal:

Artigo 107 do Código Penal. Extingue-se a punibilidade: [...]

IV - pela prescrição, decadência ou preempção;

O crime provoca a pretensão punitiva do Estado, a qual perdura durante determinado lapso temporal em que o aparato estatal pode aplicar uma sanção penal. Desse modo, a prescrição é “a perda do direito de punir do Estado, pelo decurso de tempo, em razão do seu não exercício, dentro do prazo previamente fixado” (Bitencourt, 2018, p. 960). Em outras palavras, a prescrição é um mecanismo de limitação do direito ou poder de acusar e punir do Estado, tendo em vista que não existem regras objetivas sobre os prazos máximos para uma investigação ou um processo penal.

A prescrição relaciona-se com a função de ressocialização da pena, visto que, transcorrido longo período temporal, o acusado não receberá a imposição penal em razão da alteração do cenário fático e social do cometimento do delito. A extinção da punibilidade, portanto, é a perda do direito do Estado de perseguir um cidadão criminalmente ou de executar uma pena definitiva.

No Direito Penal, existem dois tipos de prescrição, a prescrição da pretensão punitiva e a prescrição da pretensão executória. Um dos objetivos do Estado é aplicar sanções aos autores de infrações penais, uma pretensão exercida por meio do processo legal, em que se busca uma sentença condenatória definitiva. A este procedimento dá-se o nome de “pretensão punitiva”, que corresponde ao chamado *jus puniendi*, ou seja, o direito de punir que nasce com o cometimento da infração penal antes do julgamento definitivo do processo. Por outro lado, uma vez obtida a sentença penal condenatória transitada em julgado, o Estado passa a ter o direito de executar a pena, ao que se chama “pretensão executória”.

Sem o exercício de tais pretensões dentro dos prazos legais, o Estado perde o direito de exercê-las, surgindo, assim, a prescrição. Ou seja, o Estado perde o direito de punir, pela prescrição da pretensão punitiva, e, conseqüentemente, o direito de executar a pena, a prescrição da pretensão executória.

Os prazos prescricionais em direito penal podem variar de três anos, para delitos cuja pena em abstrato for inferior a um ano, a vinte anos, quando a pena prevista para o delito for superior a 12 anos. A prescrição da pretensão punitiva pode ser classificada em: a) prescrição da pretensão punitiva propriamente dita; b) prescrição da pretensão punitiva intercorrente; c) prescrição da pretensão punitiva retroativa; e d) prescrição da pretensão punitiva virtual, majoritariamente não admitida pelos Tribunais. A primeira regula-se pela pena em abstrato máxima cominada pelo tipo penal. A segunda e a terceira determinam-se pela pena imposta na sentença do caso concreto quando houver trânsito em julgado para a acusação, de modo a não poder ser aumentada.

A prescrição da pretensão punitiva referente à pena de multa, estabelece o artigo 114 do Código Penal, ocorre em dois anos nos casos em que a multa for aplicada isoladamente ou for a única cominada em abstrato.

Artigo 114 do Código Penal. A prescrição da pena de multa ocorrerá:

I - em 2 (dois) anos, quando a multa for a única cominada ou aplicada;

II - no mesmo prazo estabelecido para prescrição da pena privativa de liberdade, quando a multa for alternativa ou cumulativamente cominada ou cumulativamente aplicada.

De modo diverso, quando a multa for prevista de forma alternativa ou cumulativa à pena privativa de liberdade, seu prazo prescricional será o mesmo daquele previsto para a prescrição da pena de prisão.

7 A PENA DE MULTA DURANTE A EXECUÇÃO PENAL

Cabe salientar que o inadimplemento da pena de multa durante o cumprimento do regime aberto resulta em regressão de regime quando a pessoa condenada pode pagá-la, conforme artigo 36, § 2º, do Código Penal.

Artigo 36 do Código Penal. O regime aberto baseia-se na autodisciplina e senso de responsabilidade do condenado. [...]

§ 2º O condenado será transferido do regime aberto, se praticar fato definido como crime doloso, se frustrar os fins da execução ou se, podendo, não pagar a multa cumulativamente aplicada.

Ademais, como regra geral, a progressão de regime também depende do pagamento da multa, mas o tema está designado para julgamento em recurso especial repetitivo no STJ no Tema Repetitivo 1152. Caso a Corte adote o entendimento supracitado do STF, a orientação será vinculante para todos os tribunais brasileiros.

Artigo 118 da Lei de Execução Penal. A execução da pena privativa de liberdade ficará sujeita à forma regressiva, com a transferência para qualquer dos regimes mais rigorosos, quando o condenado: [...]

§ 1º O condenado será transferido do regime aberto se, além das hipóteses referidas nos incisos anteriores, frustrar os fins da execução ou não pagar, podendo, a multa cumulativamente imposta.

§ 2º Nas hipóteses do inciso I e do parágrafo anterior, deverá ser ouvido previamente o condenado.

Tema Repetitivo 1152 do STJ. Definir se o adimplemento da pena de multa imposta cumulativamente na sentença condenatória também constitui requisito para deferimento do pedido de progressão de regime.

Por fim, de acordo com o Código de Processo Penal, a suspensão condicional da pena não suspende a pena de multa, mas é revogada pelo inadimplemento injustificado.

Artigo 700 do Código de Processo Penal. A suspensão não compreende a multa, as penas acessórias, os efeitos da condenação nem as custas.

Artigo 707 do Código de Processo Penal. A suspensão será revogada se o beneficiário:

I - é condenado, por sentença irrecorrível, a pena privativa de liberdade;

II - frustra, embora solvente, o pagamento da multa, ou não efetua, sem motivo justificado, a reparação do dano.

Parágrafo único. O juiz poderá revogar a suspensão, se o beneficiário deixa de cumprir qualquer das obrigações constantes da sentença, de observar proibições inerentes à pena acessória, ou é irrecorrivelmente condenado a pena que não seja

privativa da liberdade; se não a revogar, deverá advertir o beneficiário, ou exacerbar as condições ou, ainda, prorrogar o período da suspensão até o máximo, se esse limite não foi o fixado.

8 EFEITOS DO INADIMPLEMENTO PARA A PESSOA EGRESSA

Além dos argumentos apresentados, é preciso considerar os efeitos práticos e sociais do inadimplemento da multa na vida da pessoa egressa do sistema prisional, os quais configuram óbice para o exercício pleno da cidadania, dos direitos de acesso às políticas públicas, em especial ao trabalho e à renda.

Em resumo, ocorre uma espécie de efeito escalonado na vida da pessoa, pois o não pagamento da pena de multa impede a emissão da reabilitação criminal.

Artigo 93 do Código Penal. A reabilitação alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva, assegurando ao condenado o sigilo dos registros sobre o seu processo e condenação.

Parágrafo único - A reabilitação poderá, também, atingir os efeitos da condenação, previstos no art. 92 deste Código, vedada reintegração na situação anterior, nos casos dos incisos I e II do mesmo artigo.

Artigo 94 do Código Penal. A reabilitação poderá ser requerida, decorridos 2 (dois) anos do dia em que for extinta, de qualquer modo, a pena ou terminar sua execução, computando-se o período de prova da suspensão e o do livramento condicional, se não sobrevier revogação, desde que o condenado:

I - tenha tido domicílio no País no prazo acima referido;

II - tenha dado, durante esse tempo, demonstração efetiva e constante de bom comportamento público e privado;

III - tenha ressarcido o dano causado pelo crime ou demonstre a absoluta impossibilidade de o fazer, até o dia do pedido, ou exiba documento que comprove a renúncia da vítima ou novação da dívida.

Parágrafo único - Negada a reabilitação, poderá ser requerida, a qualquer tempo, desde que o pedido seja instruído com novos elementos comprobatórios dos requisitos necessários.

A reabilitação é uma declaração judicial de que a pessoa condenada cumpriu todas as penas determinadas pelo judiciário ou de que a condenação foi julgada extinta em razão de outros procedimentos. Ademais, ela retira da documentação oficial da pessoa condenada os efeitos decorrentes da sentença penal e impõe sigilo sobre os antecedentes criminais.

Sem a reabilitação criminal a pessoa condenada não pode emitir certidão de quitação eleitoral e exercer os direitos oriundos da superação do estado temporário de suspensão dos direitos políticos, conforme norma constitucional.

Artigo 15 da Constituição Federal. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...]

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

Em sequência, a suspensão dos direitos políticos impossibilita a regularização do título de eleitor e do CPF e, por fim, a vinculação a um emprego formal, a celebração de negócios jurídicos dependentes de garantias, como o aluguel, o acesso a crédito, a abertura de conta corrente em bancos e a possibilidade de prestar concurso público. Portanto, tais impedimentos criam graves óbices na reintegração social da pessoa condenada.

Conforme pesquisa realizada pelo IDDD (2022), a possibilidade de penhora e de desconto no vencimento ou salário atinge atualmente o patrimônio essencial para a subsistência da pessoa condenada. Foram encontrados casos de penhora do auxílio-emergencial, de valores de pensão alimentícia, de valores módicos em poupança e até mesmo de valores depositados em conta de pecúlio por trabalhos executados pela pessoa durante o cumprimento da pena privativa de liberdade. Essas medidas atingem não apenas a pessoa condenada, mas também seus dependentes e familiares.

Tamanha restrição à cidadania afeta os objetivos fundamentais do artigo 3º da Constituição Federal, ou seja, a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, a erradicação da marginalização social e pobreza e a promoção do bem de todos sem discriminação, assim como o princípio penal da proporcionalidade e a proteção do mínimo existencial.

Artigo 3º da Constituição Federal. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ademais, os efeitos do inadimplemento da multa para as pessoas sem condições de arcar com os valores devidos também estão de encontro com o objetivo da execução penal de proporcionar condições para a “harmônica integração social do condenado e do internado”, conforme determina a Lei de Execução Penal.

Artigo 1º da Lei de Execução Penal. A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

Nos termos de André Ferreira e Juliana Costa Hashimoto Bertin (2021, p. 139), as novas normativas sobre a pena de multa constituíram uma subclasse de cidadãos brasileiros, “aqueles que, não possuindo recursos e oportunidades, não conseguem liquidar a multa penal e, por isso, não possuem acesso à cidadania plena”.

O Conselho Nacional de Justiça também impõe ao Poder Judiciário a obrigação, em parceria com o Poder Executivo, de implementar serviços especializados de atenção à pessoa egressa do sistema prisional e suas famílias, para atendimento e direcionamento às políticas públicas assistenciais, de saúde, de educação, de trabalho, dentre outras, conforme a Resolução nº 307/2019 (CNJ). Já o Poder Executivo Federal também orienta as unidades federativas a implementarem serviços especializados e patronatos como parte constitutiva da Política de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, como determina a Resolução nº 4/2011 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Por fim, esses efeitos também atentam contra as normas internacionais relativas à reintegração social da pessoa egressa, conforme as Regras de Mandela da ONU:

Regra 107 das Regras de Mandela da ONU. Desde o início do cumprimento da sentença de um preso, deve-se considerar seu futuro após a liberação, e ele deve ser incentivado e auxiliado a manter ou estabelecer relações com indivíduos ou entidades fora da unidade prisional, da melhor forma possível, para promover sua própria reabilitação social e os seus interesses e de sua família.

9 RELAÇÃO COM A POLÍTICA DE ATENÇÃO À PESSOA EGRESSA

Cabe destacar que investigar os efeitos da cobrança da pena de multa na vida da pessoa egressa e construir soluções para lidar com a questão são ações diretamente ligadas à Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional, uma das pautas da Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais, sob a gestão da Coordenação Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional (COATE).

A necessidade de estruturar um atendimento à pessoa egressa do sistema prisional e aos seus familiares é pauta desde o final do século XIX. No Brasil, porém, uma das primeiras ações nesse sentido foi a proposição de um patronato de egressos das prisões, em 1910, pelo Ministério da Justiça. Esse patronato nunca entrou em funcionamento, no entanto, a questão foi ampliada no país com o Decreto nº 16.751/1924, que regulou o livramento condicional estabelecido pelo Código Penal de 1890 e, com ele, a criação dos Conselhos Penitenciários. Ainda que a atenção à pessoa egressa do sistema prisional apresente um percurso histórico, o Brasil enfrenta até hoje desafios para a sua implantação.

A estrutura prisional, a partir da lógica seletiva e repressora, pode levar à despersonalização e à anulação da subjetividade dos indivíduos a ela submetidos, de modo a ultrapassar seu objetivo primeiro de privação da liberdade, atingindo a dignidade dos sujeitos, o que gera consequências graves para a vida da pessoa egressa do cárcere, como fragilidade de seus vínculos familiares e comunitários, dificuldades no mercado de trabalho e na moradia, estigma e preconceito pelos seus antecedentes penais, dificuldade cognitiva e defasagem informacional, precariedade no acesso à justiça, problemas de saúde e possibilidade de construção de vínculos de dependência com a criminalidade.

Tais efeitos da prisão violam, muitas vezes, os direitos sociais básicos de toda e qualquer pessoa cidadã previstos na Constituição Federal brasileira de 1988. Em 1984, a Lei nº 7.209 alterou o Código Penal para inserir, em seu artigo 93, o instituto da reabilitação. No mesmo ano, a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) instituiu como parte das políticas penais do ordenamento jurídico brasileiro a reintegração do indivíduo que recebeu algum tipo de punição estatal e que, após o período de cumprimento da pena estabelecida, deveria ser novamente integrado à sociedade para que tivesse sua dignidade humana reestabelecida. Em agosto de 2001, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) também normatizou sobre o tema com a edição da Resolução nº 4, que dispôs sobre a implementação de patronatos públicos ou particulares como serviços de assistência à pessoa egressa. Já o CNJ tratou do tema com a Resolução nº 307/2019 e o CNPCP incluiu a questão em seu Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária mais recente (2020-2023).

Uma das principais ações atuais da Dicap sobre o tema é a proposta de Decreto visando regulamentar os artigos 25 a 27 da Lei de Execução Penal e instituir a Política Nacional de

Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional (PNAPE). A PNAPE parte da necessidade de avançar na formalização e institucionalização de uma política nacional uniforme e coerente de atenção às pessoas egressas do sistema prisional. Seu objetivo é criar condições de financiamento, implementação, monitoramento e avaliação desta política penal e, sobretudo, normatizar a responsabilidade do Estado em cumprir as previsões da LEP.

O Decreto consolida os esforços efetivados por diferentes atores institucionais, sejam governos estaduais e municipais, que estão implantando serviços especializados, sejam órgãos nacionais de indução desta política, seja, ainda, a sociedade civil organizada, a qual, reunida em Redes de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional (RAESPs) ou em coletivos de pessoas egressas e familiares promove importantes iniciativas de reinvidicação e fomento à garantia dos direitos da pessoa egressa.

Nesse sentido, o Decreto prevê ainda responsabilidades compartilhadas entre os poderes e entes federativos a fim de assegurar a transversalidade, a interinstitucionalidade e a capilaridade que uma política desta natureza exige. Além disso, a proposta incorpora os princípios da execução penal e de sua interface com as políticas públicas, o que assegura a especialização no trato dos marcadores sociais das diferenças que exercem impacto direto no perfil da população majoritariamente alcançada pelo sistema de justiça criminal.

A publicação deste Decreto significará um marco na visibilização de uma política que poderá contribuir efetivamente para a alteração do quadro de violência que marca o Brasil ao promover alternativas à reentrada no sistema prisional e contribuir para a promoção dos direitos humanos e de cidadania neste contexto de vulnerabilidade que é o cárcere.

Construir possibilidades de dispensa do pagamento da pena de multa para as pessoas que, tendo cumprido a pena privativa de liberdade, não possuem condições de arcar com os valores da multa, também é uma forma de contribuir com a nova Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional que se estabelece nesse novo momento da política penal brasileira. Em outras palavras, trata-se de uma maneira de atingir um dos objetivos da PNAPE, ou seja, desenvolver uma ação voltada à garantia dos direitos fundamentais das pessoas egressas do sistema prisional, que deixam o cárcere, na maior parte das vezes, em condições precárias de subsistência e ainda precisam enfrentar os efeitos de uma dívida financeira com o Estado.

Esta ação do Poder Executivo em relação à impossibilidade de pagamento da pena multa, portanto, parte de uma perspectiva integrada sobre a política penal. Ela está fundamentada na visão de que uma atuação estatal eficaz na porta de saída do sistema prisional, além de cumprir com as previsões constitucionais e legais de garantia de direitos às pessoas egressas, colabora para a sua reintegração social, para o rompimento de vínculos criminais e impacta nos números relativos à reincidência.

10 AÇÕES DAS INSTITUIÇÕES E DA SOCIEDADE CIVIL

Em razão das graves consequências da cobrança da pena de multa na vida e no exercício da cidadania das pessoas sem condições de realizar o pagamento, algumas instituições e organizações civis passaram a atuar nos casos concretos.

O Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), de São Paulo, organizou mutirões de advocacia *pro bono* para atuação nos processos judiciais de pessoas que procuravam a organização. O IDDD utiliza mecanismos processuais para apresentar pedidos ao judiciário de dispensa do pagamento da pena de multa em casos de hipossuficiência. Segundo dados colhidos pelo pesquisador Gabriel Brollo Fortes e incluídos no relatório do Instituto, o Tribunal de Justiça de São Paulo informou em consulta pública que apenas 0,67% das pessoas condenadas pagaram a pena de multa em 2021, ainda que o inadimplemento cause consequências gravosas na vida das pessoas. Esse percentual baixíssimo indica a ausência de condições para o pagamento e a desproporcionalidade da cobrança diante do perfil das pessoas encarceradas no Brasil (IDDD, 2022).

Em geral, as teses apresentadas para fundamentar os pedidos são a) a aplicação da atual versão do Tema nº 931 do STJ, já explicado neste estudo; b) a vedação legal à exigência de cumprimento de penas desproporcionais e a necessidade jurídica de consideração da capacidade econômica concreta da pessoa condenada, com base no princípio da proporcionalidade dos dispositivos legais já mencionados no estudo; c) a consideração dos efeitos práticos da multa na vida e na cidadania da pessoa egressa; d) a vedação jurídica a exigências no âmbito da execução penal que causem impacto desproporcional sobre pessoas pobres, negras, mulheres e em situação de rua, conforme o princípio da igualdade material; e) a vedação a penas que não guardem relação com a conduta praticada, com base no princípio da culpabilidade, a fim de que não seja suspensa de forma automática e genérica os direitos políticos da pessoa inadimplente; f) a proteção do mínimo existencial; e g) o pedido subsidiário do parcelamento da pena de multa nos casos em que a dispensa de pagamento não for oferecida, a fim de que sejam retomados os direitos políticos de forma imediata (IDDD, 2022).

Outra ação importante é a proposição anual de indulto realizada por dezenas de organizações civis, como o Instituto Pro Bono, e instituições jurídicas, como a Defensoria Pública da União e as defensorias públicas de todas as unidades federativas. A ação pretende, entre outros pedidos, a concessão de indulto da pena de multa, desde que ela não supere o valor mínimo para o ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional ou nos casos em que a pessoa não tenha capacidade econômica de quitá-la, mesmo que supere esse valor (IPB, 2022).

11 POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO

Tendo em vista o contexto normativo atual, a principal possibilidade de atuação do Poder Executivo parece ser facilitar a comprovação da pobreza pelas pessoas condenadas hipossuficientes e viabilizar que elas sejam dispensadas do pagamento da multa, conforme jurisprudência consolidada. Ou seja, um fator indispensável para garantir a efetivação da cidadania de pessoas egressas do sistema prisional que são incapazes de arcar com a multa é a extinção da sua punibilidade mesmo com o inadimplemento. Dessa maneira, a falta de pagamento da multa não impediria o acesso à cidadania plena.

Ademais, para que não seja necessária a atuação permanente da sociedade civil pela via do pedido recorrente de indulto, o Estado pode elaborar desde já norma jurídica que determine previamente a extinção da punibilidade da pessoa egressa que comprove a incapacidade de adimplir a pena de multa. A norma deve prever o meio jurídico adequado para que a comprovação seja realizada. Dessa maneira, a regra orientará o Poder Judiciário e o Ministério Público na condução dos casos concretos.

11.1 Competência normativa

À Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais cabe propor estudos e pesquisas sobre alternativas penais, monitoração eletrônica e atenção a pessoas egressas, conforme Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023.

Artigo 37 do Decreto nº 11.348/2023. À Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais compete:

I - planejar, coordenar, dirigir, controlar, avaliar e fomentar as atividades relativas à implantação e à gestão das alternativas penais, da monitoração eletrônica e da atenção às pessoas egressas do sistema prisional, e colaborar técnica e financeiramente, de maneira complementar, com os entes federativos, por meio de instrumentos de repasse ou doações;

II - implantar a Política Nacional de Alternativas Penais e fomentar as alternativas ao encarceramento junto aos entes federativos;

III - implantar a Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional;

IV - articular com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais e organizações da sociedade civil ações voltadas à promoção de políticas de alternativas penais, de monitoração eletrônica e de atenção a pessoas egressas;

V - elaborar e promover modelos de gestão relacionados à implementação da política de alternativas penais, de monitoração eletrônica e de atenção à pessoa egressa do sistema prisional, inclusive a partir da difusão de metodologias e diretrizes nacionais para os serviços instituídos;

VI - fomentar, em conjunto com a Diretoria de Políticas Penitenciárias, a articulação com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, com vistas à inclusão das pessoas egressas do sistema prisional, em cumprimento de alternativas penais ou monitoração eletrônica em políticas públicas e programas voltados à educação, à cultura, ao lazer, ao esporte, à saúde, à qualificação profissional, ao trabalho e à renda, e à assistência social;

VII - fomentar, em conjunto com a Diretoria de Políticas Penitenciárias, a participação dos Municípios na implantação, gestão e sustentabilidade dos serviços penais; e

VIII - propor estudos e pesquisas sobre alternativas penais, monitoração eletrônica e atenção a pessoas egressas.

Já à SENAPPEN, compete a implementação dos princípios e das regras da execução penal, nos termos do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023.

Artigo 31 do Decreto nº 11.348/2023. À Secretaria Nacional de Políticas Penais cabe exercer as competências estabelecidas nos art. 71 e art. 72 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, e, especificamente:

I - planejar e coordenar a política nacional de serviços penais;

II - acompanhar a aplicação fiel das normas de execução penal no território nacional;

III - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos e os serviços penais;

IV - prestar apoio técnico aos entes federativos quanto à implementação dos princípios e das regras da execução penal;

V - colaborar técnica e financeiramente com os entes federativos quanto:

a) à implantação de estabelecimentos e serviços penais;

b) à formação e à capacitação permanente dos agentes públicos prestadores dos serviços penais;

c) à implementação de políticas de educação, de saúde, de trabalho, de assistência social, cultural, religiosa e jurídica e de respeito à diversidade e às questões de gênero, para promoção de direitos das pessoas privadas de liberdade e dos egressos do sistema prisional;

d) à implementação da Política Nacional de Alternativas Penais e ao fomento às alternativas ao encarceramento; e

e) à implementação da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional;

VI - coordenar e supervisionar os estabelecimentos penais e de internamento federais;

VII - processar, analisar e encaminhar, na forma prevista em lei, os pedidos de indultos individuais;

VIII - gerir os recursos do Fundo Penitenciário Nacional;

IX - autorizar os planos de correição e determinar a instauração de procedimentos disciplinares no âmbito da Secretaria;

X - apoiar e realizar ações destinadas à formação e à capacitação dos operadores da execução penal;

XI - elaborar estudos e pesquisas sobre a legislação penal;

XII - promover a gestão da informação penitenciária e consolidar, em banco de dados nacional, informações sobre os sistemas penitenciários federal e dos entes federativos; e

XIII - propor estratégias para assegurar a participação e o controle social nos processos de formulação, de implementação, de monitoramento e de avaliação das políticas de gestão da Secretaria.

Nesse sentido, a SENAPPEN, a partir da atuação da DICAP, possui legitimidade para propor, junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a regulação do adimplemento da pena de multa em virtude do seu impacto para a efetivação da reintegração social de pessoas egressas.

Além disso, a SENAPPEN é responsável por gerir os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), consoante inciso VIII do artigo 31 do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, destinatário da maior parte dos valores das penas de multa. Desse modo, o gerenciamento dos recursos do Funpen também institui competência à Secretaria para a sua análise e avaliação, considerando especialmente que os valores anuais arrecadados pela cobrança da pena de multa não chegaram à média de 4,2% dos recursos totais do Fundo nos últimos nove anos (entre 2015 e 2023).

11.2 Tipo formal da norma

Quanto ao instrumento jurídico, o decreto se mostra como o mais adequado para elaborar norma que regulamente a comprovação da hipossuficiência a fim de dispensar o pagamento da pena de multa. Segundo a Constituição Federal, o Poder Executivo pode elaborar decreto para regulamentar a execução de leis no direito brasileiro:

Artigo 84 da Constituição Federal. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; [...]

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Não foram escolhidos os instrumentos da lei ordinária ou complementar, por não se tratar de um tema relativo à organização da administração pública, nem da medida provisória, em razão de se tratar de norma sobre direito processual penal, tampouco da portaria, pois não se trata de norma para regulação interna.

Desse modo, nos termos do Manual de Redação da Presidência da República (2018), os decretos são atos administrativos de competência privativa da Presidência da República. Seu objetivo é regular situações gerais ou individuais previstas de forma abstrata na lei de modo expreso ou implícito.

Um decreto para regulamentar a situação da multa não pretende inovar no ordenamento jurídico, o que impediria a utilização do tipo normativo. Como foi apresentado, a necessidade legal de observar a situação econômica do acusado já está prevista na legislação, no artigo 60 do Código Penal, e a dispensa de pagamento da pena de multa nos casos de impossibilidade de pagamento já forma jurisprudência consolidada no STJ. Desse modo, o decreto não alteraria a situação jurídica que já é realidade no ordenamento brasileiro, mas fixaria as bases materiais para a sua execução. Por fim, o decreto condiz com os princípios constitucionais e processuais penais do direito brasileiro. Mais do que isso, a norma ofereceria execução a tais diretrizes, o que promoveria eficácia às determinações legais.

11.3 Conteúdo material da norma

A norma deve prever fundamentalmente quais casos estão abarcados pela lei, com atenção especial ao princípio constitucional da igualdade previsto no artigo 5º da Constituição Federal. Por essa razão, é fundamental que a norma seja válida para pessoas nacionais e estrangeiras condenadas por delitos do ordenamento jurídico brasileiro e que não realize diferenciações entre as fases do processo penal.

Artigo 5º da Constituição Federal. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...].

Para que não inove em matéria penal, a norma deve ser destinada somente às penas de multas aplicadas cumulativamente com a pena privativa de liberdade, em duas possibilidades, quais sejam, desde que o valor da multa não supere o mínimo para o ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, estabelecido em ato do Ministro de

Estado da Fazenda, ou desde que a pessoa condenada não tenha capacidade econômica de quitá-la, ainda que supere tal valor.

Por fim, a norma precisa determinar os meios jurídicos adequados para a comprovação da pobreza, a fim de garantir aplicação equânime no julgamento dos casos concretos pelo Poder Judiciário. Como sugestões de tais meios, é possível considerar pessoas em situação de rua; o desemprego, comprovado pela inscrição no Cadastro Único; a inscrição em programas de renda básica; a declaração de hipossuficiência emitida pela Defensoria Pública; qualquer meio admitida em direito, presumindo-se, no entanto, a incapacidade econômica nos casos em que a pessoa for representada pela Defensoria Pública, advogado dativo ou houver atuação de profissional ou entidade “pro bono”; a pessoa for beneficiária de qualquer programa social ou usuária de serviço de assistência social; constar-se no processo de qualificação da pessoa que é desempregada ou não houver identificação nos autos de vínculo empregatício ou trabalho formal; o valor do dia-multa tiver sido fixado em patamar mínimo pelo juízo da condenação.

Destaque-se que o perfil socioeconômico da pessoa acusada é indicado em diversos documentos do processo, como o auto de qualificação e vida pregressa, produzido na fase policial; a primeira fase do interrogatório judicial, quando aspectos da vida pessoal são questionados pelo Juízo; eventuais documentos pessoais anexados ao processo, como comprovantes de residência, declarações, certidões de nascimento de dependentes.

12 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi investigar a pena de multa no direito brasileiro para analisar os efeitos de sua inadimplência nas pessoas egressas que já cumpriram uma pena privativa de liberdade e não possuem condições de realizar o pagamento da multa. Como objetivo específico, o trabalho pretendeu identificar as possibilidades de atuação do Poder Executivo Federal, por meio da Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais (Dicap) da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), nos termos do artigo 31, inciso XI, do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023.

Foram apresentadas questões gerais que envolvem a pena de multa, como sua regulação pelo direito brasileiro, o destino de seus valores e sua necessária vinculação à situação econômica da pessoa condenada, conforme previsão do Código Penal. Também examinadas as diversas mudanças normativas que a pena de multa sofreu no ordenamento jurídico do país, o debate sobre sua natureza jurídica e seus efeitos sobre a execução penal. Por fim, foram investigadas as consequências jurídicas e sociais do inadimplemento da multa para a pessoa egressa do sistema prisional, ou seja, a partir da consideração dos casos em que há cominação da multa concomitantemente à pena privativa de liberdade. Para tanto, o tema foi enfrentado a partir da proposta de uma Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional. As ações das instituições e da sociedade civil sobre a pauta também foram apresentadas e, ao final, foram detalhadas as possibilidades de atuação do poder executivo, em especial, da Diretoria de Cidadania e Alternativas Penais da SENAPPEN.

Após a investigação, este estudo identificou como possibilidade de atuação da Secretaria Nacional de Políticas Penais do Ministério da Justiça e Segurança Pública a elaboração de um decreto para regulamentar a comprovação da hipossuficiência, com a finalidade de justificar o inadimplemento da pena de multa às pessoas que já cumpriram a pena privativa de liberdade e possibilitar consequentemente a determinação da extinção da punibilidade pelo Poder Judiciário.

Cabe frisar, como destaque final, que, em geral, os valores da pena de multa são altos para o pagamento pelas pessoas egressas do sistema prisional, mas eles não representam quantia suficiente para suprir os custos estatais decorrentes da cobrança judicial. Antes das mudanças normativas apresentadas neste estudo, a Fazenda Pública raramente realizava as cobranças das dívidas inadimplentes justamente por avaliar que os custos judiciais não compensavam a ação. Em muitas unidades federativas em que foram criadas varas penais especializadas para a execução da multa ou em que o Ministério Público passou a atuar diretamente sobre o tema, esse cálculo de custo-benefício deixou de ser realizado pelo poder público. Nas regiões em que a execução judicial é dispensada e a exigência da multa é feita a

partir de instrumentos extrajudiciais, a cobrança não deixa de afetar a vida da pessoa egressa já vulnerabilizada, em especial, pelo próprio sistema prisional.

Finalmente, ressaltamos que viabilizar a isenção do pagamento da multa para as pessoas que cumpriram a pena privativa de liberdade e não possuem condições de suprir os seus valores, também é uma maneira de corroborar com a reintegração social como parte constitutiva da Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional. Efetivar ações com esse objetivo, portanto, é também salvaguardar os direitos fundamentais das pessoas egressas, as quais cumprem a pena em condições adversas e precárias, dado o cenário nacional de superencarceramento, o que acarreta, dentre as várias marcas e sequelas, problemas de subsistência após a vivência no cárcere.

A proposta de um decreto para regulamentar a comprovação da hipossuficiência a fim de dispensar o pagamento da pena de multa pela pessoa egressa do sistema prisional sem condições de realizá-lo está fundamentada em uma perspectiva integrada da política penal, em que o foco é a atuação estatal eficaz na porta de saída do sistema prisional, o respeito às previsões constitucionais e legais de garantia de direitos às pessoas egressas, a colaboração para sua reintegração social, a ação para o rompimento de vínculos criminais e o foco no impacto aos números relativos à reincidência

REFERÊNCIAS

Bitencourt, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. v. 1. Parte Geral (arts. 1º a 120). 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

Brasil. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

Brasil. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Diário Oficial da União, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 30 out. 2023.

Brasil. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

Brasil. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

Brasil. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 8 nov. 2023.

Brasil. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Diário Oficial da União, 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 30 out. 2023.

Brasil. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Diário Oficial da União, 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

Brasil. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

Brasil. **Lei nº 9.268, de 1º de abril de 1996**. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - Parte Geral. Brasília: Diário Oficial da União, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

Brasil. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

Brasil. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

Brasil. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 15 set. 2023.

Brasil. Presidência da República. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Sisdepen**: dados estatísticos do sistema penitenciário. Brasília: MJSP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 18 out. 2023.

Brasil. Presidência da República. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 4, de 29 de junho de 2011**. Brasília: MJSP, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2011/resolucao-no-4-de-29-de-junho-de-2011.pdf/view>. Acesso em: 18 out. 2023.

Brasil. Presidência da República. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 199, de 9 de novembro de 2018**. Aprova o Regimento Interno do Departamento Penitenciário Nacional. Brasília: MJSP, 2018. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/317/3/PRT_MSP_GM_2018_199.html. Acesso em: 18 out. 2023.

Brasil. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. 3. ed. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2023.

Cícero, José. Obrigados a pagar multas, egressos adquirem dívida com o estado. **Agência Pública**, 2 de mai. de 2023. Disponível em: <https://apublica.org/2023/05/prisao-em-liberdade-apos-cumprir-pena-ex-presos-sao-obrigados-a-pagar-multas/#:~:text=Cada%20%E2%80%9Cdia%2Dmulta%E2%80%9D%20equivale,dias%2Dmulta%20estipulado%20pela%20lei>. Acesso em: 9 ago. 2023.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 307, de 17 de dezembro de 2019**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/files/original153009202001105e1898819c054.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2023.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1447482021101161644e94ab8a0.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2023.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de Diretrizes para a Cobrança da Pena de Multa**. 2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/Manual_Pena_de_Multa.pdf. Acesso em: 6 dez. 2023.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 99, de 13 de junho de 2023**. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a adoção de medidas extrajudiciais e judiciais para a cobrança da pena de multa prevista na alínea “c” do inciso XLVI do art. 5º da Constituição Federal e no art. 49 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências. 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-99-2023.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2023.

Diniz, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**, v. 2: teoria geral das obrigações. 38. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

Ferrarini, Luigi Giuseppe Barbieri. **Cárcere e voto**: a morte social pela suspensão dos direitos políticos do condenado. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-24072020-143948/publico/9711994_Dissertacao_Parcial.pdf. Acesso em: 30 out. 2023.

Ferreira, André; Bertin, Juliana Costa Hashimoto. O não pagamento da multa penal como óbice à extinção da punibilidade. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 6, n. 31, p. 139-157, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/71716991/Articula%C3%A7%C3%A3o_AtingidospelaPPP_relato_s_de_uma_experi%C3%Aancia_de_resist%C3%Aancia_contra_remo%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 31 jul. 2023.

Giamberardino, André Ribeiro. **Comentários à Lei de Execução Penal**. Boa Esperança: CEI, 2018.

IDDD. **Material de apoio**: mutirão carcerário. Pena de multa, sentenças de exclusão: Caminhos e estratégias para garantir cidadania à pessoa condenada. São Paulo, IDDD, 2022. Disponível em: <https://iddd.org.br/wp-content/uploads/2022/08/boletim-iddd-mutirao-carcerario-v2-1.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

IPB. Instituto Pro Bono. **IPB inicia atendimento jurídico para egressos do sistema carcerário no âmbito da execução penal e da pena de multa**. 14 nov. 2022. Disponível em:

<https://www.probono.org.br/probono/ipb-inicia-atendimento-juridico-para-egressos-do-sistema-carcerario-no-ambito-da-execucao-penal-e-da-pena-de-multa/>. Acesso em: 5 out. 2023.

Jescheck, Hans-Heinrich. **Tratado de Derecho Penal**. Barcelona: Bosch, 1987. v. 1 e 2.

Machado, Maíra Rocha; Machado, Marta Rodriguez de Assis. SISPENAS: Sistema de Consulta sobre Crimes, Penas e Alternativas à Prisão. **Revista Jurídica da Casa Civil**, Brasília, v. 10, n. 90, p. 1-26, abr./mai., 2008. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/235/224>. Acesso em: 2 ago. 2023.

MPMG. Ministério Público Estadual do Estado de Minas Gerais. Corregedoria-Geral. **Ato CGMP nº 2, de 12 de maio de 2020**. Belo Horizonte: MPMG, 2020. Disponível em: https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CBCE-39-ato_cgmp_02_2020_repub.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

MPMG. Ministério Público Estadual do Estado de Minas Gerais. **Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 5, de 24 de março de 2021**. Belo Horizonte: MPMG, 2020. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/51/24/29/6E/D59A38106192FE28760849A8/-%20Pena%20de%20multa.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

MPMG. Ministério Público Estadual do Estado de Minas Gerais. **Manual de Cobrança da Pena de Multa**. Belo Horizonte: Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2022. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/51/24/29/6E/D59A38106192FE28760849A8/-%20Pena%20de%20multa.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

MPSP. Ministério Público Estadual do Estado de São Paulo. Procuradoria-Geral de Justiça. **Resolução nº 1.511/2022-PGJ-CGMP, de 5 de agosto de 2022**. São Paulo: MPSP, 2022. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/resolucoes/1511.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

Navas, Ana Paula Pavanini. **Suspensão de direitos políticos em razão de inadimplência de multa penal**: óbices para a concreção da cidadania e eficácia dos direitos fundamentais. 2019. 133 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Norte do Paraná. Jacarezinho, 2019. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/dissertacoes-defendidas-1/13217-ana-paula-pavanini-navas/file>. Acesso em: 31 jul. 2023.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 18 out. 2023.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em:



SENAPPEN
Secretaria Nacional de Políticas Penais