

ANÁLISE ECONÔMICA DA EXECUÇÃO DE MULTA CRIMINAL APÓS ADI 3.150/DF NO ESTADO DE MINAS GERAIS

ECONOMIC ANALYSIS OF COLLECTION PROCEDURES FOR CRIMINAL FINES IN THE STATE OF MINAS GERAIS, BRAZIL, AFTER BRAZILIAN SUPREME COURT PRECEDENT ADI 3.150/DF

Lucas Francisco Romão e Silva

Mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília. Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais.
lucasromaos@gmail.com

Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis

Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade de Salamanca (Espanha). Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais.
rodrigomazieiro@gmail.com

Recebido em: 7/3/2021

Aprovado em: 12/7/2021

Resumo: Acobrança da multa criminal era atribuição da Fazenda Pública. Após decisão da ADI 3.150/DF, a pertinência tornou-se prioritária do Ministério Público nas Varas de Execução Penal. Em Minas Gerais, o Ministério Público editou ato compelindo membros a ajuizarem execução, independentemente do valor. Consequentemente, o Estado de Minas Gerais hoje lidera nacionalmente em quantidade de execuções judiciais de multas criminais. O artigo propõe-se a analisar a obrigatoriedade da execução judicial, sob o enfoque da eficiência, refletindo-se o equilíbrio entre custos e benefícios do processo, realizando-se pesquisa quantitativa, com a apreciação dos princípios da análise econômica do Direito e pesquisa com viés empírico-documental, com exame dos processos de execução de multa. Na primeira parte, demonstra-se que

o ajuizamento de execução de multa provocará recrudescimento de demandas de valor esperado negativo. Na segunda parte, verifica-se a necessidade de fixação de valor mínimo para cobrança judicial da multa e a utilização de mecanismos extrajudiciais.

Palavras-chave: Análise econômica. Execução Judicial. Multa criminal. Direito processual. Direito Penal.

Abstract: *The collection of criminal fines was originally assigned to tax authorities. After the Supreme Court's precedent established under ADIN 3,150/DF, such duty was assigned to the State's Public Prosecutors' Office, which shall be performed in criminal courts that are set to enforce convictions. In the state of Minas Gerais, the Public Prosecutors' Office issued an act requesting that prosecutors shall file a proper lawsuit to collect criminal fines, regardless of the amount. Due to such fact, currently the State of Minas Gerais is the national leader in the number of enforcement of criminal fines. In this sense, the paper aims to analyze the mandatory enforcement, under the scope of efficiency, reflecting the balance between costs and benefits of judicial proceedings. For this purpose, a quantitative-qualitative research was used, with an evaluation of the principles of economic analysis of the law and a research with an empirical-documental method, also with an examination of the electronic enforcement proceedings of criminal fines. In the first part, the paper evidences that the filing of the enforcement proceedings of any sort of criminal fines shall cause the growth of lawsuits with negative expected value. In the second part, the paper advocates the need to set a minimum amount for the judicial collection of criminal fines and the use of extrajudicial collection methods.*

Keywords: *Economic analysis. Enforcement proceedings. Criminal fine. Procedural law. Criminal law.*

Sumário: Introdução. 1. Obrigatoriedade da execução da pena de multa: demandas de valor esperado negativo. 2. A necessidade de fixação de um valor mínimo para a execução judicial da pena de multa. 3. Da utilização de mecanismos extrajudiciais de cobrança da multa criminal. Conclusão.

INTRODUÇÃO

A multa é prevista como espécie de sanção penal na alínea “c” do inc. XLVI do art. 5º da Constituição Federal. Trata-se de uma pena patrimonial, de caráter pecuniário (PRADO, 2010, p. 561). Tal modalidade de sanção surgiu para substituir as penas privativas de liberdade de curta duração, deixando subsistir a vida social do condenado, com o fim de evitar a estigmatização causada pela prisão. Ademais, pelo fato de numerosos crimes serem motivados pelo

sentimento de cupidez e ganância, nesse ponto específico a multa destinar-se-ia a ferir o delinquente (ALBERGARIA, 1987, p. 281).

Na redação original do Código Penal de 1940, a pena de multa poderia ser convertida em detenção, quando o condenado reincidente deixava de pagá-la ou o condenado solvente frustrava a sua cobrança, conforme art. 38 (BRASIL, 1940). Com a reforma penal de 1984, operacionalizada pelas Leis Federais nº 7.209/84 (BRASIL, 1984a) e nº 7.210/84 (BRASIL, 1984b), a conversão da pena de multa não adimplida em pena de detenção continuou possível, conquanto retirada a menção concernente ao reincidente inadimplente.

Entretanto, com a publicação de Lei nº 9.268/96 (BRASIL, 1996), conferindo nova redação ao art. 51 do Código Penal, a multa penal ganhou uma nova roupagem, transformando-se em dívida de valor e excluindo-se a possibilidade de sua conversão em sanção corporal, ou seja, não se retornaria ao mal que a multa combatia: a pena de prisão de curta duração. Aliás, tal alteração é consentânea com a disposição constitucional que proíbe a prisão por dívidas, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel (art. 5º, inc. LXVII, da Constituição Federal), esta última possibilidade declarada ilícita pelo Supremo Tribunal Federal, conforme Súmula Vinculante nº 25 (BRASIL, 2009).

Por se tratar então de dívida de valor, a legitimidade para a execução fiscal de multa criminal pendente de pagamento imposta em sentença condenatória foi atribuída exclusivamente à Procuradoria da Fazenda Pública, nos termos da Súmula 521 do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2015). Logo, no âmbito das execuções fiscais, as Fazendas Públicas passaram a adotar critérios de racionalidade para propor a ação executiva, evitando o ajuizamento de execuções fiscais de valores irrisórios, cujo custo de movimentação do Poder Judiciário acabaria sendo mais elevado do que o valor a ser cobrado na demanda.

Nesse diapasão, na esfera da União, a Portaria MF nº 75/2012 (BRASIL, 2012) determinou (i) a não inscrição na Dívida Ativa da União de débito de um mesmo devedor com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais); e (ii) o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a

Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). De maneira semelhante, observa-se que, na administração fiscal mineira, o Decreto Estadual nº 45.989/2012 (MINAS GERAIS, 2012), que dispõe sobre a cobrança de créditos do Estado, de suas autarquias e fundações, autorizou os procuradores do Estado a não ajuizarem ações quando o valor atualizado do crédito de multas não tributárias for equivalente ou inferior a 10.000 UFEMG (MINAS GERAIS, 2020b), correspondente a R\$ 37.100,00 (trinta e sete mil e cem reais).

Com efeito, enquanto de atribuição da Fazenda Pública, a exigibilidade da pena de multa seguia critérios econômicos, deixando-se de proceder à cobrança judicial de valores menores por entender que não compensariam os custos e as despesas atinentes ao processo de execução perante o Poder Judiciário.

Ocorre que, com o julgamento da ADI 3.150/DF (BRASIL, 2019c), em conjunto com a 12ª QO na AP 470, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, houve relevante alteração procedimental na execução dessa pretensão.

Ao iniciar a análise da lide, o relator, Min. Marco Aurélio Mello, posicionou-se pela improcedência do pedido formulado na ação, ao argumento central de que a Lei nº 9.268/96 transmutou a natureza jurídica da pena de multa para dívida de valor. Por consequência, ausente a conotação penal, o Ministério Público estaria despidido de legitimidade para provocar a execução; a atribuição seria exclusiva da Fazenda Pública. A posição do relator foi seguida pelo Min. Luiz Edson Fachin.

Deflagrando a divergência, que *a posteriori* sagrou-se vencedora, o Min. Luis Roberto Barroso alinhou que a Lei nº 9.268/96 não teria retirado da multa o caráter de sanção criminal, porquanto as disposições constitucionais a respeito do tema (art. 5º, inc. XLVI, alínea “c”) mencionam expressamente a multa com natureza de sanção criminal. Logo, como titular da ação penal (art. 129, inc. I, da Constituição Federal), caberia prioritariamente ao Ministério Público provocar o juízo da execução penal para cobrança da multa criminal.

Aliás, assim já determinava o art. 164 da Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210/84).

Registre-se ainda que a Suprema Corte acolheu, aos 17 de abril de 2020, os Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), modulando temporalmente os efeitos da decisão, estabelecendo a competência concorrente da Procuradoria da Fazenda Pública quanto às execuções findas ou iniciadas até a data do trânsito em julgado da ação direta de inconstitucionalidade – ADI 3.150/DF. O trânsito em julgado ocorreu aos 02 de junho de 2020.

Todavia, antes que a decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal pudesse gerar efeitos concretos nas Promotorias e Juízos da Execução Penal, ao derradeiro do ano de 2019, especificamente em 24 de dezembro, foi promulgada a Lei nº 13.964/2019 (BRASIL, 2019b), conferindo nova redação ao art. 51 do Código Penal e estabelecendo expressamente que a multa será executada perante o Juízo da Execução Penal¹.

Com esse novo panorama, decorrente do julgamento da ADI 3.150/DF no STF e da promulgação da Lei nº 13.964/2019, os Ministérios Públicos passaram a editar atos normativos para regulamentar a forma de atuação dos órgãos de execução na cobrança da pena de multa. Em Minas Gerais, o Ato da Corregedoria-Geral do Ministério Público nº 02, de 12 de maio de 2020 (MINAS GERAIS, 2020a), expressamente estabeleceu que, não havendo adimplemento voluntário da pena de multa, a execução por quantia certa deverá ser proposta pela Promotoria de Justiça responsável pela execução penal perante o próprio Juízo da Execução Penal (art. 49), independentemente do valor da multa imposta (§ 2º).

Nesse particular, registre-se que, nos termos do art. 49 do Código Penal, a pena de multa fixada no patamar mínimo (10 dias-multa) com o valor mínimo (um trigésimo do salário mínimo) atingiria, atualmente, a soma de R\$ 366,66 (trezentos e sessenta e seis reais e sessenta e seis centavos). Portanto, caberia ao promotor de Justiça,

¹ “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” (BRASIL, 1940).

obrigatoriamente, acionar o Poder Judiciário para a cobrança desse ínfimo valor, inferior inclusive à metade de um salário mínimo. Além do mais, como é de notório conhecimento, a população submetida ao sistema de justiça criminal é majoritariamente pobre, sendo que 75% dos indivíduos presos sequer completaram o ensino médio (PIRES, 2017), o que vaticina, inequivocamente, que a grande parcela dessas cobranças ainda estaria fadada ao insucesso.

Em razão dessa situação, este artigo propõe o seguinte problema de investigação: quais os efeitos da aplicação prática da obrigatoriedade da execução judicial de toda e qualquer pena de multa?

Com o desiderato de responder a tal indagação, examinar-se-á a obrigatoriedade da execução sob a perspectiva da análise econômica do processo, sob o enfoque da eficiência, refletindo-se o equilíbrio entre custos e benefícios do processo judicial, analisando especificamente as possíveis soluções encontradas para evitar a judicialização da cobrança de multas criminais.

A relevância do tema se ampara especialmente após o Sistema Eletrônico de Execução Unificada – SEEU (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021) apresentar um índice de mais de 2.500 (duas mil e quinhentas) execuções judiciais de pena de multa, sendo o líder nacional em quantidade de processos dessa estirpe o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com mais de 800 execuções de multa criminal em tramitação; ressalte-se que há poucos meses houve a habilitação do sistema SEEU para esse tipo de ação judicial (AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS, 2020). Além do mais, a problematização é justamente delimitada territorialmente para o Estado de Minas Gerais, porquanto o Ministério Público mineiro já ter expedido Ato da Corregedoria-Geral nº 02, de 12 de maio de 2020 (MINAS GERAIS, 2020a), compelindo os membros à execução judicial compulsória da multa, independentemente do valor da sanção.

O estudo, descritivo e exploratório, ampara-se em revisão da literatura e análise de dados. Esclarece-se que a presente investigação, de ordem empírico-teórica, com o suporte da abordagem quanti-qualitativa (LÜDKE; ANDRÉ, 2012), foi realizada a partir de duas

partes. A primeira consistiu na análise dos princípios, normas, decisões judiciais e atos administrativos acerca da análise econômica do direito e do sistema de execução da pena de multa (BITTAR, 2009). Posteriormente, realizou-se uma pesquisa com viés empírico-documental (BITTAR, 2009), com análise do último relatório Justiça em Números 2020 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020) e exame dos processos eletrônicos de execução pelo sistema eletrônico de execução unificado – SEEU (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021) do Estado de Minas Gerais, buscando identificar o aumento de demandas judiciais após a obrigatoriedade de judicialização da cobrança da pena de multa no Estado de Minas Gerais.

O Sistema Eletrônico de Execução Unificada – SEEU (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021) não é de acesso público, sendo permitido apenas para usuários cadastrados². A coleta de dados ocorreu da seguinte forma: após acesso com o nome de usuário e senha, na barra de ferramentas clica-se no campo *processos*; em seguida, no campo *busca execução penal*; na página que surge, deverá ser marcada a opção de execução da pena de multa no campo definido como *classe processual*; após, clica-se em *pesquisar*; em seguida, o site apresentará o resultado da pesquisa. Para baixar o arquivo com os dados completos, utiliza-se a opção em *exportar*; o sistema carregará e em seguida fará o *download* do arquivo, em formato .CSV (Valores Separados por Vírgula), contendo todos os dados disponíveis. Os resultados da pesquisa serão apresentados no decorrer do artigo.

Diante de todo o exposto, demonstrar-se-á que a obrigatoriedade da execução da pena de multa resultará no aumento de demandas de valor esperado negativo (1), fazendo-se imperiosa a fixação de um valor mínimo para cobrança (2) e desjudicialização da execução (3), para garantir maior eficiência no acesso à Justiça.

2 O autor teve acesso com sua senha cadastral de promotor de Justiça.

1. OBRIGATORIEDADE DA EXECUÇÃO DA PENAL DE MULTA: DEMANDAS DE VALOR ESPERADO NEGATIVO

A decisão entre ajuizar ou não uma demanda depende, diretamente, de um processo racional de análise do proveito esperado em relação ao processo judicial, consideradas as chances de êxito, custos da litigância, etc. Logo, pela análise econômica do Direito, um agente racional não ajuizaria uma demanda quando os seus custos para litigar forem superiores ao proveito esperado com a ação. Nesta situação, afirma-se existir uma demanda de valor esperado negativo (FUX; BODART, 2019, p. 87).

Aliás, a decisão de demandar judicialmente é sempre precedida de uma ponderação custo-benefício: se os benefícios esperados em caso de sucesso forem maiores que os custos do ajuizamento, a conclusão é pela propositura da demanda; se os custos forem maiores que os benefícios, a opção racional seria pela não judicialização (SILVA, 2020).

Além disso, é imperioso considerar a probabilidade de êxito da demanda; logo, deve-se calcular o proveito esperado pelo autor (PE), que é o resultado da multiplicação de benefício que pretende obter (B) pela probabilidade de que sua demanda seja procedente (v), reduzidos os custos sociais do processo (CS), resultando na seguinte equação: $PE = (B \times V) - CS$ (BAGGENSTOSS, 2014).

Com efeito, considerando que a execução judicial da pena de multa pelo Ministério Público é isenta de custas de antecipação de despesas e de sucumbência à parte autora, poder-se-ia afirmar *a prima facie* que haveria sempre um resultado positivo na equação supramencionada, incentivando-se o órgão ministerial a litigar judicialmente, independentemente do valor da multa criminal a ser cobrada.

No entanto, deve o Ministério Público considerar os custos financeiros e temporais ao Poder Judiciário. No ano de 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), a requerimento do Conselho Nacional de Justiça, indicou que o custo médio de um processo de execução fiscal gira em torno de R\$ 4.685,39 (quatro mil

seiscentos e oitenta e cinco reais e trinta e nove centavos) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011); em 2012, o IPEA revelou que o tempo médio de tramitação da execução fiscal é de nove anos, nove meses e dezesseis dias, quando proposta pela Procuradoria da Fazenda Nacional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012). Portanto, em tempos de escassez de recursos humanos e estruturais, especialmente nas Varas de Execuções Penais, o excesso de demandas onerosas e duradouras pode gerar inviabilização de acesso à Justiça (SILVA, 2020).

Nesse particular, ressalte-se que, hodiernamente nas Varas de Execuções Penais, tramitam processos de execução de pena de pessoas privadas de liberdade, submetidas ao sistema carcerário brasileiro, sendo imperiosa uma rápida análise processual dos benefícios de progressão de regime, livramento condicional, indulto, comutação, saídas temporárias, entre outros, sob pena de prolongar irregularmente a privação da liberdade alheia, o que, inclusive, poderá configurar prática delitiva, conforme previsto no art. 12, parágrafo único, inc. IV, da Lei nº 13.869/2019 (BRASIL, 2019a).

No concernente ao excesso de demandas mencionado, registre-se que o Conselho Nacional de Justiça atualizou o sistema eletrônico de execução unificada (SEEU) em 23 de junho de 2020 (AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS, 2020), criando-se a ferramenta para ajuizamento eletrônico na ação de execução da pena de multa. Menos de seis meses depois, já se detecta mais de 2.500 (duas mil e quinhentas) execuções de multa criminal em tramitação, sendo que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais apresenta o maior número de demandas dessa espécie, com 809 execuções em andamento, cerca de 32% de todas as demandas em território nacional (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021). Dentro dessas execuções, há processos executivos com valores inferiores a R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais) (MINAS GERAIS, 2021). Destarte, o Poder Judiciário tem custos em torno de R\$ 4.685,39, para, ao final, caso exitosa a ação, arrecadar-se menos de 10% dos valores dispendidos.

Não se desconhece que a multa criminal não ostenta pretensões arrecadatórias, entretanto, deve-se levar em consideração a notória incapacidade do Poder Judiciário em dar vazão eficiente às demandas represadas e recebidas, como se constata da análise do último relatório Justiça em Números 2020, do Conselho Nacional de Justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020).

Segundo o documento, em 2019, foram distribuídos 2,4 milhões novos feitos criminais, dos quais 1,6 milhão (58,5%) estão na fase de conhecimento de 1º grau; 18,1 mil (0,6%), nas turmas recursais; 628,4 mil (22,4%), no 2º grau; e 121,4 mil (4,3%), nos Tribunais Superiores. Os casos pendentes equivalem à alarmante proporção de 2,5 vezes a demanda.

Especificamente no campo das execuções penais, foram 395,5 mil (14,1%) novos processos em 1º grau. A Justiça Estadual é o segmento com maior representatividade de litígios no Poder Judiciário, com 68,4% da demanda, o que é ainda mais significativo no campo criminal, com 91,4% do acervo. Ao cabo do ano de 2019, era 1,8 milhão de execuções penais pendentes, com 395 mil execuções iniciadas em 2019. A maioria das penas aplicadas em 2019 foram sanções privativas de liberdade, com um total de 228,2 mil execuções, 57,7% do total. Entre as penas não privativas de liberdade, 7 mil (3,9%) ingressaram nos juizados especiais e 161 mil (96,1%) no juízo comum.

Todos esses dados demonstram o baixo potencial de eficiência na execução das penas de multa, que deve integrar o processo de inferência racional sobre o custo-benefício do ajuizamento de uma demanda executória e o conduzi-lo à otimização pela prevalência de um referencial quantitativo mínimo que o justifique.

Não se olvide, ainda, que a execução da pena de multa depende, necessariamente, do trânsito em julgado da decisão penal condenatória, o que, no Brasil, alcança níveis sabidamente irrisórios, ainda mais pela tendência jurisprudencial à impossibilidade de execução provisória de penas restritivas de direito, conforme firmado recentemente na Súmula nº 643 do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2021b).

O fator tempo também é indispensável a essa análise. Conforme os dados do referido estudo realizado pelo CNJ, na Justiça Estadual, a média temporal de tramitação dos processos criminais baixados na fase de conhecimento do 1º grau é de quatro anos e um mês, com destaque para o TJMG, cuja média é de três anos e um mês. O tempo médio de tramitação dos processos de execução penal de penas restritivas de direito, entre as quais se inclui a multa, é ainda maior: quatro anos e nove meses, sendo que, no TJMG, esse prazo é maior ainda, cinco anos e cinco meses.

Diante de causa com valores reduzidos, alenta-se o trabalho do Poder Judiciário, mobilizando recursos humanos e financeiros para demandas que não trarão resultados úteis, em verdadeiras demandas de valor esperado negativo. Aliás, essa situação está se desenhando no Estado de Minas Gerais, com a obrigatoriedade da execução judicial da multa e a consequente liderança nacional em quantidade de ações executivas em andamento nas Varas de Execuções Penais. Portanto, deverá o Ministério Público adotar medidas para evitar a judicialização de execuções de pena de multa, fixando-se um valor mínimo para a execução e utilizando-se de meios alternativos de cobrança.

2. A NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE UM VALOR MÍNIMO PARA A EXECUÇÃO JUDICIAL DA PENA DE MULTA

O Ministério Público seria legitimado a promover a execução da multa penal como consectário da legitimidade exclusiva atribuída ao *Parquet* para promover a ação penal pública. Logo, *a prima facie*, concluir-se-ia que não poderia o órgão ministerial dispor sobre a execução da pena da multa, em razão do princípio da indisponibilidade da ação penal (art. 42 do Código de Processo Penal).

No entanto, levando-se em consideração os custos da máquina judiciária para intimação e realização de atos de constrição patrimonial, em valor aproximado de R\$ 4.685,39 (quatro mil seiscentos e oitenta e cinco reais e trinta e nove centavos) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011), deve haver racionalidade na atuação do Ministério Público, fixando-se um valor mínimo para justificar

a movimentação do ente estatal. Ressalte-se que a atuação racional é aquela que tem um objetivo claro e, para alcançá-lo, emprega os meios disponíveis com o menor desperdício possível de recursos (ARENHART, 2009, p. 30).

Com efeito, o ajuizamento de execuções de multas criminais de pequeno valor tem provocado acertadamente o indeferimento das iniciais pelos Juízos, ao argumento da cobrança judicial ser antieconômica para o Estado (SÃO PAULO, 2020b).

Registre-se que, no cenário anterior, em que a legitimidade para execução da multa criminal era exclusiva das Procuradorias da Fazenda Pública, a regulamentação mineira (Decreto Estadual nº 45.989/2012) excluía a possibilidade de execução de créditos não tributários equivalentes ou inferiores a 10.000 UFEMG, correspondente a R\$ 37.100,00 (trinta e sete mil reais) (MINAS GERAIS, 2020b).

Dessa forma, sustenta-se que o Ministério Público deverá seguir o ato regulamentar e executar judicialmente as multas criminais que ultrapassem o valor fixado, até a edição de ato específico pela instituição ou pelo Conselho Nacional do Ministério Público sobre o tema. Deve-se considerar as atuais estruturas das Varas de Execução penal, além dos recursos dispendidos na realização das diligências de constrição patrimonial, que não se mostrariam proporcionais sob o ponto de vista da eficiência, para as multas de baixo valor (PARANÁ, 2020).

Além disso, a situação pessoal do executado deverá ser levada em consideração. De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em 2014, 75% dos encarcerados tinham até o ensino fundamental completo, um indicador de baixa renda (CALVI, 2018). Logo, mesmo se a multa for de valor considerável, poderá haver indicativos de que o sentenciado não terá recursos para solver a dívida, tornando-se despendiça a ação judicial para cobrança, porquanto eventuais medidas de constrição patrimonial restariam infrutíferas, mas demandariam recursos ao Poder Judiciário para sua realização.

Como consequência, em relação a valores pequenos e em casos de executados pobres, entende-se que o Ministério Público poderá abster-

se de manejar a execução judicial da multa criminal. Nestes casos, deverá socorrer-se de mecanismos extrajudiciais de cobrança.

Por fim, há ainda de se sopesar o aspecto processual da questão, residente na falta de interesse processual para o exercício jurisdicional da pretensão sancionatória estatal em relação às demandas de pequena monta, em virtude da ausência de utilidade e de necessidade da demanda. Parte da doutrina define o interesse processual como condição da ação resultante da relação entre a utilidade e a necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário para a satisfação de um direito substancial.

Por utilidade, entende-se a aptidão que a demanda possui em promover um resultado prático favorável ao autor. Nesse prumo, útil será a providência que, “por sua natureza, verdadeiramente se revele – sempre em tese – apta a tutelar, de maneira tão completa quanto possível, a situação jurídica do requerente” (MOREIRA, 1986, p. 155). Por seu turno, a necessidade é concebida como a impraticabilidade do exercício de um direito por vias alternativas à judicial, imprescindibilidade que pode resultar de disposição legal, da resistência de pretensões ou da própria natureza do objeto da ação. Nesse sentido, vejamos a lição de Humberto Theodoro Júnior (2007, p. 66-67):

Localiza-se o interesse processual não apenas na utilidade, mas especificamente na necessidade do processo como remédio apto à aplicação do direito objetivo no caso concreto, pois a tutela jurisdicional não é jamais outorgada sem uma necessidade, como adverte Allorio. Essa necessidade se encontra naquela situação que nos leva a procurar uma solução judicial, sob pena de, se não fizermos, vermo-nos na contingência de não podermos ter satisfeita uma pretensão (o direito de que nos afirmamos titulares).

Não se afigura útil nem tampouco necessária uma demanda de valor irrisório, tendo-se em conta o resultado da operação de análise da relação entre os custos e os benefícios do acionamento da máquina jurisdicional. Tendo como fatores o tempo, os custos de um processo de execução de pena pecuniária e a situação econômica da grande

maioria dos pretensos sujeitos passivos de um processo de execução para pagamento de quantia certa, bem como fundado nos dados já expostos alhures, outra conclusão não resta senão a de que a melhor solução para a execução de uma pena de multa de pequeno valor não é pela via judicial, absolutamente.

Os dados processuais trazidos ao presente trabalho demonstram a patente ineficácia do direito sancionador, ao menos no quesito do cumprimento das sanções aplicadas após o devido processo legal. Seja em razão do excesso de tempo para que se viabilize o cumprimento das sanções (trânsito em julgado), seja pela benevolência quantitativa que aniquila as finalidades de reprovação e ressocialização das penas, o processo penal já vem, há tempos, demonstrando a sua incapacidade de prover ao Direito Penal o cumprimento de suas funções precípua: prevenir a ocorrência do ilícito e reprimir o seu autor de forma eficiente. E isso tudo sem mencionar-se a “cifra negra”³, fator de desconto escancarado na realidade penal brasileira.

Avulta, inexoravelmente, a necessidade da busca de meios alternativos de solução de conflitos para a viabilização da execução das penas de multa de baixos importes.

3. DA UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS EXTRAJUDICIAIS DE COBRANÇA DA MULTA CRIMINAL

A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença penal condenatória, e compete ao Ministério Público fiscalizar a execução da pena e todas as providências necessárias ao desenvolvimento do processo executivo. Logo, não poderá o órgão de execução ministerial simplesmente abster-se de cobrar a pena de multa.

Entretanto, com o escopo de racionalizar a atuação e evitar o excesso de demandas perante as já combalidas Varas de Execuções Penais, inclusive aquelas demandas de valor esperado negativo, o

³ Em criminologia e sociologia, *cifra negra* é o termo utilizado para definir o quantitativo de crimes não reportados ou não investigados, conforme Walsh e Hemmens (2010).

Ministério Público poderá valer-se do protesto do título, em caso de inadimplemento, como meio alternativo de solução de conflitos.

Num cenário social pós-moderno, complexo e plural, a conflituosidade é latente e geradora do que a literatura especializada nomina “espirais de conflito” (PRUITT; RUBIN, 1986; KRIESBERG, 1998). Esse quadro, conforme escancarado pelos números já trazidos, têm demonstrado o efeito de colapso da prestação jurisdicional enquanto instância formal de solução de conflitos e de controle social, retirando da jurisdição sancionadora, especialmente a pecuniária, a eficácia esperada no cumprimento desse mister.

Deve-se recorrer, portanto, aos meios extrajudiciais de cobrança, sobretudo o protesto. Não há dúvidas que a sentença criminal irrecorrível é um título executivo judicial, conforme expressamente estabelecido no art. 515 do Código de Processo Civil. Além do mais, o art. 1º da Lei nº 9.492/97 dispõe que o “protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.” (BRASIL, 1997). Portanto, pelo atual cenário legislativo, mostra-se possível e adequado o protesto da multa imposta em sentença penal condenatória transitada em jugado.

O protesto é um ato solene e constitui prova oficial de falta de pagamento. Além disso, possui dupla função: precipuamente, tem o desiderato de comprovar a inadimplência de obrigações de títulos e outros documentos de dívida; secundariamente, há a função de coerção moral do devedor, pelo constrangimento legal que decorre da publicidade gerada pelo ato, de maneira especial no concernente ao envio de informações aos órgãos de proteção ao crédito.

Nesse particular, os órgãos de proteção ao crédito mantêm um banco de dados com informações completas sobre CPF com dívidas em atraso, protestos, entre outros. Esse serviço de informações com banco de dados é posteriormente negociado com empresas que desejam ter maiores garantias nas suas vendas a prazo ou financiamentos. Registre-se que, segundo a Súmula 359 do Superior Tribunal de Justiça

(BRASIL, 2008), os citados órgãos de proteção ao crédito notificam o devedor quando da inscrição da dívida

Não há dúvidas de que se trata de um meio célere e potencialmente bastante eficiente de cobrança extrajudicial, com prazo em dias úteis estabelecido na legislação (Lei nº 9.492/97), notadamente em comparação com o moroso processo de execução judicial, dependente do trânsito em julgado das decisões condenatórias e com prazo médio de tramitação de nove anos. Assim, evidencia-se que o protesto detém uma maior presteza, com resultados práticos de produtividade e economicidade, com a consequente redução de gastos ao erário.

Nesse contexto, o Ministério Público do Estado de São Paulo publicou a Resolução nº 1.229/2020-PGJ/CGMP, de 24 de setembro de 2020, autorizando o protesto para cobrança de pena de multa (SÃO PAULO, 2020a). Após a publicação do ato, o *Parquet* bandeirante e o Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil – seção São Paulo, formalizaram um aditivo ao Termo de Cooperação Técnica firmado entre ambos em 2019, possibilitando, assim, de forma rápida e econômica, protestar as multas penais devidas pelos condenados em processos criminais (SÃO PAULO, 2021).

Portanto, se faz imperiosa a utilização dessa importante ferramenta extrajudicial de cobrança de relevante rendimento funcional, desafogando o judiciário e evitando o ajuizamento de demandas de valor esperado negativo, com a consequente redução de desperdício de dinheiro público.

CONCLUSÃO

O escopo do presente trabalho foi examinar a obrigatoriedade da execução judicial da pena de multa com as lentes da análise econômica do processo, sob o enfoque da eficiência, refletindo-se o equilíbrio entre custos e benefícios do processo judicial.

Constatou-se que a solução encontrada pelo Ministério Público de Minas Gerais, com a obrigatoriedade do ajuizamento de ação de execução, independentemente do valor da multa criminal, permitirá o

ajuizamento de demandas de valor esperado negativo, com custos para litigar superiores ao proveito esperado com a ação. Aliás, o ajuizamento de demandas em excesso perante a Vara de Execuções Criminais poderá restringir o acesso à Justiça, especialmente com o atraso para análise de benefícios penais de indivíduos em cumprimento de pena privativa de liberdade, os quais são analisados também nas Varas de Execuções Penais e demandam uma maior celeridade em seu exame.

Nesse particular, registre-se que o Estado de Minas Gerais detém a segunda maior população carcerária do Brasil, com 74.712 presos (definitivos e provisórios), conforme levantamento do SISDEPEN (BRASIL, 2021a), sistema de apuração da questão prisional estabelecido na Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012; agora, o Estado das Alterosas apresenta-se como líder nacional em execuções de pena de multa, com 32% de todas as execuções em território nacional estão em tramitação perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Assim, é de clareza solar a crescente demanda nas Varas de Execuções Penais mineiras, especialmente após as alterações procedimentais na cobrança da multa criminal.

Em uma constatação pragmática, mostra-se urgente a necessidade de alternativas ao ajuizamento de ações de execução de pena de multa. Em que pese tratar-se de uma sanção penal estabelecida em título executivo judicial, o Ministério Público, no âmbito da execução penal, deverá utilizar-se da ação judicial de cobrança apenas em valores relevantes que demandem mecanismos de constrição judicial. Aliás, deverá socorrer-se das normas já existentes da Fazenda Pública, para fixar o patamar mínimo para ajuizamento da ação, enquanto não editados atos internos.

Além disso, conquanto o fim do Estado ao impor uma multa criminal seja reprimir um delito e não aumentar sua renda ou criar uma nova fonte de recursos, em uma ponderação custo-benefício, vislumbra-se a preferência pela utilização de meios extrajudiciais de cobrança, como o protesto. Aliás, no Estado de São Paulo já é uma realidade a utilização dessa forma extrajudicial de cobrança para as multas penais. Deverá o Estado de Minas Gerais trilhar o mesmo caminho, abandonando-se a compulsoriedade da execução judicial da pena de multa.

Ante o exposto, os números evidenciam uma inescandível realidade no Estado de Minas Gerais após a publicação do Ato da Corregedoria-Geral do Ministério Público nº 02, de 12 de maio de 2020, que compeliu os membros do Ministério Público ao ajuizamento de ações judiciais para cobrança da pena de multa: o crescimento das execuções das penas de multa perante as Varas de Execuções Penais de Minas Gerais. Logo, são imperiosas a adoção das medidas para utilização de meios extrajudiciais de cobrança e a fixação de valor mínimo para ajuizamento de ações executivas, com o escopo de evitar futura obstaculização de acesso à Justiça diante do acúmulo de demandas perante as Varas de Execuções Penais do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Jason. **Comentários à Lei de Execução Penal**. Rio de Janeiro: Aide, 1987.

ARENHART, Fernando Santos. **Análise econômica da litigância: teoria e evidência**. 2009. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Faculdade de Ciências Econômicas. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra. Breves considerações acerca da análise econômica do processo judicial. **Revista Direito e Economia I**, Florianópolis, p. 436-452, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=363b688bo469919e>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de Direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Sistema de informações do Departamento Penitenciário Nacional – SISDEPEN**. Brasília, 2021. Disponível em: <<http://>

depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Seção. Súmula nº 359. Cabe ao órgão mantenedor do Cadastro de Proteção ao Crédito a notificação do devedor antes de proceder à inscrição. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 8 set. 2008. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_31_capSumula359.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

_____. _____. 3ª Seção. Súmula nº 521. A legitimidade para a execução fiscal de multa pendente de pagamento imposta em sentença condenatória é exclusiva da Procuradoria da Fazenda Pública. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 6 abr. 2015. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?livre=521&&b=SUMU&thesaur=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

_____. _____. 3ª Seção. Súmula nº 643. Execução da pena restritiva de direitos depende do trânsito em julgado da condenação. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 17 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/12022021-Terceira-Secao-aprova-novas-sumulas.aspx>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 25. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito. **Diário de Justiça**, Brasília, 23 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1268&termo=>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

_____. _____. Tribunal Pleno. ADI 3.150/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Ministro Roberto Barroso. **Diário de Justiça**, Brasília, 6 ago. 2019c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750449016>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

CALVI, Pedro. Sistema carcerário brasileiro: negros e pobres na prisão. 2018. **Comissão dos Direitos Humanos e Minorias**.

Brasília, 6 ago. 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/cdhm/noticias/sistema-carcerario-brasileiro-negros-e-pobres-na-prisao>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

CNJ. AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. **CNJ atualiza SEEU com novos dispositivos do pacote anticrime**. Brasília, 23 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-atualiza-seeu-com-novos-dispositivos-do-pacote-anticrime/>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2020: ano-base 2019**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. **Sistema Eletrônico de Execução Unificado**. Brasília, 2021. Disponível em: <<http://seeu.pje.jus.br/seeu/>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and economics**. 5. ed. Boston: Addison-Wesley, 2008.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: IPEA, 2011. (Comunicados do IPEA, n. 83). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf>. Acesso em: 11/ jan. 2021.

_____. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: IPEA, 2012. (Comunicados do IPEA, n. 127). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120104_comunicadoipea127ppt.pdf>. Acesso em: 11/01/2021.

KRIESBERG, Louis. **Constructive Conflicts**: from escalation to resolution. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: E.P.U, 2012.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Minas Gerais. Corregedoria-Geral. Ato da Corregedoria Geral do Ministério Público nº 02, de 12 de maio de 2020. Aprova a revisão e a atualização dos Atos Orientadores expedidos pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Diário Oficial Eletrônico do MPMG**, Belo Horizonte, 2020a. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CBCE-39-ato_cgmp_02_2020_repub.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

_____. Secretaria de Estado de Fazenda. **Decreto nº 45.989, de 13 de junho de 2012**. Dispõe sobre a utilização de meios alternativos de cobrança de créditos do Estado e de suas autarquias e fundações. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/2012/d45989_2012.html>. Acesso em: 12 jan. 2021.

_____. _____. **Resolução nº 5.425, de 15 de dezembro de 2020**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020b. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/2012/d45989_2012.html>. Acesso em: 12 jan. 2021.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Vara de Execuções Criminais da Comarca de Boa Esperança. Execução nº 4400099-77.2020.8.13.0071. Relator: Fabiano Teixeira Perlato. **Diário de Justiça do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2021.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ação declaratória e interesse. In: _____. **Direito processual civil** (ensaios e pareceres). Rio de Janeiro: Forense, 1986. v. 1.

PARANÁ. Ministério Público do Paraná. **Pena de multa**: aspectos penais e procedimentais. Curitiba: MPPR, 2020.

Disponível em: <http://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Estudo_-_Pena_de_Multa_Aspectos_penais_procedimentais_-_atualizacao_-_01-12-2020.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

PIRES, Breno. Maioria dos presos é jovem, negra e de baixa escolaridade. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 8 dez. 2017. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,maioria-dos-presos-e-jovem-negra-e-de-baixa-escolaridade,70002113030>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

POSNER, Richard. **Economic analysis of law**. 7. ed. Austin: Wolters Kluwer, 2007.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: RT, 2010.

PRUITT, Dean G.; RUBIN, Jeffrey Z. **Social Conflict**: escalation, stalemate and settlement. New York: Random House, 1986.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Resolução nº 1.229/2020-PGJ/CGMP, de 24 de setembro de 2020. Disciplina o Protesto e a Execução da Certidão da pena de multa e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, São Paulo, 2020a. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/DO_Estado/2020/DO_25-09-2020.html>. Acesso em: 12 jan. 2021.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Vara de Execuções Criminais da Comarca de Itapetininga. Autos nº 1004026-95.2020.8.26.0269. Relator: Alessandro Viana Vieira de Paula. **Diário de Justiça do Estado de São Paulo**. Itapetininga, 2020.

_____. Ministério Público do Estado de São Paulo. **MPSP firma acordo para cobrança de multas penais devidas por condenados**. São Paulo, 18 jan. 2021. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=23912276&id_grupo=118>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SILVA, Jorge Luis da Costa. Fatores determinantes e instrumentos de dissuasão da litigância frívola. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, jan./abr. p. 165-191, 2020.

Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/44599/31770>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 47. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

WALSH, Anthony; HEMMENS, Craig. **Introduction to criminology: a text/reader**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2010.