



*CAMPUS DE JACAREZINHO*  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA

**ANA PAULA PAVANINI NAVAS**

**SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS EM RAZÃO DE  
INADIMPLÊNCIA DE MULTA PENAL: ÓBICES PARA A  
CONCREÇÃO DA CIDADANIA E EFICÁCIA DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS**

JACAREZINHO/PR

2019



**CAMPUS DE JACAREZINHO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

**ANA PAULA PAVANINI NAVAS**

**SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS EM RAZÃO DE  
INADIMPLÊNCIA DE MULTA PENAL: ÓBICES PARA A  
CONCREÇÃO DA CIDADANIA E EFICÁCIA DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica – PPGCJ (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Função Política do Direito), da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP.

Orientador: Professor Doutor Vladimir Brega Filho

JACAREZINHO/PR

2019

Navas, Ana Paula Pavanini  
342.8(81) Suspensão de direitos políticos em razão de  
:342.7 Inadimplência de multa penal: óbices para a concreção  
N242s da cidadania e eficácia dos direitos fundamentais / Ana  
Paula Pavanini Navas . – Jacarezinho, PR. 2019.

131f.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Brega filho.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual  
do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais  
Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Jurídica, 2019.

1. Dignidade da pessoa humana. 2. Cidadania.  
3. Suspensão de direitos políticos. I. Brega Filho,  
Vladimir

**CIP – Catalogação na Publicação**  
**Bibliotecário: Epaminondas Mendes de Oliva. CRB.: 1765-PR**  
**Universidade Federal do Paraná- UFPR**



*CAMPUS* DE JACAREZINHO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA

**ANA PAULA PAVANINI NAVAS**

**SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS EM RAZÃO DE  
INADIMPLÊNCIA DE MULTA PENAL: ÓBICES PARA A  
CONCREÇÃO DA CIDADANIA E EFICÁCIA DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS**

Este documento foi julgado adequado para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovado pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – PPGCJ-UENP.

**Banca examinadora:**

---

**Presidente: Professor Doutor Vladimir Brega Filho**

---

**Membro: Professor Doutor Edinilson Donisete Machado**

---

**Membro: Professor Doutor Sérgio Tibiriçá Amaral**

---

**Coordenador do Curso: Professor Doutor Fernando de Brito Alves**

**Jacarezinho/PR, 23 de março de 2019.**

*Dedico este trabalho aos meus pais, José Navas (in memoriam) e Maria Dorly.*

## AGRADECIMENTOS

O momento de redigir algumas linhas em agradecimento é permeado por alguma injustiça. Nunca é possível, na oportunidade, se recordar de todos aqueles que lhe ajudaram a preparar a refeição (dissertação), já que enquanto alguns continuaram mexendo o molho para não grudar no fundo da panela quando você não aguentava mais virar as noites e finais de semana, e precisava de um descanso, outros, não menos importantes, tiveram participações menos presentes, mas fundamentais para não deixar a receita desandar. Resolvi escrever esse setor de uma maneira mais leve e menos acadêmica, utilizando-me de subterfúgios analógicos e eufemismos, até com um tom de alegria, para me liberar um pouco do peso e da seriedade com os quais todo trabalho científico deve ser produzido. Assim, é hora de celebrar. Hora de sentar à mesa e saborear uma refeição farta e deliciosa (ao menos, foi essa a intenção), fruto de todo o processo de produção.

De fato, alguns poderão não gostar do tempero; outros poderão simplesmente ignorá-la. Muitos pensarão que jamais comeram (leram) isso antes, e mais um tanto ficará incomodado com um sabor que não sabe de onde vem. Seja qual for a reação daquele que resolver sentar-se à mesa para comer, o que vale, efetivamente, é o caminho percorrido, saber que o máximo esforço foi dado, e não o prato final em si, que sempre poderá receber uma cereja ou physalis no topo. Não agradar, a propósito, é, por vezes, melhor do que agradar, pois lhe fará debater, discutir e repensar. E é exatamente esse o propósito do produto dessa receita (pesquisa).

Assim, sem mais delongas quanto às expectativas do produto relativamente àqueles que o provarem, deixo meus agradecimentos a todos que ao meu redor, presente ou virtualmente, auxiliaram-me a preparar essa refeição, já pedindo minhas sinceras apologias se, quando da impressão final do trabalho, tenha me esquecido de alguém.

Primeiramente agradeço a Deus, que para mim é uma energia onipresente que nos rodeia em todos os lugares, e se traduz naquela voz que te diz “você pode” quando você acredita que não pode mais com o peso de sua cruz. Ou mesmo aquele que te mostra que no momento em que você deixou a cruz de lado para se recuperar você, na verdade, apenas agiu da maneira mais correta, mas só entenderia isso depois. Todos precisam descansar. Todos tem o direito de “dar um tempo”. A derrota faz parte da escalada. Lembrando da nossa refeição, cortar o dedo com a faca e se queimar com a panela faz parte do aprendizado de um *chef*.

Quanto aqueles presentes e atuantes na minha cozinha, agradeço ao meu marido, Luciano, cuja vida acadêmica já lhe é costumeira, pois Mestre em Psicologia e Professor Universitário, que diversas vezes me falou que o tempero não combinava, que era para jogar fora aquele molho e fazer outro, não raro causando-me lágrimas, mas jamais deixou de mexer o caldo na panela para não perder o ponto, quando eu já não tinha mais forças. Igualmente, os colegas da XIV Turma de Mestrado da UENP, embora não presentes nos momentos em que a única vontade era desligar o fogo e jogar toda a receita fora, por meio do nosso grupo de *WhatsApp*, demonstravam seu apoio e até algumas dificuldades pelas quais passavam, mostrando que o caminho a ser percorrido era aquele do esforço, da perseverança, e me fazendo acreditar que no final tudo ia dar certo.

Mas, como iniciei no mundo da culinária das letras e palavras, de onde veio tudo isso? A primeira vez que pensei que poderia produzir um prato novo e diferencial foi aproximadamente no ano de 2012, quando uma ex-estagiária me disse que ingressaria no Mestrado da UENP, e me perguntou porque eu também não o fazia. Perguntei a ela especificamente sobre o que se tratava o mestrado, pois já tinha desistido dessa ideia pouco após me formar, no ano de 2003, diante de algumas situações de vida que, às vezes, obrigam-nos a mudar o rumo dos nossos sonhos. Na época, eu virei concursada e ingressei no serviço público, deixando então adormecer a ideia de uma pós-graduação *strictu sensu*. Ela, então, ingressou no curso, e pensei que eu poderia acordar em mim esse desejo antigo. O nome dela é Ana Paula Conde Bogo, e já é mestre pela UENP há alguns anos. Aninha, obrigada pelo toque!

Assim, comecei a planejar diversas vezes o mestrado mas não sabia nem por onde começar. Até que um amigo me convidou para ir num grupo de pesquisa da faculdade de Direito: o Guilherme Barbosa da Silva. Fui então, ao grupo do Professor Ilton Garcia da Costa, que com muito carinho me acolheu e acreditou nos projetos de pesquisa que eu tinha. Obrigada Guilherme e Professor Ilton. Foi assim que comecei a trilhar o caminho do mestrado até ser aprovada, no ano de 2016.

Tive o prazer de ter uma turma maravilhosa e muito unida, com o propósito de ajuda mútua e contribuição acadêmica de uns para com outros. Agradeço a todos sem exceção. Agradeço a todos os professores pelos ensinamentos, mas em especial aos professores Maurício de Aquino, pela visão nova de direito que me proporcionou e auxílio imensurável que sua disciplina forneceu para o desenvolvimento do trabalho e Érika Mendes de Carvalho, cujas aulas foram de excelente utilidade, também. Agradeço ao coordenador do programa Dr. Fernando de Brito Alves, que sempre se colocou à disposição para me auxiliar quanto à

pesquisa, e ao professor Renato Bernardi, pela contribuição para a pesquisa com sua experiência profissional.

Devo um agradecimento especial ao meu orientador Vladimir Brega Filho, que conheço há quase vinte anos, desde os tempos de graduação, e que apesar de muito tempo sem frequentar a faculdade, jamais perdi o contato pois com frequência nos cruzávamos no mercado Pão de Açúcar fazendo compras em Ourinhos. Foi um grande prazer reencontrá-lo novamente como mestre e orientador, o que me possibilitou o desenvolvimento do trabalho de maneira fluida.

Agradeço a Natalina pela paciência e sempre prontidão, e a tia Izô pelo carinho com o cafezinho para a turma. Não poderia esquecer também do meu grande amigo Epaminondas, que conheci desde o primeiro dia que voltei a frequentar os bancos acadêmicos e que me ajudou muito com a pesquisa, e ao meu amigo Rogério Cangussu, pelos incentivos e pela grande lição de humildade acadêmica e profissional. Ficam também meus agradecimentos à professora Emilia Paiva, da UENP de Bandeirantes, por toda atenção e disposição em me auxiliar com a parte quantitativa do método, e às professoras Annecy Tojeiro Giordani e Simone Luccas, da UENP de Bandeirantes e Cornélio Procópio, as quais tive a oportunidade de conhecer quando fui aluna especial do Mestrado em Ensino Profissional.

É... a lista está ficando grande, mas ainda faltam muitos que contribuíram para o banquete ficar pronto. Posso escrever só mais um pouquinho? Sim ou sim? Vamos lá.

Agradeço aos meus chefes que sempre me apoiaram quanto ao mestrado e cujos ensinamentos trago para a vida. À Dra. Joana Tonetti Biazus e Dr. Júlio César Michelucci Tanga, pelos ensinamentos, incentivos, boas doses de compreensão quanto a afastamentos do trabalho em virtude da vida acadêmica. Pessoas que levarei para a vida, e que são referência de trabalho e retidão. Agradeço ao Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, em especial aos desembargadores Adalberto Xisto Jorge, Luiz Taro Oyama e Gilberto Ferreira, e servidores que me auxiliaram com a obtenção de dados da minha pesquisa, como o Jillian, a Rachel e o Cláudio. Ainda referente ao meu círculo de trabalho, agradeço à minha equipe, Bruno, Rafaela, Rodrigo e Letícia (esses dois últimos estagiários que já criaram asas e voaram) e Cíntia, que suportaram minhas ausências diante dos compromissos acadêmicos.

Agradeço a todos os demais Tribunais Regionais Eleitorais do Brasil, que me auxiliaram na pesquisa, bem como às Procuradorias Gerais dos Estados, que forneceram informações fundamentais para o trabalho, e à Câmara dos Deputados, que num atendimento célere, me enviou, gratuitamente, dados solicitados para o trabalho, que eu julgava ter que ir para Brasília buscar pessoalmente para ter acesso.

De fato, a receita teve toque e tempero de praticamente todas as regiões de país, pois se pretende que seja servida gratuitamente para todos aqueles que tem fome: no caso do nosso trabalho, para todos os que não tem direitos políticos por pendência da multa criminal e para quem os direitos fundamentais não passam da tinta do papel utilizado na impressão da Constituição Federal.

Assim, vou encerrando esse setor, desejando bom apetite para quem queira saborear a refeição que preparamos.

Jacarezinho, PR, 20 de setembro de 2018.

*Na religião do Estado a penitência  
chama-se multa, e não há indulgência.*

*Carlos Drummond de Andrade,  
“O avesso das coisas”*

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. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Função Política do Direito) do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, Paraná, 2019, 131p.

## RESUMO

O texto é fruto de uma década de pesquisa, iniciada pelo método da observação, e seguida pela indução, e apresenta a situação de exclusão social gerada pelo impedimento em restabelecer direitos políticos de indivíduos condenados, com pena integralmente cumprida, e sentença declaratória extintiva de punibilidade, mas com pendência do pagamento de multa aplicada no processo criminal, diante do art. 15, inc. III da Constituição Federal de 1988. A sua justificativa se dá diante do Estado Social e Democrático de Direito e necessidade de inclusão e ressocialização desse segmento da população, tendo como objetivo apontar uma inversão na função política do direito, linha a que se vincula a pesquisa, no sentido de que um diploma com caráter inclusivo, como a Constituição, acabe trazendo disposições excludentes. Apesar de estarem em liberdade, esses indivíduos têm direitos fundamentais negados ou com acesso dificultado diante da suspensão dos direitos políticos, o que interfere na regularidade de demais esferas da vida civil, causados pelos reflexos na situação do cadastro de pessoa física (CPF), barrando em exigências de quitação eleitoral para usufruir do direito à educação e trabalho em órgão público, por exemplo. Partindo da dignidade da pessoa humana e sua correlação com cidadania e participação política, assuntos esses que mereceram análise histórica de todas as Constituições Brasileiras, e de documentos produzidos na fase de redemocratização do país, entre 1985 e 1988, e tratando, também, de multa criminal, analisaram-se mais de 20 mil comunicações fornecidas pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná contidas no sistema de Informações de Direitos Políticos, o INFODIP, no período de 13 meses. Os métodos de análise estatística e de conteúdo permitiram mostrar que aproximadamente 35% das comunicações referentes à extinção de punibilidade não possibilitaram o retorno ao direito de votar por inadimplência da multa, havendo representação textual e gráfica do quadro de exclusão social e ineficácia dos direitos fundamentais a partir do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, Corte que entende que a multa é efeito da condenação, não obstante após o advento da Lei n. 9.268/96 a multa ter adquirido o caráter de dívida de valor, na sua fase executória. Nesse sentido, procedeu-se a uma crítica desse posicionamento, apontando-se, ainda, a falta de uniformidade nos procedimentos de execução da multa pelas Procuradorias Gerais Estaduais, que poderá causar agravamento quanto à situação do condenado, sem ouvir da recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 3150, que declarou que a competência para a execução de multa é do Ministério Público, o que, em breve futuro, gerará novo cenário quanto ao cumprimento dessa reprimenda. Propôs-se a mitigação do contido no art. 15, inc. III da Constituição considerando que em matéria de direitos políticos, as mudanças ou manutenção de disposições da época do Império não contemplaram os fundamentos da República, contidos no art. 1º da Constituição atual, sugerindo-se, portanto, uma revisão de comunicações de extinção de punibilidade encaminhadas à Justiça Eleitoral, a fim de verificá-las e tratá-las, caso tenham conteúdo impeditivo de restabelecimento de direitos políticos pela inadimplência da multa.

**Palavras-chave:** Dignidade da Pessoa Humana; Cidadania; Suspensão de Direitos Políticos; Multa Criminal; Mitigação do Art. 15, inc. III, da CF.

NAVAS, Ana Paula Pavanini. SUSPENSION OF POLITICAL RIGHTS DUE TO CRIMINAL FINE: IMPEDIMENT FOR THE CONCRETION OF CITIZENSHIP AND THE EFFECTIVENESS OF FUNDAMENTAL RIGHTS. Master's Dissertation in Juridical Science of the Post-Graduate Program in Juridical Science of the Center of Applied Social Sciences (Concentration Area: Theories of Justice – Justice and Exclusion; Research Line: Political Function of Law) of the State University of the North of Paraná, Jacarezinho, Paraná, 2019, 131p.

## ABSTRACT

The text is the result of a decade of research, initiated by the method of observation, and followed by induction, and presents the situation of social exclusion generated by the impediment in reestablishing political rights of individuals convicted, with full penalty finished, and sentence declaring extinction of punishability, but pending the payment of a fine imposed in the criminal process, in view of art. 15, inc. III of the Federal Constitution of 1988. Its justification is given before the Social and Democratic State of Law and the need for inclusion and resocialization of this segment of the population, aiming to point out a reversal in the political function of the law, a line to which research is linked, in the sense that a diploma of an inclusive nature, such as the Constitution, ends up bringing exclusionary provisions. Although they are at liberty, these individuals have fundamental rights denied or with difficult access due to suspension of political rights, which interferes with the regularity of other spheres of civil life, caused by the reflexes in the situation of the individual register (CPF), barring in electoral discharge requirements to enjoy the right to education and work in a public body, for example. Starting from the dignity of the human person and its correlation with citizenship and political participation, subject that deserved historical analysis of all the Brazilian Constitutions, and of documents produced in the phase of redemocratization of the country, between 1985 and 1988, and also dealing with criminal fine, more than 20 thousand communications provided by the Regional Electoral Tribunal of Paraná contained in the system of Information of Political Rights, INFODIP, in the period of 13 months, were analyzed. The methods of statistics and content analysis allowed to show that approximately 35% of the notices related to the extinction of punishability did not make it possible to return to the right to vote due to non-payment of the fine. The results were brought also by textual and graphic representation of the social exclusion framework and ineffectiveness of the fundamental rights, deriving from the opinion of the Superior Electoral Court, which understands that the fine is an effect of the conviction, notwithstanding the advent of Law no. 9,268 / 96, which caused the fine to acquire the character of value debt, in its enforceable phase. In this sense, a criticism was made of this position, also pointing out the lack of uniformity in the procedures for execution of the fine by the State Attorney General's Office, which may cause aggravation to the situation of the convicted person, also pointing the recent decision of the Federal Supreme Court in ADI 3150, which declared that the power to execute a fine belongs to the Public Prosecutor's Office, which, in the near future, will generate a new scenario regarding compliance with this reprimand. It was proposed to mitigate the content of art. 15, inc. III of the Constitution considering that in matters of political rights, the changes or maintenance of dispositions of the time of the Empire did not contemplate the foundations of the Republic, contained in art. 1 of the current Constitution, thus suggesting a review of communications of extinction of punishability sent to the Electoral Court, in order to verify and address them, if they have a content that prevents the reinstatement of political rights due to the default of the fine.

**Keywords:** Dignity of the Human Person; Citizenship; Suspension of Political Rights; Criminal Fine; Mitigation of Art. 15, inc. III, of CF.

## LISTAS DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

<b>Figura 1</b> – Mensuração conforme software “Decision Analyst Stats™ 2.0” .....	119
<b>Gráfico 1</b> - Comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018.....	102
<b>Gráfico 2</b> - Comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná que geraram anotação de condenação entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018.....	105
<b>Gráfico 3</b> - Comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná que geraram anotação de condenação, sem multa informada na pena, entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018.....	106
<b>Gráfico 4</b> – Informação de “multa” no campo pena imposta.....	112
<b>Gráfico 5</b> – Tipo e o regime do cumprimento das penas .....	115
<b>Gráfico 6</b> – Total de comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018, por mês.....	116
<b>Gráfico 7</b> – Total de comunicações de multa inadimplida recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018, por mês.....	118
<b>Tabela 1</b> - Comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná informando a prescrição da multa entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018.....	107

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1 DA METODOLOGIA, DO PROCESSO DE PESQUISA E DO MARCO TEÓRICO .....	17
2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DO BRASIL .....	28
2.1 Motivos e consequências da suspensão dos direitos políticos.....	41
2.2 Reflexos da suspensão dos direitos políticos, em virtude de condenação criminal, relativamente ao exercício de demais direitos fundamentais e ausência de dignidade da pessoa humana.....	47
3 “PENA” DE MULTA APLICADA EM SEDE DE AÇÃO PENAL.....	60
3.1 Multa “penal” ou dívida de valor. Um olhar pela criminologia crítica. Uma questão de política criminal.....	68
3.2 Posição das cortes superiores a respeito da multa aplicada em sede de ação penal, em especial o Tribunal Superior Eleitoral .....	74
3.3 Prescrição da multa. É possível? .....	84
3.4 Hermenêutica, interpretação e o cenário desejado consoante a função política do direito .....	87
4 DA ANÁLISE DOS DADOS FORNECIDOS E DESDOBRAMENTOS DA PESQUISA.....	101
4.1 Multa inadimplida como causa de não restabelecimento de direitos políticos.....	101
4.1.1 Comunicações de extinção de punibilidade que geraram anotação de condenação.....	103
4.1.2. Informação acerca da prescrição da multa .....	106
4.2 Análise das penas e regimes de cumprimento informados no campo correspondente à pena imposta.....	110
4.2.1 Não restabelecimento de direitos políticos justificado pela ausência de pagamento da multa, mas sem informação de multa na pena imposta .....	111
4.3 Do tipo e do regime de cumprimento das penas.....	113
4.4 Do antes e depois do processo administrativo 0604343-88/DF .....	115
4.5 Do nível de confiança da pesquisa quantitativa.....	118
4.6 Desdobramentos da pesquisa com base na interpretação das normas, da doutrina, do posicionamento das Cortes Superiores e dos dados apresentados.....	120
CONCLUSÃO .....	123
BIBLIOGRAFIA.....	125
ANEXOS.....	131

## INTRODUÇÃO

O Estado é uma figura presente em todas as democracias do mundo. As democracias, por sua vez, consistem na participação mais ou menos ampla dos cidadãos que compõem o Estado, a fim de promover a deliberação e participação no governo, nas políticas públicas, em prol da inclusão social, igualdade e dignidade da pessoa humana. Nesses princípios e fundamentos baseiam-se as Constituições e os governantes que ocupam os cargos do Poder Executivo dos Estados, ao menos enquanto promessas de campanhas eleitorais. Em parte das vezes, no entanto, eles restam presentes apenas na folha de papel, como letra quase morta, de aplicabilidade pífia.

De fato, foi após a Segunda Grande Guerra Mundial que o mundo experimentou uma onda de novidades jurídicas e políticas com viés inclusivo e distributivo, marcando o início de novos tempos, com viés mais agregador e pacífico. Devagar, e mais notadamente após os anos 2000, viu-se ruir o conceito de superioridade de um cidadão em relação ao outro, de modo que todos possam ser iguais, na medida de suas desigualdades. No Brasil, foi a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) que pela primeira vez promoveu a igualdade de cidadania entre os brasileiros, no sentido de participação da vida política do país, ao possibilitar o exercício do voto para todos os brasileiros a partir dos 18 anos, mesmo que analfabetos ou miseráveis, deixando para trás, de uma vez, restrições que caracterizam o voto capacitário, baseado na capacidade intelectual do indivíduo, e censitário, concernente a sua renda.

Ainda assim, não obstante a previsão positivada de uma gama de direitos fundamentais, cujo rol, apesar de extenso, não é exaustivo, alguns óbices circunstanciais foram colocados quanto ao exercício dos direitos políticos, inseridos no artigo 15 e seus incisos da CF/88<sup>1</sup>, sem que, no entanto, se atentasse para consequências fora desse âmbito, que poderiam, inclusive, ferir a dignidade da pessoa humana. Dentre os citados óbices, interessa diretamente ao trabalho a suspensão dos direitos políticos por motivo de condenação

---

<sup>1</sup> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I – cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II – incapacidade civil absoluta;

III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV – recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, parágrafo 4º.

criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, conforme o que dita o inciso III do referido artigo.

De fato, esse fator para impedimento de direitos políticos veio sendo repetidamente previsto em todas as Constituições Brasileiras, e um dos seus motivos principais era que o exercício de votar, se manifestar politicamente, era incompatível com a falta de liberdade. Há de se ressaltar: antes do século XIX, as penas cominadas por condutas criminosas eram, via de regra, penas corpóreas, iniciando-se, num momento mais tardio, o cárcere. Foi apenas após o início da era capitalista, mas especificamente do capitalismo tardio do mencionado período, que outros tipos de penas, em especial a pena de multa, começaram a ser aplicadas, em substituição a penas privativas de liberdade.

Não obstante isso, votar continua sendo um impedimento para indivíduo condenado criminalmente no Brasil, ainda que em liberdade, e até mesmo cumprindo o período de suspensão da pena, o *sursis*. O fato agrava-se quando se fala acerca da pena de multa aplicada isolada ou cumulativamente para um indivíduo, que também tem o condão de suspender os direitos políticos, enquanto não adimplida, mesmo que o indivíduo já tenha cumprido pena mais grave. Essa situação não condiz com a proposta inclusiva da Constituição de 1988, principalmente quando declara que entre os seus fundamentos está a cidadania e dignidade da pessoa humana. Ainda, o próprio Estado Social e Democrático de Direito resta prejudicado quando indivíduos que jamais foram presos, e continuaram cumprindo suas atividades em liberdade, ou quando indivíduos que já cumpriram toda a pena privativa de liberdade ou restritiva de direitos, permanecem sem o direito de participação na sociedade.

Fosse só isso, o não exercício dos direitos políticos, seja voluntário ou por questões impeditivas constantes na própria Constituição, tem reflexos no exercício de diversos outros direitos fundamentais previstos na nova ordem brasileira após a redemocratização, como os direitos à saúde, educação e trabalho.

Nesse sentido, a presente dissertação desenvolve-se a fim de explicitar e tornar clara a situação pela qual aqueles indivíduos, os quais o Estado se propõe a ressocializar com a pena, passam diante dos efeitos gerados pela suspensão dos direitos políticos, dificultando ou até mesmo impedindo o processo de reinclusão social, no caso dos egressos do sistema carcerário brasileiro, desatendendo à dignidade da pessoa humana e outros fundamentos da República Federativa do Brasil. Ao final, diante do caráter propositivo, será apresentada possível solução para promoção da inclusão e garantia da eficácia dos direitos fundamentais. Trata-se, de fato, de tema relevante que merece atenção e pesquisa.

Para tanto, a metodologia e o marco teórico utilizados foram destacados para capítulo próprio, para melhor esclarecimento do percurso percorrido pela pesquisadora, durante mais de uma década. Essa estratégia julgou-se necessária posto que o problema é primordialmente notado no âmbito profissional da Justiça Eleitoral, coadunado com o pequeno interesse que o segmento pesquisado, os condenados, despertam nas pessoas, diante da ainda existente cultura de que lugar de bandido é na prisão. O problema, assim, se apresenta de forma mais clara para servidores dessa Justiça Especializada, mas com pequeno número de servidores no país, quando comparado aqueles efetivos em outras Justiças Comuns ou Federais, o que justifica estudo ainda incipiente do assunto.

Desse modo, e uma vez posto o problema, a dissertação inicia-se com o capítulo 1 dedicado a metodologia utilizada para identificação mais acurada do problema, colocação do mesmo, sua comprovação e relevância, e possível solução. Alguns autores também já são referenciados no corpo do capítulo, delineando o trilha a ser seguido pela pesquisa, de modo que deles poderá haver concordância ou discordância, a depender do posicionamento.

No capítulo 2, são apresentadas lições sobre dignidade da pessoa humana, cidadania, direitos políticos. Por meio de uma análise histórica das Constituições Brasileiras, mostra-se que a dignidade da pessoa humana foi prevista, pela primeira vez, somente em 1988. Aponta-se, também, a evolução da participação do brasileiro no processo político, e os óbices que, circunstancialmente, lhe recaíam, até que se chegue na condição atual, prevista pela CF/88, notadamente o previsto no art. 15, inc. III, diante da disposição de que os direitos políticos devem ser suspensos diante de condenação criminal transitada em julgado, sendo mantidos nessa condição enquanto durarem os efeitos da condenação. A mitigação do entendimento dessa última parte, no sentido de duração dos efeitos da condenação, é a proposta apresentada, no sentido de que multa aplicada em processo criminal não seja considerado um efeito da condenação capaz de manter os direitos políticos suspensos.

O capítulo 3, por sua vez, trata da pena de multa e sua executoriedade perante os órgãos públicos envolvidos, trazendo diferentes posicionamentos da doutrina e das cortes superiores brasileiras quanto à natureza dessa reprimenda e forma de sua execução, notadamente após o advento da Lei n. 9.268/1996, além da recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), acerca do assunto, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.150. Os posicionamentos baseiam-se em pesquisa realizada não apenas na doutrina e jurisprudência, mas também por meio de questionário encaminhado às Procuradorias Gerais do Estado e Procuradoria da Fazenda Nacional, e coleta de informações acerca de orientações expedidas por cada Tribunal Regional Eleitoral do país quanto ao papel da multa como

instituto capaz de suspender ou manter suspensos os direitos políticos do indivíduo condenado.

Após, e uma vez já em posse dos conceitos de dignidade da pessoa humana cidadania, direitos políticos e multa, a relação entre esses e a implicação quanto à eficácia dos direitos fundamentais, o capítulo 4 dedica-se à análise de dados coletados com abrangência de todo o Estado do Paraná, no período de 13 (treze) meses, e que mostram o problema da suspensão de direitos políticos e impedimento para restabelecimento por inadimplência da multa penal, como gerador de exclusão social e impeditivo de participação política. O período de 13 meses justifica-se diante da pesquisa de dados realizada, conforme explanação que segue. Foram selecionados dados entre os meses de abril de 2017 e maio de 2018, considerando-se os seguintes fatores: a) o cadastro eleitoral, em ano de eleição, como o de 2018, fecha o processamento de comandos de suspensão e restabelecimento de direitos políticos no mês de junho que antecede a eleição, conforme calendário operacional do Tribunal Superior Eleitoral; b) diante de uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que passou a ter operacionalidade, mediante ofício-circular para o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná a partir de 26 de março de 2018, optou-se por comparar os dados de dois meses iguais de anos diferentes. Assim, se fossem solicitados dados de maio de 2017 a maio de 2018, apenas os meses de maio de ambos os anos poderiam ser comparados. Ampliando a amostra para o mês de abril de 2017, foi possível comparar dados de abril e maio de 2017 com abril e maio de 2018.

Assim, após a demonstração dos dados, apresentam-se os desdobramentos da pesquisa, propondo-se a mitigação do art. 15, inc. III, da CF, de modo a permitir a participação dos condenados na vida do Estado, promovendo a eficácia dos direitos fundamentais e cidadania condizente com as propostas constitucionais do Brasil e anseios dos Estados democráticos.

## 1 DA METODOLOGIA, DO PROCESSO DE PESQUISA E DO MARCO TEÓRICO

O presente trabalho desenvolveu-se a partir da observação de casos particulares, ocorridos no período de 11 anos, no Fórum da Justiça da 22ª Zona Eleitoral de Santo Antônio da Platina/PR.

Na experiência proporcionada pela atividade profissional, a partir da observação de casos de indivíduos, eleitores ou não, condenados por sentença criminal transitada em julgado, com sentença declaratória extintiva de punibilidade pelo cumprimento de pena privativa de liberdade, mas com inadimplência de multa criminal, após 6 anos, foi possível induzir que tal situação era responsável por uma série de embaraços aos exercícios dos direitos fundamentais, diante de sua ineficácia para os casos observados. Ainda, notou-se que não apenas os direitos políticos eram restringidos pela existência de dívida pecuniária decorrente de condenação criminal, como também direitos sociais e de participação na comunidade. Em apoio a isso, pertinente o apontamento de Odília Fachin, no sentido de que o método observacional pode ser considerado o início de toda pesquisa, sendo que a observação pressupõe a captação, com precisão, de aspectos essenciais e acidentais de um fenômeno empírico<sup>2</sup>.

Diante disso, questionou-se: *Por que os indivíduos que foram condenados criminalmente, à pena privativa de liberdade cumulada com multa, após terminarem a pena principal, ou seja, a pena privativa de liberdade, e terem sentença declarando a extinção de sua punibilidade, continuam com os direitos políticos suspensos?; Por que a suspensão dos direitos políticos reflete na eficácia de demais direitos fundamentais, impedindo o exercício dos mesmos pelos indivíduos condenados, o que causa (ou aumenta) a exclusão social?*

Assim, durante o período, houve uma abordagem a partir do conhecimento científico, de maneira que a experiência induziu a formulação de hipóteses, indo além do empírico, e procurando conhecer não apenas os fenômenos, mas também suas causas e leis<sup>3</sup>. De início, ao delimitar o tema e fazer o recorte proposto, houve dúvida quanto a sua viabilidade, ainda mais tratando-se de assunto pouco explorado pela ciência jurídica. De fato, “a maioria das ideias iniciais é vaga e exige ser analisada com cuidado para que se transforme em formulações mais

---

<sup>2</sup> FACHIN, Odília. *Fundamentos de Metodologia*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 35.

<sup>3</sup> CERVO, Amado Luiz, BERVIAN, Pedro Alcino. *Metodologia científica*. 4 ed. São Paulo: Makron Books, 1996, p. 7.

precisas e estruturadas”<sup>4</sup>. No entanto, a partir de estudos pertinentes à metodologia, notou-se a possibilidade de florescimento do tema, por meio da semente plantada pela observação, no âmbito profissional, conforme já explicitado no início desse capítulo.

Percebeu-se, também, não se tratar de fenômeno local, e sim nacional, posto que as normas que regem a Justiça Eleitoral são federais, e a corte suprema na área, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), emite normas e regulamentações para todos os Tribunais Regionais Eleitorais, havendo um para cada unidade da federação, cada qual responsável, por sua vez, por replicá-las para todas as zonas eleitorais. As zonas eleitorais são as menores unidades da Justiça Eleitoral, e todo município brasileiro é abrangido por uma ou mais zonas eleitorais.

Assim, numa fase inicial, foram observados fatos consistentes nos inúmeros indivíduos que, no período, procuraram o Fórum da 22ª Zona Eleitoral de Santo Antônio da Platina/PR solicitando o título de eleitor. Esses indivíduos, usualmente, foram, em algum momento, encarcerados pelo delito cometido, sendo, portanto, egressos. Em comum havia o fato de que já tinham cumprido toda a pena privativa de liberdade, inclusive com sentença judicial declaratória da extinção da punibilidade, mas não tinham conseguido solver a multa que lhes havia sido aplicada como parte da pena. O pedido deles era a regularização do título eleitoral, para que pudessem, assim, ser beneficiários de outros direitos fundamentais, como saúde, trabalho, educação, entre outros.

Logo, o método indutivo é o que mais se adequou para a colocação do problema, pois, partindo-se de dados particulares, foi possível inferir uma verdade geral ou universal<sup>5</sup>. Segundo Karl Popper,

É comum dizer-se “indutiva” uma inferência, caso ela conduza de *enunciados singulares* (por vezes denominados também enunciados “particulares”), tais como descrições dos resultados de observação ou experimentos, para *enunciados* universais, tais como hipóteses ou teorias<sup>6</sup>.

Desse modo, a hipótese e as conclusões do presente trabalho vão resultar da observação dos fenômenos, que se apresentaram repetidos<sup>7</sup>, durante mais de uma década, e

---

<sup>4</sup> SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. *Metodologia de pesquisa*. Tradução de Daisy Vaz de Moraes; revisão técnica de Ana Gracinda Queluz Garcia, Dirceu da Silva, Marcos Júlio. 5 ed. Porta Alegre: Penso, 2013. p. 52.

<sup>5</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da metodologia científica*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 82.

<sup>6</sup> POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2007, p. 27.

<sup>7</sup> MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no Direito*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 63.

que não são apenas acontecimento locais, mas que ocorrem em todo o território nacional, conforme já exposto.

Preocupou, no entanto, o rigor científico da pesquisa diante da predominância da indução, já que “está longe de ser óbvio, de um ponto de vista lógico, haver justificativa no inferir enunciados universais de enunciados singulares, independentemente de quão numerosos sejam estes”<sup>8</sup>, pois “qualquer conclusão colhida desse modo sempre pode revelar-se falsa”<sup>9</sup>. No entanto, “é possível pretender conhecer a realidade segundo um método indutivo para além de um aspecto singular de uma coisa individual, contanto que o método não pretenda à universalização”<sup>10</sup>, apesar das críticas de Popper, que rejeita a probabilidade da hipótese, por considerá-la insatisfatória<sup>11</sup>, no caso de pesquisas indutivas. Assim, sendo a ciência “uma sistematização de conhecimentos, um conjunto de proposições logicamente correlacionadas sobre o comportamento de certos fenômenos que se deseja estudar”<sup>12</sup>, o desafio de escrever o presente trabalho foi levado adiante, com o intuito de levar ao conhecimento do público das áreas de ciências sociais aplicadas uma situação que, dia após dia, gera exclusão social, por meio do impedimento do exercício de direitos políticos e ineficácia de outros direitos fundamentais, reflexamente. Exclusão social, termo que pode abranger exclusão em diversas áreas e contextos, para os fins do presente trabalho, será associada “com as questões referentes ao conceito de cidadania – marcando a sua ausência, sua negação e a necessidade de sua compreensão como o direito a ter direitos”<sup>13</sup>.

Diante disso, a pesquisa contribui para a comunidade em geral, em âmbito nacional, pois é desconhecido o fato, pela maioria das pessoas alheias à área jurídica, acerca da suspensão dos direitos políticos como consequência da condenação por delito, e de como esse fato, de certa maneira, numa política criminal às avessas, pode contribuir para a exclusão social, no tempo e no espaço, do indivíduo condenado, ao impedir que, para ele, sejam efetivos os direitos fundamentais. Tem-se que o fato “é uma dificuldade, ainda sem solução, que é mister determinar com precisão, para intentar, em seguida, seu exame, avaliação crítica e possível solução”<sup>14</sup>.

Os indícios notados quando indivíduos condenados a pena de multa inadimplida, (mesmo que já tivessem cumprido a pena privativa de liberdade) quanto ao impedimento de

---

<sup>8</sup> POPPER, *op. cit.*, p. 27.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 27-28.

<sup>10</sup> AGUILLAR, Fernando Herren. *Metodologia da ciência do direito*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 29.

<sup>11</sup> POPPER, *op. cit.*, p. 30 e p. 279.

<sup>12</sup> MEZZARROBA, *op. cit.*, p. 74.

<sup>13</sup> FONSECA, Zilma. Exclusão-inclusão: circularidade perversa no Brasil contemporâneo. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*. Vol. 12, n. 2. Rio de Janeiro, maio/ago. 2014, p. 235.

<sup>14</sup> ASTI VERA, Armando. *Metodologia da Pesquisa Científica*. Porto Alegre: Globo, 1976, p. 97.

exercício de outros direitos fundamentais revelaram uma realidade<sup>15</sup> que deve ser compartilhada não apenas na área jurídica, mas entre todas as instituições brasileiras que promovam, de certa forma, a eficácia dos direitos fundamentais, no sentido de minimizar ou, até mesmo, aniquilar essa situação de exclusão social, que será detalhada com mais minúcias no próximo capítulo.

Para tanto, foi certificado que a relação entre multa criminal inadimplida e ineficácia de direitos fundamentais, além dos direitos políticos, é generalizada no público observado, assegurando-se quanto à identidade dos fenômenos, bem como, levando em conta, aspectos quantitativos<sup>16</sup>.

Dessa forma, com base no trinômio verdade-evidência-certeza passou-se da análise dos fatos para a coleta de dados. Há verdade quando presente certa conformidade entre o que se julga e diz e aquilo que se manifesta do objeto, ressaltando-se, no entanto, a impossibilidade de seu atingimento absoluto e total, pois nenhum objeto é inteiramente transparente; evidência, por sua vez, é a manifestação clara e transparente do que se manifesta do ser, sendo anterior à verdade; certeza, por fim, é a adesão firme a uma verdade, sem temor de engano, sendo preocupação do cientista chegar a verdades que possam ser afirmadas com certeza<sup>17</sup>. Não há de se esquecer, no entanto, que diante do atingimento absoluto da verdade e, em se tratando de ciências jurídicas, “método científico válido em direito é aquele que reconhece sua própria instabilidade original, seu caráter móvel e pluralista. [...] Há mais de uma resposta correta em matéria de direito, ainda que todas as respostas não sejam admissíveis”<sup>18</sup>.

Nesse sentido, foi solicitado ao Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), por meio da Corregedoria Regional Eleitoral (CRE), uma parcela do banco de dados contidos no sistema de Informação de Direitos de Políticos<sup>1</sup> (INFODIP), que reúne informações acerca

<sup>15</sup> LAKATOS; MARCONI, *op. cit.*, p. 83.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>17</sup> CERVO; BERVIAN, *op. cit.*, p. 12-15.

<sup>18</sup> AGUILLAR, *op. cit.*, p. 40.

<sup>1</sup> O sistema de Informação de Direitos Políticos (INFODIP) é o meio pelo qual tratam-se determinadas situações referentes aos direitos políticos do indivíduo de nacionalidade brasileira, notadamente às causas de suspensão de direitos políticos, previstas no art. 15 da Constituição Federal de 1988: cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação da todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; improbidade administrativa, nos termos do art. 37, parágrafo 4º. A incapacidade civil absoluta deixou de ser causa de suspensão de direitos políticos após a Lei n. 13.146, conhecida como o Estatuto da Pessoa com Deficiência).

O sistema INFODIP está implantado no TRE-PR (funcionando desde 20/06/2013), TRE-AC (2016), TRE-AL (2017), TRE-AM (2017), TRE-AP (2015), TRE-BA (2017), TRE-DF (2018), TRE-ES (2014), TRE-GO (2016), TRE-MA (2015), TRE-MG (2018), TRE-MS (2015), TRE-MT (2015), TRE-PA (2016), TRE-PB (2018), TRE-PE (2016), TRE-RJ (2017), TRE-RN (2017), TRE-RO (2014), TRE-RR (2015), TRE-RS (2017) e TRE-TO (2017). O sistema também foi formalmente solicitado pelo TRE-CE e pelo TRE-PI.

dos direitos políticos em âmbito estadual. O sistema foi utilizado pela primeira vez no Estado do Paraná, seu berço de criação, e agora já adotado em vinte e uma unidades das federação nos âmbitos dos tribunais regionais eleitorais. Nesse sistema, implementado, na prática, em 20 de junho de 2013, no TRE-PR, é possível consultar todas as comunicações capazes de suspender ou restabelecer os direitos políticos de indivíduos, eleitores ou não, posto que concentra dados como comunicação de condenação, extinção de punibilidade, conscrição, improbidade administrativa, entre outras categorias capazes de, alguma forma, atingir os direitos políticos e seu exercício.

Cabe a ressalva que não somente eleitores fazem jus a direitos políticos, já que mesmo aqueles que não têm título eleitoral por nunca terem se alistado, não obstante obrigatoriedade de nível constitucional, podem ter seus direitos políticos suspensos. Logo, uma vez comunicada alguma causa que implique suspensão de direitos políticos, seja o serviço militar obrigatório, seja condenação criminal, caso o indivíduo, com dezoito anos ou mais, não possua título de eleitor, seu nome é inserido em uma Base de Perda de Suspensão que lhe impede, assim, de se alistar como eleitor até que cesse o impedimento.

Destarte, para dar sustentação à pesquisa, foi selecionada uma amostra do INFODIP num período de 13 meses, compreendendo os meses de maio de 2017 a maio de 2018, totalizando 21.659 (vinte e uma mil, seiscentas e cinquenta e nove) comunicações. Com auxílio do programa Excel versão 14.0, as comunicações foram filtradas de acordo com a justificativa apresentada para o arquivamento, cuja palavra chave para que se procedesse o ato de arquivar foi “multa”, restando, para o presente trabalho, 8.252 (oito mil, duzentas e cinquenta e duas) comunicações para análise de dados, cujos resultados serão esmiuçados em tópico específico, sendo que, para o momento, será tratada sobre a forma de análise desses dados (*vide* Capítulo 4).

O recorte inicial, que deu origem ao número de 21.659 comunicações, foi feito em todas as comunicações de extinção da punibilidade que foram arquivadas manualmente e, portanto, não processadas, ou seja, que não refletiram o restabelecimento de direitos políticos pela ausência de requisitos suficientes para tanto. Quando todos os requisitos para restabelecimento de direitos políticos estão presentes, após análise do servidor responsável, comanda-se o processamento, e o arquivamento se dá de forma automática. Posteriormente, conforme já exposto no parágrafo acima, recortou-se novamente aquelas que, dentre o arquivamento manual, apresentavam justificativa condizente com o inadimplemento da multa, por meio de expressões “multa não paga”, “não houve pagamento da multa”, “não há

informações sobre o pagamento da multa”, e outras expressões que, sem dúvida, prestavam-se a significar a não solvência da pena de multa aplicada em sede de ação penal.

Aliado ao método estatístico, para contagem das comunicações, utilizou-se a análise de conteúdo, por considerar-se adequado a essa fase do estudo. A análise de conteúdo compreende a utilização de um conjunto de técnicas parciais de análise das comunicações, porém complementares, consistentes em explicitar e sistematizar o conteúdo das mensagens, possibilitando ou não a quantificação, mas que permitem deduções lógicas e justificadas, de modo a enriquecer os resultados, ou aumentar a sua validade, aspirando uma interpretação final fundamentada, mesmo quanto a impressões e juízos intuitivos, por meio de operações conducentes a resultados de confiança<sup>19</sup>. Logo, à análise de conteúdo foi agregado o método dedutivo para extrair interpretações dos dados apresentados.

Foi necessário, também, associar uma análise semântica das comunicações, posto que foram identificadas 2.954 (duas mil, novecentas e cinquenta e quatro) maneiras de expressar o mesmo conteúdo nas comunicações analisadas manualmente, sendo necessário abordar o sentido das unidades linguísticas, a fim de descobrir o seu significado<sup>20</sup>. De fato, “os argumentos semânticos podem ser usados para justificar, criticar ou mostrar que uma interpretação é admissível, ao menos semanticamente”<sup>21</sup>. A unidade de registro de busca foi o termo “multa”, mas diante da necessidade de se efetuar um recorte semântico, a fim de admitir válidas para o presente trabalho as multas inadimplidas, usou-se, para a análise, o tema “multa não paga” e similares, com a mesma significação, conforme já exposto. O recurso utilizado para esse agrupamento foi tabela dinâmica, que possibilitou quantificar quantas vezes determinado motivo, com idênticos caracteres, foi utilizado no material recortado. Residualmente, foi feita análise por computador das comunicações cuja palavra de recorte não foi encontrada, por amostragem, por meio do programa Analyst Stats<sup>TM</sup> 2.0, para mensuração de margem de erro.

Desse modo, conjugou-se à abordagem quantitativa, a qualitativa, diante da necessidade de contextualizar a mensagem, apreendendo a sua significação. Com isso, percebeu-se que multa inadimplida impediu o restabelecimento de direitos políticos, de maneira que, uma vez recebida informação que um indivíduo cumpriu a pena imposta em sua condenação, seja qual for ela, reclusão, detenção ou restritiva de direitos, com exceção da

---

<sup>19</sup> BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. 1 ed. São Paulo: Edições 70, 2016, p. 48-49.

<sup>20</sup> Ibid., p. 50.

<sup>21</sup> ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica*. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva; revisão técnica de tradução e introdução à edição brasileira de Cláudia Toledo. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 233.

multa, e teve sentença declaratória extintiva de punibilidade, mas com multa não adimplida, a comunicação não foi enviada para processamento no sistema e, portanto, arquivada manualmente pelo servidor que a recebeu. Por sentença declaratória extintiva da punibilidade, entende-se a decisão proferida pelo juízo da condenação, declarando que o indivíduo, quanto a determinado crime praticado, já não deve mais nada à Justiça, tendo cumprido a pena aplicada, integralmente.

Passados esses esclarecimentos, identificam-se, assim, as variáveis na pesquisa. “Variável é uma propriedade que pode oscilar e cuja variação pode ser medida ou observada”<sup>22</sup>. Elas representam valor para a pesquisa científica quando se relacionam com outras variáveis, fazendo parte de uma hipótese ou teoria<sup>23</sup>. Nos dizeres de Fachin,

Compete ao pesquisador selecionar no universo de variáveis que incluem o problema em estudo aquelas que se deixam conhecer, dentre estas, as mais significativas, ou seja, as que exercem maior influência no estudo em questão. Neste caso, consideram-se as controláveis pelo estudioso e, finalmente, trabalham-se com aquelas que são passíveis de mensuração. A quantidade de variáveis para estudo na pesquisa é muito pequena em relação ao conjunto daquelas que estão agindo<sup>24</sup>.

No presente trabalho, notam-se<sup>25</sup>: a) a variável de gênero do tipo descontínua, em que há ausência de graduação numérica, não havendo obediência a qualquer ordem sequencial natural de continuidade<sup>26</sup> – os egressos do sistema penal brasileiro; b) a variável por espécie do tipo independente, conhecida como fator determinante para que haja certo efeito ou consequência<sup>27</sup> – multa criminal inadimplida pelo condenado e encaminhada para inscrição em dívida ativa, mesmo após pena privativa de liberdade integralmente cumprida e assim declarada por sentença declaratória extintiva de punibilidade; c) variável por espécie do tipo dependente, como aquela que está no estudo a ser descoberta ou explicada<sup>28</sup> – reflexos da suspensão dos direitos políticos quanto à eficácia de demais direitos fundamentais.

Para os fins do presente trabalho, não será adotada a integralidade do conceito legal de egresso, nos termos do art. 26 da Lei de Execução Penal, n. 7.210/84. Neste documento, define-se o egresso como o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do

---

<sup>22</sup> SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. *Metodologia de pesquisa*. Tradução de Daisy Vaz de Moraes; revisão técnica de Ana Gracinda Queluz Garcia, Dirceu da Silva, Marcos Júlio. 5 ed. Porta Alegre: Penso, 2013. p. 114.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>24</sup> FACHIN. *op. cit.*, p. 75-76.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 76-86.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 77.

estabelecimento, e o liberado condicional. Quanto a esse último, posto que ainda cumprindo pena privativa de liberdade, mesmo que em regime aberto, não há que se falar em exercício de direitos políticos; logo, não há como se aplicar essa definição ao estudo em tela. Assim, será emprestado, parcialmente, a definição que pertine ao indivíduo liberado definitivamente, mas sem atenção ao prazo de um ano, posto que, na prática, nota-se que o egresso do sistema penal demora muito mais tempo para se reintegrar na sociedade. Será considerado egresso, também, aquele que cumpriu o período máximo de prisão processual, ou seja, que ficou 81 dias na prisão, posto que, nesse período, que computa quase três meses, é provável que já tenha perdido seus vínculos empregatícios ou com instituições de ensino, agravado pelo fato que, na prática, no Brasil, nota-se que as prisões processuais, não raramente, extrapolam esse prazo sem que o indivíduo seja liberado<sup>11</sup>.

Quanto à multa criminal inadimplida, entenda-se um valor em dinheiro cobrado de réu condenado em ação penal, com destinação ao Fundo Penitenciário, e não pago integral ou parcialmente. A dívida ativa, por sua vez, refere-se aos créditos que o ente responsável pela execução tem direito a receber, sejam eles de natureza tributária ou não-tributária, regularmente inscritos pelas Procuradorias Gerais dos Estados e pela Procuradoria da Fazenda Nacional, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento, pela lei ou por decisão proferida em processo regular<sup>29</sup>. Para o presente trabalho, os créditos são aqueles de natureza não-tributária, ou seja, a multa penal. A essa multa não paga e encaminhada para inscrição em dívida ativa, deve-se agregar o fato de o indivíduo estar em liberdade e, tendo sido condenado a outro tipo de pena, cumulativamente, já tê-las cumprido em sua integralidade.

Já os reflexos da suspensão dos direitos políticos quanto à eficácia de demais direitos fundamentais serão tratados nos demais tópicos, ao se tratar de dignidade da pessoa humana, cidadania, democracia, multa penal e interpretação da lei e da Constituição pelos Tribunais Superiores, posto que assunto que permeia o trabalho como um todo, sendo esse o problema cuja possível solução procura-se.

Desse modo e diante da experiência e observação constantes, obteve-se matéria potencial para a formulação da hipótese<sup>30</sup>: *demonstrar porque o manutenção da suspensão de direitos políticos para aqueles que, mesmo já tendo cumprido integralmente a pena privativa de liberdade, mas ainda inadimplentes quanto à multa penal, promove uma*

---

<sup>11</sup> Vide Habeas Corpus n. 384.660 – PE (2017/0000568-1). O paciente, preso em 05/04/2015, só foi liberado após decisão do STJ, em 11/01/2017.

<sup>29</sup> PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO ALAGOAS. O que é dívida ativa. Disponível em: <http://www.procuradoria.al.gov.br/divida-ativa/o-que-e-divida-ativa>. Acesso em: 23 ago 2018.

<sup>30</sup> SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, *op. cit.*, p. 116.

*exclusão social, diante da ineficácia de direitos fundamentais, além dos direitos políticos, propondo interpretação sobre o assunto com o viés de inclusão.* Procurar-se-á apontar uma inversão de valores quanto à aplicação de uma política criminal condizente com o Estado Social Democrático de Direito, numa espécie de função política do direito às avessas.

Conforme explicam Amado Luiz Cervo e Pedro Alcino Bervian,

Em termos gerais, a hipótese consiste em supor conhecida a verdade ou explicação que se busca. Em linguagem científica, a hipótese equivale, habitualmente, à suposição verossímil, depois comprovável ou denegável pelos fatos, os quais não se decidem, em última instância, sobre a verdade ou falsidade dos fatos que se pretende explicar<sup>31</sup>.

Para isso, uma vez desenvolvida a parte observacional, indutiva, e estatística da pesquisa, aliada essa última, à análise de conteúdo, dedução e análise semântica, passou-se para a revisão bibliográfica pertinente, a fim de fundamentar a hipótese. Nesse interim, notou-se inconsistência doutrinária e escassez de publicações para o tratamento da execução da multa penal após encaminhada para dívida ativa. Viu-se, logo, a necessidade de diligências diretas com os entes responsáveis pela execução da multa penal inadimplida, o que foi feito, *a priori*, no Estado de São Paulo, mas sem a formulação de um questionário específico. De posse das informações recebidas, foi possível elaborar questionário, enviado para todas as Procuradorias dos Estados do Brasil, e Procuradoria da Fazenda Nacional, por meio eletrônico. A justificação e comprovação da hipótese do trabalho, que inicialmente se pensou ter apenas dimensão teórica, passou a contar com os entendimentos institucionais, e portanto práticos. Entendeu-se necessário interpretar o assunto sistematicamente, posto que as variáveis propostas na hipótese parecem inverossímeis<sup>32</sup>, à medida em que abrangem ramos do direitos aparentemente distantes, já que além do direito constitucional, é possível notar a presença do direito eleitoral, do direito penal e do direito tributário. Afinal, o que tem a ver pena de multa inadimplida, encaminhada para inscrição em dívida ativa, com suspensão de direitos políticos e ineficácia de direitos fundamentais? Algumas relações somente podem ser estabelecidas a partir da contextualização, argumentação e interpretação. Tal qual ovo e chocolate parecem não ter relacionamento verossímil, no período de Páscoa fica explicitada a relação entre eles, havendo explicações pertinentes quanto à simbologia do ovo.

Desse modo, diante da necessidade de tratar os diversos objetivos específicos da pesquisa, optou-se por uma revisão bibliográfica condizente com o contexto e apta a

---

<sup>31</sup> CERVO; BERVIAN, *op. cit.*, p. 26.

<sup>32</sup> SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, *op. cit.*, p. 117.

fundamentar a hipótese, sendo extensiva, em verdade, mas não exaustiva, para que não se perca de vista o *objetivo principal: mostrar a exclusão social causada pela atual orientação do Tribunal Superior Eleitoral quanto ao inadimplemento da multa penal*. De fato, “a empresa do conhecimento jurídico não se dedica à descoberta de verdades essenciais, mas à compreensão das estruturas, da lógica, da organização, do funcionamento e da prática do fenômeno jurídico limitado no tempo e no espaço”<sup>33</sup>.

Por esse motivo, e considerando que o objeto construído, ou seja, a dissertação, possa também servir aos outros, e não apenas à pesquisadora<sup>34</sup>, o presente trabalho preocupava-se em dedicar seus tópicos a esclarecer os termos da hipótese, explícitos e implícitos, para que, por derradeiro, demonstre a relação entre eles, comprovando-a.

Diante da necessidade de conceituação de alguns termos, para desenvolvimento do tema (os quais não são o fim específico da pesquisa, mas o meio para a sua compreensão, já que o *iter* para o atingimento da hipótese passará por variáveis aparentemente inverossímeis, ou seja, sem ligação de obviedade entre si), algumas definições serão necessárias.

No entanto, quanto ao tratamento dos objetivos específicos da pesquisa, conceitos como dignidade da pessoa humana, cidadania, direitos políticos, multa, entre outros, necessários ao desdobramento do trabalho não terão todos seus conceitos admitidos dissecados, posto que, muitas vezes, determinado sentido poderá não guardar qualquer pertinência com o trabalho. Embora a definição, do ponto de vista científico, deva ter pretensões mais profundas, ela deve envolver não apenas uma visão de referência da indicação do objeto que se define, mas também uma operacionalidade<sup>35</sup>.

Ademais, por se tratar de pesquisa concernente à área de humanidades, deve ser considerado não apenas o fator territorial (já que a pesquisa é aplicável ao Sistema Penal Brasileiro, exclusivamente), mas também o fator cultural, que abre “uma dimensão incontornável de perspectivas axiológicas para o cientista social”<sup>36</sup>. Logo, por exemplo, ao abordar o tema pena, não conviria tratar sobre a pena de morte, que em nada agregaria ao presente feito. Tampouco importaria tratar a multa e seu conceito devido a práticas contrárias a sociedade que não leis penais, como aquela que incide, por exemplo, diante do atraso na entrega de um livro à biblioteca.

---

<sup>33</sup> AGUILLAR, *op. cit.*, p. 46.

<sup>34</sup> ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Souza. 23 ed. São Paulo: Perspectiva, 2010, p. 05.

<sup>35</sup> FACHIN, *op. cit.*, p. 94.

<sup>36</sup> BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da pesquisa jurídica*. Teoria e prática da monografia para cursos de direito. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 67.

Nesse sentido, ao tratar de cidadania, por exemplo, recorreu-se a autores nacionais e estrangeiros, posto que conveniente para o estudo, diante da semelhança de conceitos em estados democráticos. Utilizaram-se dos conceitos de T. H. Marshall, em âmbito geral; para o contexto brasileiro, a principal referência é José Murilo de Carvalho, autor que também contribuiu para o estudo de direitos políticos, que no Brasil, é intrinsecamente ligado ao conceito de cidadania. Para esse último assunto, foram selecionados os ensinamentos de constitucionalistas brasileiros, entre os quais Paulo Bonavides, José Afonso da Silva, Uadi Lamego Bulos e Gilmar Ferreira Mendes, entre outros, que também puderam colaborar com uma breve análise de direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana, como Manuel Gonçalves Ferreira Filho e Ingo Wolfgang Sarlet.

Para a análise da pena em geral e da pena de multa, pertinentes, ao trabalho, obras de Beccaria e Rusche e Kirchheimer, autores estrangeiros, e lições de Luiz Régis Prado, com estudos específicos sobre a pena de multa no sistema penal brasileiro, cujo capítulo, a esse tema dedicado, também, minuciará acerca das orientações dos Tribunais Superiores do Brasil, sendo eles o Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Superior Tribunal de Justiça (STJ), quanto aos efeitos da pena de multa aplicada em sede de processo criminal. (*vide* Capítulo 3)

Ainda, durante o desenvolvimento da pesquisa e redação da presente dissertação, notou-se a necessidade de ingressar na criminologia, a fim de fundamentar a posição adotada pelos tribunais, diante da inadimplência da multa aplicada em sede de ação penal, qual seja, a de impedir restabelecimento de direitos políticos. Nesse sentido, recorreu-se a Alessandro Baratta e Antonio Garcia-Pablos de Molina, numa revisão de literatura estrangeira sobre o assunto, e a Juarez Cirino e Vera Regina Pereira de Andrade, no Brasil.

Por fim, mas não menos importante, ajudaram na fundamentação da presente dissertação as lições de hermenêutica, interpretação e argumentação, para o que contribuíram Celso Ribeiro de Bastos, J. J. Gomes Canotilho, Robert Alexy e Chäim Perelman e Lucie Obrecht-Tyteca.

Desse modo, a fim de procurar eliminar erros na hipótese, aliaram-se os dados fornecidos pelo TRE-PR à revisão bibliográfica, para melhor atendimento dos anseios científicos, no sentido de busca e produção da verdade, sem descuidar dos desdobramentos da pesquisa, diante da possibilidade de mais de uma resposta correta.

## 2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, CIDADANIA E DIREITOS POLÍTICOS NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DO BRASIL

A dignidade da pessoa humana foi trazida pelo constituinte como um dos fundamentos da República, ao lado da cidadania, sendo ambos intimamente ligados aos direitos fundamentais. Tratando-se inicialmente do primeiro, pois pré-argumento para cidadania e direitos políticos, tem-se que a dignidade da pessoa humana é de difícil definição ou conceituação, posto que por ter uma história construída em torno de si, exige uma quase constante necessidade de retomada e reconstrução, desde o rastreio da evolução da palavra em si até a apresentação de seu sentido<sup>37</sup>.

Inicialmente, a dignidade da pessoa humana, como ideia de um valor intrínseco do ser humano, tem matrizes religiosas, em especial judaico-cristã, conforme referências encontradas na Bíblia de que, sendo o ser humano criado à imagem e semelhança de Deus, é dotado de valor próprio, não podendo, assim, ser transformado em objeto ou instrumento de ação alheia<sup>38</sup>. De fato, ela toma matizes e cores diferentes a depender do período que se estuda. Interessante ressaltar o conceito atribuído à dignidade humana no período de antiguidade clássica, que, de certa forma, ainda é assim entendido nos dias de hoje, por boa parcela da população, diante do que popularmente se diz sobre ter dignidade. Sarlet traz que

No pensamento filosófico e político da Antiguidade clássica, verifica-se que a dignidade (*dignitas*) da pessoa humana dizia, em regra, com a posição social ocupada pelo indivíduo e o seu grau de reconhecimento pelos demais membros da comunidade, daí poder falar-se em uma quantificação e modulação da dignidade, no sentido de se admitir a existência de pessoas mais dignas ou menos dignas. Cuida-se de um conceito (ou dimensão) política da dignidade, cunhado pelo perecimento do indivíduo às elites políticas da sociedade à vinculação da dignidade às ações humanas e seu respectivo resultado<sup>39</sup>.

Foi apenas a partir da influência da civilização romana que a dignidade desvinculou-se de seu cargo ou posição social, adquirindo, então, um sentido moral, e, posteriormente, característica de capacidade de autodeterminação inerente à própria natureza humana, por

---

<sup>37</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 10 ed. rev. e atual. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2015, p. 31.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 32-33.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 33.

influência das ideias tomistas, de modo que, por força da dignidade, o ser humano é livre por natureza e existe em função de sua própria vontade<sup>40</sup>.

No período renascentista a dignidade perde o seu viés religioso, baseando-se na própria concepção do ser humano, motivo pelo qual, novamente, por meio das ideias de diferentes expoentes desse período, volta-se a vinculá-la ao *status* social ocupado pelo indivíduo, ligando-a, outrora à liberdade moral, estando o processo de secularização completo a partir das ideias de Immanuel Kant<sup>41</sup>. O filósofo pauta suas lições na autonomia da vontade do indivíduo e na moralidade, de maneira que

O ser racional tem de se considerar sempre como legislando num reino dos fins possível pela liberdade da vontade, seja como membro, seja como soberano. Mas o lugar do último, ele pode ocupá-lo, não pela mera máxima de sua vontade, mas só quando é um ser completamente independente, sem necessidades e sem restrição dos recursos adequados à sua vontade. [...] A moralidade consiste, portanto, na relação de toda ação com a legislação pela qual somente é possível um reino dos fins. Essa legislação, porém, tem de poder ser encontrada em todo ser racional ele próprio e originar-se de sua vontade, cujo princípio, portanto, é: não fazer nenhuma ação a não ser segundo uma máxima passível de ser uma lei universal, e, portanto, de tal sorte que *a vontade possa, mediante sua máxima, se considerar ao mesmo tempo a si mesma como legislando universalmente*<sup>42</sup>.

E continua:

A razão refere, portanto, toda máxima da vontade, enquanto legislando universalmente a toda outra vontade e também a toda ação para consigo mesmo, e isso, aliás, não por causa de qualquer outro motivo prático ou vantagem futura, mas em virtude da ideia da *dignidade* de um ser racional que não obedece a nenhuma lei senão àquela que ele dá ao mesmo tempo a si mesmo. [...] No reino dos fins tudo tem ou bem um *preço* ou bem uma *dignidade*. O que tem preço, em seu lugar também se pode pôr outra coisa, enquanto *equivalente*, mas o que se eleva acima de todo preço, não permitindo, por conseguinte, qualquer equivalente, tem uma dignidade<sup>43</sup>.

Conforme expõe Sarlet, “é justamente no pensamento de Kant que a doutrina jurídica mais expressiva – nacional e estrangeira – ainda hoje parece estar identificando as bases de

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 34-35.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 37-39.

<sup>42</sup> KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução nova com introdução e notas por Guido Antônio de Almeida. São Paulo: Discurso Editorial: Barcarolla, 2009, p. 261; 263.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 263; 265.

uma fundamentação e, de certa forma, de uma conceituação da dignidade da pessoa humana<sup>44</sup>.

Peter Häberle, ao tratar sobre o direito constitucional alemão, ressalta que

no âmbito econômico-social, a existência humana digna apresenta-se suficientemente importante ao legislador constitucional de sorte a exprimir não apenas uma garantia, mas também para delimitar a liberdade econômica individual. A posição elevada ocupada por essa “especial” cláusula da dignidade humana evidencia-se por meio da sua associação com os “princípios de justiça”<sup>45</sup>.

Sendo subjetivo o conceito de dignidade da pessoa humana, com cada qual defendendo sua própria concepção de dignidade do homem, muitos filósofos, dentre os maiores, contribuíram para a compreensão desse conceito, de maneira que se faz necessário alcançar uma definição da expressão, que, mesmo permanecendo aberta, venha a alcançar certa objetividade<sup>46</sup>.

Assim, Bruno Cunha Weyne salienta que o princípio da dignidade humana “surge como parâmetro mínimo para reger as relações sociais e as condutas humanas, de modo que se evitem tanto a arbitrariedade do poder público sobre todos os seres humanos quanto a factível destruição da própria vida humana no planeta”<sup>47</sup>, considerando-o “o princípio mais básico do Direito, tendo uma clara *prioridade hierárquica* frente às demais normas jurídicas – às quais devem dele extrair seu fundamento material”<sup>48</sup>.

Nota-se, nesse ponto, que duas terminologias foram utilizadas para o tópico, sendo elas dignidade da pessoa humana e dignidade humana, de acordo com a expressão utilizada pelos autores citados. Para os fins do presente trabalho, os termos serão considerados como sinônimos e doravante, preferir-se-á o termo dignidade da pessoa humana. No entanto, oportuno ressaltar distinção trazida por Sarlet<sup>49</sup>, no sentido de que, ao se referir à dignidade

---

<sup>44</sup> SARLET, *op. cit.*, p. 41.

<sup>45</sup> HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (org.). *Dimensões da dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello Aleixo. 2 ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 48.

<sup>46</sup> MAURER, Béatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana... ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (org.). *Dimensões da dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Tradução de Rita Dostal Zanini. 2 ed. rev. e ampli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 120-121.

<sup>47</sup> WEYNE, Bruno Cunha. *O princípio da dignidade humana: reflexões a partir da filosofia de Kant*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 22.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>49</sup> SARLET, *op. cit.*, p. 62.

humana, poder-se-á estar referindo à dignidade da humanidade como um todo, o que não se aplica ao presente trabalho.

Ainda quanto à natureza da dignidade da pessoa humana, Rothenburg<sup>50</sup> a coloca como fundamento dos direitos fundamentais, que nela devem se fundar, promovendo-a, sendo, assim, revelada. Para o autor, “a dignidade não é um direito fundamental, pois senão seria um direito preponderante, que sempre se imporá em relação aos demais”.

Sarlet expõe uma condição multidimensional, aberta e inclusiva de dignidade da pessoa humana, definindo-a como

a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida<sup>51</sup>.

Passada a questão conceitual da dignidade da pessoa humana, cumpre situá-la no ordenamento jurídico constitucional brasileiro. Nesse ponto, é importante pontuar que nenhuma Constituição Brasileira, à exceção da CF/88, mencionou a dignidade da pessoa humana. Embora essa noção tenha sido introduzida nos países democráticos após a Segunda Guerra Mundial e Declaração da Carta de Direitos Humanos, em 1948, quando “entendeu-se que a proteção dos direitos fundamentais não poderia ficar adstrita a cada Estado, pois tais direitos eram transcendentais”<sup>52</sup>, o Brasil a previu, positivamente, apenas quatro décadas depois. Assim, antes do período de redemocratização no país, não havia que se falar que a suspensão dos direitos políticos feria a dignidade da pessoa, ao impedir, também, o exercício de demais direitos fundamentais. Aliás, poucos e em caráter precário eram tais direitos, se comparados ao período atual, sendo “normal” e socialmente aceitável a segregação entre ricos e pobres, patrões e empregados, trabalhadores urbanos e rurais, alfabetizados e não alfabetizados, o trabalho infantil, a punição física contra os mais fracos, entre outras questões que aos olhos da segunda década dos anos 2000 parecem ser inacreditáveis para um passado não tão distante. Por muitos anos o trabalhador rural e as empregadas domésticas não tiveram

---

<sup>50</sup> ROTHENBURG, Walter Claudius. *Direitos fundamentais*. Coordenação André Ramos Tavares, José Carlos Francisco. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2014, p. 121-122.

<sup>51</sup> SARLET, *op. cit.*, p. 70-71.

<sup>52</sup> BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos fundamentais na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 16.

direito à carteira de trabalho assinada, e os analfabetos, até 1988, não eram autorizados ao exercício do voto. E não se falava em dignidade da pessoa humana.

Assim, de todas as Constituições anteriores à de 1988, mencionadas em seguida, neste mesmo capítulo quando da abordagem sobre direitos políticos, nenhuma delas previu a dignidade da pessoa humana, e todas elas previram, com certa similaridade, a suspensão de direitos políticos para indivíduos condenados criminalmente por sentença transitada em julgado, podendo as transcrições dos artigos ser conferidas nas notas de rodapé quando da menção do dispositivo de cada uma das constituições.

No período que antecedeu a Constituição Cidadã, tomaram lugar anteprojeto e projetos de Constituições para o resgate da sistema democrático, após período de governo militar, além de instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte, para debater os pontos previstos nesses documentos, a fim de definir a redação final e dar vida à Constituição da República Federativa do Brasil do ano de 1988.

Assim, alguns desses documentos, e outros que resultaram de debate pela Assembleia Nacional Constituinte, foram analisados, a fim de verificar os motivos para manutenção, no art. 15, inc. III, acerca da suspensão de direitos políticos por sentença criminal transitada em julgado, enquanto durarem os efeitos, tendo sido possível, também verificar o surgimento da dignidade da pessoa humana nos debates.

O primeiro documento selecionado foi o Anteprojeto Constitucional<sup>53</sup>, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, nos termos do Decreto n. 91.450/85, publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil em 26 de setembro de 1986, como suplemento especial ao número 185. Foi esse texto que formou a base para a instalação da Assembleia Nacional Constituinte. À época, o então presidente José Sarney, salientou que um dos motivos da reunião dos então Constituintes era o estímulo à participação da cidadania, destacando não apenas a singularidade do momento histórico, mas também o perecimento e renascimento do tempo, a cada segundo, com o conseqüente perecimento e renascimento de circunstâncias políticas. Os membros da Comissão de Estudos Constitucionais, por sua vez, atentos à vontade do povo, por meio de cartas, memoriais em petição, encontros, debates e imprensa propuseram uma ordem jurídica aberta e um sistema democrático de Direito.

De fato, passava-se por um momento de mudança política mais acentuado e que podia ser de fato sentido com mais rigor, do que as situações políticas que dia a dia permeiam a vida do cidadão nos anos 2000 no Brasil. Não era apenas uma política pública a ser mudada,

---

<sup>53</sup> BRASIL. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Anteprojeto Constitucional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, n. 185, suplemento especial. 26 de setembro de 1986.

mas o sistema de governo, e uma abertura democrática, restabelecendo o exercício do voto e participação do cidadão, como nunca visto antes na história do país.

Não obstante isso, o Anteprojeto também não previu a dignidade da pessoa humana em qualquer parte, mantendo, no art. 61, parágrafo 1º, a suspensão de direitos políticos por condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos, sem previsão do trânsito em julgado da sentença. Assim, indivíduos criminalmente condenados, não importa a quais penas, não poderiam votar ou ser votados, mesmo se em liberdade, diante de natureza da pena. O estímulo à participação da cidadania, ao qual se referiu o presidente da época, não se deu nesse campo, tampouco parece ter sido essa a vontade do povo, ou por desconhecimento da situação dos condenados, ou por questões de falta de senso de direitos humanos e dignidade dos condenados, tão inerente à época, que a comissão de estudos se preocupou, no art. 41, quanto aos direitos do preso no tocante à sua dignidade e integridade física e mental, sendo essa, juntamente com a previsão do art. 20, quanto à prática do culto religioso, as únicas menções à dignidade do texto.

Passando para a análise do Projeto de Constituição A<sup>54</sup>, da Comissão de Sistematização, datado de novembro de 1987, disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, previu-se, pela primeira vez, no art. 1º, a dignidade das pessoas como um dos fundamentos da República. Nesse sentido, isto é, na garantia de condições mínimas de vida digna e possibilidade de participação ativa não apenas de sua própria vida, mas da vida dos demais seres humanos, é que pauta-se o fundamento da cidadania, como decorrência da dignidade da pessoa humana, passando-se, então, na sequência, à análise desse fundamento, também, retomando o contexto histórico de todas as constituições brasileiras.

No direito brasileiro o conceito de cidadania, atualmente, caminha ao lado dos direitos políticos do nacional. Embora cidadania, em sentido amplo, abranja vários significados, como, por exemplo, atravessar em faixa de pedestre, evitando acidentes e transtornos no trânsito, e separar resíduos para reciclar, juridicamente, cidadania consiste no gozo dos direitos políticos, conforme definido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Dessa forma, retomando o direito constitucional brasileiro desde a Constituição Política do Império do Brasil, datada de 25 de março de 1824, o Título 2º associou a qualidade de ser cidadão brasileiro ao critério territorial, de filiação de pais brasileiros nascidos no estrangeiro, desde que os genitores estivessem a serviço no Brasil, a portugueses

---

<sup>54</sup> BRASIL. Projeto de Constituição A. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-253.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

residentes no país por ocasião da independência ou à naturalização. No mesmo título, art. 8º, tratou dos direitos políticos, vindo a suspender-se o exercício destes por incapacidade física ou moral (inc. I), ou por sentença condenatória à prisão ou degredo, enquanto duradouros seus efeitos (inc. II)<sup>55</sup>.

Esse documento também definiu quem podia votar, de maneira que todos aqueles qualificados eram obrigados a isso, o que incluía homens com mais de 25 anos, que ganhassem acima de 100 mil réis, ou com mais de 21 anos para casos específico, como chefes de família, clérigos, entre outros. Ainda analfabetos tinham direito ao voto sendo grande o número de votantes<sup>56</sup>.

No entanto, com a independência do Brasil, no ano de 1822, e o gradual reconhecimento da nação no âmbito internacional, e a falta de um real movimento de luta da população por emancipação, gerou-se um grande déficit de direitos fundamentais, e consequentemente, de cidadania, apesar da concessão dos direitos políticos. De fato, utilizando-se das lições de Marshall, a cidadania se reflete em três faces: civil, política e social.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor dos membros do organismo. [...] O elemento social se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, direito de participar, por completo, uma herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalece na sociedade<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Art. 6. São Cidadãos Brasileiros I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação. II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os ilegítimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio. III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil. IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia. V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação.

Art. 7. Perde os Direitos de Cidadão Brasileiro I. O que se naturalisar em paiz estrangeiro. II. O que sem licença do Imperador aceitar Emprego, Pensão, ou Condecoração de qualquer Governo Estrangeiro. III. O que for banido por Sentença.

Art. 8. *Suspende-se o exercicio dos Direitos Politicos* I. Por incapacidade physica, ou moral. II. *Por Sentença condemnatoria a prisão, ou degredo, enquanto durarem os seus efeitos.* (grifo da autora).

<sup>56</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. 23 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017, p. 35.

<sup>57</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 63-64.

O desenvolvimento de cada elemento se deu, sequencialmente, em séculos diferentes, de maneira que formaram os direitos civis no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX, com algum entrelaçamento<sup>58</sup>. No entanto, se for feita uma análise do Brasil monárquico, nota-se que os direitos políticos foram concedidos bem antes que os direitos civis, considerando que a escravidão, no país, durou até o ano de 1888. Dessa forma, direitos como liberdade eram mais raros que direitos políticos, já que ampla parcela da população masculina tinha direito ao voto. Isso se refletiu num mau exercício de tais direitos políticos. Traçando um perfil daqueles tornados cidadãos pela Constituição de 1824, tem-se que

Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do governo, um alvará da justiça, uma postura municipal. Entre os analfabetos incluíam-se muitos dos grandes proprietários rurais. Mais de 90% da população vivia em áreas rurais, sob controle ou a influência dos grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo. [...] A maior parte dos cidadãos do novo país não tinha tido prática do exercício do voto durante a Colônia. Certamente, não tinha também noção do que fosse um governo representativo, do que significava o ato de escolher alguém como seu representante político. [...] Mas votar, muitos votavam. Eram convocados às eleições pelos patrões, pelas autoridades do governo, pelos juizes de paz, pelos delegados de polícia, pelos párocos, pelos comandantes da Guarda Nacional. A luta política intensa e violenta. O que estava em jogo não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local<sup>59</sup>.

Assim, na história constitucional do Brasil nota-se que, dentre os direitos fundamentais necessários ao exercício da cidadania, foram os direitos políticos os primeiros a tomar forma, sem a presença do elemento dos direitos civis, o que até hoje reflete no mau exercício político da população brasileira. Os direitos políticos, de cunho obrigatório, tinham mais um cunho de conservação no poder da classe dominante do que, em verdade, exercício de cidadania, sendo os mesmos suspensos, apenas, em caso de sentença condenatória a prisão ou incapacidade civil ou moral, perdurando essa situação durante o Brasil Império.

Com a proclamação da República e a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, estabeleceram-se restrições ao exercício dos votos, como reflexo de lei previamente editada em 1881<sup>60</sup>, como ao impedir de votarem os analfabetos, por exemplo, a suspensão da cidadania, conforme art. 71, ocorreria por incapacidade física ou moral, ou por condenação criminal (sem especificar o tipo de pena),

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>59</sup> CARVALHO, *op. cit.*, p. 37-38.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 44.

enquanto durassem seus efeitos<sup>61</sup>. Ainda, e de novo, o direito constitucional brasileiro considerava somente o elemento político da cidadania. Ambos os diplomas não passavam, na verdade, de meras dicções legais, estatutos políticos de domínio do governo e na de garantias de liberdade, o que mudou, apenas, e por pouco tempo, com a Constituição Brasileira de 1934, que embora num cenário em que já se permitia o voto feminino, conviveu o com ambiente entre Guerras Mundiais, sendo que sua curta existência não preservou as garantias constitucionais que trouxe<sup>62</sup>. Sobre a suspensão dos direitos políticos, repetiu a antecessora no art. 110, alínea b<sup>63</sup>, tal qual o fez a Constituição de 1937, no art. 118, também alínea b<sup>64</sup>.

A Constituição de 1946, embora tenha restabelecido a democracia e garantido algumas liberdades civis, sucumbiu às suas sucessoras resultantes do regime militar, dos anos de 1967 e 1969, para aqueles que consideram a Emenda n. 1 à Constituição de 1967 como nova constituição, já que materialmente nova, embora exista grande divergência quanto ao assunto, não cabendo, entretanto, maiores considerações a respeito da natureza do diploma expedido em 1969, pois não relevante para o presente estudo.

Quanto aos direitos políticos, o diploma de 1946 nada inovou em seu art. 135, parágrafo 1º, inciso II<sup>65</sup>, quanto às causas de suspensão por cometimento de delitos, bem

---

<sup>61</sup> Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:

1º) os mendigos;

2º) os analfabetos;

3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;

4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual.

§ 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

Art 71 - Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados.

§ 1º - Suspendem-se:

a) por incapacidade física ou moral;

b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.

§ 2º - Perdem-se:

a) por naturalização em país estrangeiro;

b) por aceitação de emprego ou pensão de Governo estrangeiro, sem licença do Poder Executivo federal.

§ 3º - Uma lei federal determinará as condições de reaquisição dos direitos de cidadão brasileiro.

<sup>62</sup> GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. Políticas dos direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988: releitura de uma *constituição dirigente*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão. São Luís, p. 274. 2005.

<sup>63</sup> Art. 110 – Suspendem-se os direitos políticos:

a) por incapacidade civil absoluta;

b) pela condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.

<sup>64</sup> Art. 118 - Suspendem-se os direitos políticos:

a) por incapacidade civil absoluta;

b) pela condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.

<sup>65</sup> Art. 135 – Só se suspendem ou perdem os direitos políticos nos casos deste artigo.

§ 1º - Suspendem-se:

II – por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.

como os dois diplomas do período militar, respectivamente nos arts. 144, inc. I, alínea b<sup>66</sup> (1967) e 149, parágrafo 2º, alínea c<sup>67</sup> (1969).

Assim, até esse período, e fazendo-se uma análise da realidade brasileira, Fernando de Brito Alves apontou uma inversão da pirâmide de Marshall, de maneira que direitos políticos vieram antes que direitos civis (ainda hoje muito negligenciados), produzindo uma série de consequências, sendo que a “principal consiste na associação da democracia à cidadania e aos direitos políticos e à possibilidade de efetiva participação nas decisões do poder político (inclusive do ponto de vista redistributivo), numa escala progressiva de realização do direito”<sup>68</sup>.

Então, por influência dessa realidade brasileira, a suspensão de direitos políticos, seja por incapacidade civil ou moral, ou por condenação criminal, reflete diretamente no gozo de direitos civis, em tese, distintos do exercício de votar e possibilidade de ser votado. Isso não fazia muita diferença antes da redemocratização do país, que ocorreu durante a década de 80 do século passado, já que muitos direitos civis eram de fato suprimidos, desrespeitados, ou mesmo não transformados em direitos fundamentais por ausência de previsão constitucional.

A Constituição de 1824, embora trouxesse amplo rol de liberdades públicas, convertidas numa Declaração de Direitos, por influência das Revoluções Americana e Francesa, respectivamente em 1776 e 1789, marcou-se, na realidade, pelo binômio monarquia e escravidão<sup>69</sup>, não havendo implementação dessas liberdades, diante da diferença de contexto político social entre Estados Unidos, França e Brasil. A Constituição de 1891 ampliou a Declaração de Direitos com a previsão do *habeas corpus*<sup>70</sup>. O diploma promulgado em 1934, embora mais preocupado com questões sociais, ampliando a gama de direitos fundamentais, a partir da concessão do direito ao voto para a mulher e constitucionalização de direitos sociais, sucumbiu à Constituição de 1937, que reduziu alguns direitos e garantias individuais<sup>71</sup>. A Carta de 1946, por sua vez, retomou postulados constitucionais das liberdades públicas, mas “pecou na *efetividade* (eficácia social), não correspondendo, inteiramente, às exigências e

<sup>66</sup> Art. 144 – Além dos casos previstos nesta Constituição, os direitos políticos:

I – suspendem-se:

b) por motivo de condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos.

<sup>67</sup> Art. 149 – Assegurada ao paciente ampla defesa poderá ser declarada a perda ou suspensão dos seus direitos políticos.

§ 2º – A perda ou suspensão dos direitos políticos dar-se-á por decisão judicial:

c) por motivo de condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos.

<sup>68</sup> ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular*. A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013, p. 138.

<sup>69</sup> BULOS, Uadi Lamego. *Curso de Direito Constitucional*. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 493-494.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 494

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 495-496

aspirações do seu tempo [...]”<sup>72</sup>. A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n. 1/69 ou Constituição de 1969 para alguns autores preocuparam-se em consolidar os princípios da Revolução, marcada por período de suspensão de direitos individuais e políticos e ampliação da possibilidade de censura<sup>73</sup>.

Assim, como visto, o direito constitucional brasileiro ampliou o eleitorado através de suas diversas constituições, havendo retrocessos no número daqueles que faziam jus aos direitos políticos, como já mencionado no período próximo à Proclamação da República, em 1881, e, gradualmente, também, concedeu e suprimiu demais direitos e liberdades individuais. Como ponto comum, no entanto, sempre apontou a característica de ser cidadão “o ser titular de direitos políticos”, suspendendo-os, desde o início da existência do país na ordem internacional, por incapacidade civil ou moral e por condenação criminal.

Iniciada a fase de redemocratização, na década de 80, o tema acerca de direitos políticos, quanto aos motivos de sua suspensão, não teve enfoque necessário para qualquer mudança de orientação. Nem mesmo a previsão expressa de dignidade da pessoa humana como fundamento da República na Constituição de 1988 fez com que os egressos fossem destinatários de aplicação efetiva, o que pode ser notado diante da análise de projetos e debates durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, quando se nota não ter sido esse grupo foco de debates, quando ao exercício de direitos políticos.

Foi feita análise documental de textos que precederam a Constituição Federal de 1988, como o Anteprojeto Constitucional de Afonso Arinos, o Projeto de Constituição A, da Comissão de Sistematização, a Ata da 214<sup>a</sup> sessão da Assembleia Nacional Constituinte e o quadro histórico dos dispositivos constitucionais referente ao art. 15 da CF/88. Importante deixar registrado que o trabalho constituinte deu-se em sete etapas e vinte e cinco fases.

Quanto à questão dos direitos políticos e sua suspensão por condenação criminal, o Projeto A repetiu a redação do Anteprojeto, prevendo, dessa vez, no art. 17, inc. III do Capítulo IV, que a suspensão dos direitos políticos dá-se em caso de condenação penal, enquanto durarem seus efeitos.

Por sua vez, a ata da 214<sup>a</sup> sessão da Assembleia Nacional Constituinte<sup>74</sup>, que, em 02 de março de 1988, pautou a votação, em primeiro turno, do Capítulo IV sobre Direitos Políticos, com a redação dada pela Emenda n. 2.038, que realocou a previsão do art. 17, inc.

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 497.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 498-499.

<sup>74</sup> BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 214 Sessão da Assembléia Nacional Constituinte, em 02 de março de 1988. Ano II. N. 195, pp. 7899-7950. 03 de março de 1988.

III, para o art. 16, inc. III, acrescentado a necessidade de trânsito em julgado da sentença. Nenhum debate substancial foi feito quanto a esse assunto.

Nota-se que, até aquele momento, o texto de 1824 quanto a essa causa impeditiva dos direitos políticos ativos e passivos vinha sendo repetido, com certa similaridade, sem alterações substanciais, não obstante o constante “perecimento e renascimento” de circunstância políticas, para utilizar os dizeres de José Sarney, que poderiam readequar essa matéria, atendendo ao fundamento da dignidade da pessoa humana e cidadania, bem como à tão desejada redemocratização do país. Não se preocupou o legislador, no entanto, com esse segmento da sociedade, não obstante reforma penal ocorrida no ano de 1984 (em momento anterior à Assembleia Constituinte), que de certa forma promoveu a regularização do cumprimento das penas e previu a assistência ao condenado, para a sua ressocialização.

Conforme já dito no início do presente trabalho, a relação entre direitos políticos suspensos e óbices à concreção da cidadania e exercício de outros direitos fundamentais não é verossimilhante, e não o foi também ao legislador constituinte, não obstante os objetivos iniciais da nova ordem constitucional que se instalaria.

Diante da ausência de qualquer mudança substancial quanto ao assunto, solicitou-se à Câmara dos Deputados, através de seu sítio eletrônico, documentos que poderiam conter qualquer conteúdo referente ao debate sobre suspensão dos direitos políticos, ainda que tenha resultado infrutíferos, no que foi obtido documento referente ao Quadro histórico dos dispositivos Constitucionais para o artigo 15 da CF/88, de acordo com o texto promulgado em 05 de outubro desse ano, que previu, sem inovações, que a suspensão dos direitos políticos dá-se em caso de condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os seus efeitos.

No Quadro histórico do art. 15<sup>75</sup>, foi localizada a Emenda 00139 à Fase B do Anteprojeto, da autoria da deputada Anna Maria Rattes, do PMDB/RJ. Nela, a deputada retira da matéria de direitos políticos a causa de suspensão por condenação criminal posto que entendia que essa reprimenda era uma pena acessória prevista no art. 69, inc. V do Código Penal de 1940, que foi suprimida após a recém mencionada reforma penal do ano de 1984. Ainda, a deputada cita que o artigo 38, da Parte Geral do Código Penal, com redação dada pela Lei n. 7.209/94, que o preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade. Olhando pelo viés do cumprimento de pena em regime aberto, progressão de

---

<sup>75</sup> BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Quadro histórico artigo 15 da Constituição Federal de 1988. [Mensagem institucional]. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/35604>. Acesso em: 30 jan. 2019.

regime e até mesmo de cominação de pena que não enseja prisão, o condenado, não sendo restrito da liberdade de fato, não teria porque ter suspensos os seus direitos políticos, exceto os passivos, considerando a necessidade de certos documentos para registrar-se candidatos, dentre eles, “folha corrida”, nos termos usado pela deputada, hoje chamada de certidão de antecedentes criminais. A emenda foi aprovada.

No entanto, em tratativas posteriores, na fase M, houve rejeição da Emenda 17537, proposta pelo deputado Tito Costa, do PMDB/SP. A proposição era que apenas quando a sentença criminal condenatória previsse a suspensão de direitos políticos é que eles poderiam ser suprimidos, justificando que o espírito moderno das leis penais eram, então, no sentido de ressocialização do detento. A matéria foi rejeitada com a justificativa de que a proposta não deveria ser disciplinada na Constituição, além de que o regime Democrático e o Estado de Direito não poderia aceitar como titulares de direitos políticos, com mandato eletivo ou não, indivíduos reconhecidamente tidos como criminosos, regredindo, então, ao *status quo ante* quanto à matéria. Na fase O, a Emenda 30129, de autoria do deputado federal Manoel Moreira (PMDB/SP) fez ser prevista, novamente, a causa de suspensão de direitos políticos por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.

Diante do exposto, têm-se que muito pouco foi debatido quanto à suspensão de direitos políticos por condenação criminal, salvo duas proposições isoladas que, já naquela época, se alimentavam do espírito do novo ordenamento penal brasileiro e do Estado Social e Democrático de Direito que em breve se constituiria. De fato, a dignidade da pessoa humana, como valor para todos, inclusive da categoria presidiários e condenados, pouco ou nenhuma influência política exercer na matéria de direitos políticos, no que tange à sua suspensão, não obstante houvesse a proposta de uma nova ordem, pautada na cidadania e participação democrática.

Assim, o que fez a CF/88 foi praticamente repetir os termos previstos desde a Constituição de 1824, no tocante aos condenados e exercício de direitos políticos, cidadania e democracia, muito embora tenham perecido todas as circunstâncias políticas anteriores que justificassem a discriminação de determinado seguimento da sociedade, diante da proposta inclusiva da Constituição dita cidadã.

No entanto, passados trinta anos da promulgação da CF/88, e tendo sido desenvolvido, na doutrina nacional, conceitos de dignidade da pessoa humana e inclusão social, refletido em diversas leis, como Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso e Estatuto da Pessoa com Deficiência, para ficar apenas com os mais conhecidos, o condenado à sentença criminal transitada em julgado, mesmo que em liberdade, e após

cumprimento de pena primária e sentença declaratória extintiva de punibilidade permanece com seus direitos políticos suspensos quando inadimplente com multa isolada ou cumulativamente aplicada, para o Tribunal Superior Eleitoral.

Esse ponto, o da suspensão por condenação criminal, notadamente quanto à Constituição de 1988, é o recorte que será feito a partir de agora, para continuar o tema de direitos políticos, dentro do presente trabalho.

## 2.1 Motivos e consequências da suspensão dos direitos políticos

A Constituição Federal de 1988 não inovou ao prever as causas de suspensão de direitos políticos, conforme exposto no tópico anterior, apenas refinando a leitura, em seu art. 15, inc. III<sup>76</sup>, que a condenação criminal capaz de suspender os direitos políticos de um indivíduo deve estar transitada em julgado, ou seja, não ser mais passível de recurso, durando por todo o tempo em que produzir efeitos, ou seja, enquanto não cumprida a reprimenda imposta.

No entanto, ao contrário dos demais diplomas mencionados no item anterior, a Constituição Federal de 1988 previu enorme gama de direitos fundamentais, positivando até mesmo direitos sociais, já que experiências do passado constitucional brasileiro demonstraram que a positivação de tais direitos não era garantia de sua eficácia, de forma que a constitucionalização deles apresentava possibilidades de construção de uma nova agenda política a ser reivindicada a partir da dicção do Texto Constitucional de 1988<sup>77</sup>. O Brasil, então, pretendeu, com a nova Carta, inaugurar um novo capítulo em sua história constitucional já que

A experiência política e constitucional do Brasil, da Independência até 1988, é a melancólica história do desencontro de um país com sua gente e seu destino. Quase dois séculos de ilegitimidade renitente do poder, de falta de efetividade das múltiplas Constituições e de uma infundável sucessão de violações da legalidade constitucional<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Art. 15 – 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.

<sup>77</sup> GONÇALVES, *op. cit.*, p. 149.

<sup>78</sup> BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: SILVA, Virgílio Afonso (org.). *Interpretação constitucional*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Assim, na Constituição de 1988, todas as dimensões ou gerações de direitos fundamentais estão presentes, divergindo a doutrina a respeito da quantificação geracional ou dimensional desses direitos, havendo diversas classificações e quase uma dezena delas, assunto esse que será detalhado pouco à frente. Para fins do presente trabalho, serão consideradas quatro dimensões, com ênfase nos direitos de primeira, segunda e quarta dimensão, a fim de possibilitar o estudo do recorte feito acima, no primeiro tópico desse capítulo: direitos políticos e suspensão.

Diante do exposto até o momento, então, pergunta-se: *o que são e quão importante são os direitos políticos na história do Brasil e o que pode a sua suspensão acarretar na cidadania? A que dimensão pertencem e em que dimensões pode ter ingerência?*

Os direitos políticos, juntamente com os direitos civis, são direitos de primeira geração, são os direitos de liberdade, que correspondem, majoritariamente, ao início do constitucionalismo do Ocidente<sup>79</sup>. Trata-se do direito de participação no processo político, por meio do exercício do voto ou sufrágio e possibilidade de ser votado. Sempre obrigatório por tradição, o sufrágio já foi censitário, ou seja, exigia certa condição ou qualificação econômica, e capacitário, exigindo preparo ou habilidade intelectual do eleitor, excluindo, por mais de século, os analfabetos desse exercício de cidadania. Atualmente o direito ao sufrágio é universal, sendo facultativo para os maiores de 16 e menores de 18 anos, e maiores de 70 anos e analfabetos<sup>80</sup>.

Uadi Lamego Bulos, no entanto, faz distinção em relação a direito do voto e sufrágio, esclarecendo que

*sufrágio é um Direito Público subjetivo, de natureza democrática e política que encontra seu fundamento na soberania popular e no princípio representativo. [...] Trata-se, pois, do veículo de implementação do princípio representativo, por meio do qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos de Carta Magna (CF, art.1º, parágrafo único)*<sup>81</sup>.

Para o autor, o direito de voto é uma espécie do gênero direito de sufrágio, retratando, “apenas, o direito de votar ou de manifestar a vontade em eleições, plebiscitos e referendos (exercício da capacidade eleitoral ativa); equivale, portanto, a uma expressão restrita, que significa, somente o exercício do direito de sufrágio em seus aspecto ativo

<sup>79</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 581.

<sup>80</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 715-716.

<sup>81</sup> BULOS, *op. cit.*, p. 863.

(votar)”<sup>82</sup>. Logo, nota-se que, para Bulos, o direito de sufrágio abrange os direitos políticos ativos (votar) e passivos (ser votado). Assim define o autor:

*Direitos políticos ativos* - dizem respeito ao direito de votar em eleições, plebiscitos e referendos. Revela, pois, a *capacidade eleitoral ativa*, que é o grau de participação do cidadão na democracia representativa. [...] *Direitos políticos passivos* – traduzem o direito de ser votado, ou seja, a capacidade eleitoral passiva dos cidadãos. Seus titulares são aqueles que preenchem as condições legais e constitucionais para serem elegíveis ou eleitos [...] Elegibilidade é a possibilidade de o cidadão *ser votado* em pleitos eleitorais, observadas as condições exigidas para o gozo dessa *capacidade eleitoral passiva*<sup>83</sup>.

Ainda assim, direitos políticos não se resumem a apenas votar e ser votado. Esse é, no entanto, o conceito estrito de direito político, como o concebeu o diploma constitucional vigente. No entanto, trata-se de “direito mais amplo, indo além do direito de sufrágio para alcançar o direito de propor ação popular e o direito de organizar partidos políticos e de deles participar”<sup>84</sup>. Tais direitos estão previstos no art. 5º, inc. LXXIII, da CF/88<sup>85</sup>, art. 17 da CF/88<sup>86</sup>, Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 23.465/2015.

Essa amplitude de direitos políticos, no entanto, foi construída no decorrer da história do Brasil após sua Independência. Conforme já exposto, quando o voto foi introduzido no Brasil pela Constituição de 1824, a população não tinha prática de seu exercício. As eleições, sempre marcadas pela obrigatoriedade do exercício do voto daqueles assim qualificados como eleitores na Constituição eram violentas, havendo grupos que intimidavam os adversários para impedi-los de comparecer às urnas, mantendo, assim, o poder local. “O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão”<sup>87</sup>.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 863.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 865-866.

<sup>84</sup> NIESS, Pedro Henrique Távora. *Direitos Políticos, Elegibilidade, Inelegibilidade e Ações Eleitorais*. 2 ed. Bauru: Edipro, 2000, p. 19.

<sup>85</sup> Art. 5º. 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 segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

<sup>86</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]

<sup>87</sup> CARVALHO, *op. cit.*, p. 41.

Nessa época, no entanto, as liberdades civis basicamente se resumiam ao direito/dever de votar, pois não se podia falar, propriamente, na existência de direitos com *status* negativo ou “direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder”<sup>88</sup>. Não havia, ainda, que se falar em direitos sociais ou quaisquer prestações por parte do estado, já que as constituições oitocentistas, de cunho liberal, não previram a prestação social e assistencial como direito<sup>89</sup>.

Logo, o não exercício do voto, ou a sua suspensão por incapacidade civil ou moral ou prisão, não acarretavam, na prática, alterações no estado de liberdade de um indivíduo, já que, para a Constituição Imperial, liberdade “significava existência jurídica do país na comunidade internacional e não a garantia dos direitos de defesa, expressos pela consagração da autonomia individual”<sup>90</sup>. Mesmo o advento da Proclamação da República não modificou essa situação, já que não houve incremento em relação aos direitos fundamentais, havendo um despertencimento social em relação à Constituição de 1891, tal qual sua antecessora<sup>91</sup>.

As Cartas de 1934 e 1937, embora tenham ampliado o rol dos cidadãos politicamente ativos, não abriu espaço para reivindicação de direitos sociais, desarticulando qualquer hipótese de construção coletiva desses direitos<sup>92</sup>. Nesse sentido, a suspensão do exercício dos direitos políticos no período mencionado não trazia consequências sérias a um indivíduo, no sentido de impedir-lhe o usufruto de demais direitos fundamentais.

Foi apenas a Segunda Guerra Mundial e Declaração da Carta de Direitos Humanos da ONU, de 1948, que os indivíduos não pertencentes a classe política, econômica e social dominantes passaram a ter possibilidades e consciência de seus direitos como indivíduos. As atrocidades das Grandes Guerras, associadas ao fato da ampliação do alcance da mídia a partir da metade do século passado e diminuição de distâncias diante de novos meios de transporte, trouxeram as ideias de direitos humanos para o Brasil.

De fato, é possível afirmar que antes de 1945, “a um conceito ‘clássico’ de ‘constituição’ e ‘constitucionalismo’ corresponde uma noção de constituição essencialmente como ‘instrumento *limitativo* do poder’”<sup>93</sup>. Assim, entre os princípios valorativos superiores das Constituições, passou-se a considerar um deles como sendo a dignidade da pessoa

---

<sup>88</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. rev. e atual. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2012, p. 46-47.

<sup>89</sup> GONÇALVES, *op. cit.*, p. 40.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>93</sup> QUEIROZ, Cristina. Direitos fundamentais sociais: questões interpretativas e limites de justiciabilidade. In: SILVA, Virgílio Afonso da (org.). *Interpretação constitucional*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 167

humana, de um indivíduo racional e emocionalmente determinado, e cidadão, inserido num determinado contexto social condizente com a construção de sua personalidade<sup>94</sup>.

Assim a Constituição de 1946, conforme já exposto, trouxe algumas liberdades civis, mas seu exercício ficou latente praticamente até a redemocratização do país, ocorrida na década de 80, pois tal diploma foi solapado pelo regime militar e suas duas constituições.

Dessa forma, todos esses direitos dormentes por ausência de espaço que garantisse aos brasileiros seu exercício, foram colocados gradualmente em exercício durante a participação popular na Assembleia Constituinte de 1987-1988, por meio de movimentos de determinados segmentos da sociedade e das centenas de emendas ao Anteprojeto da Constituição, visando a construção de uma nova cidadania e promoção da dignidade da pessoa humana, a fim de que a Constituição de 1988 garantisse: “direitos fundamentais, inclusive os sociais; participação popular mais incisiva na gestão pública; democratização do conhecimento e da defesa da Constituição diretamente pelos cidadãos”<sup>95</sup>.

Assim, foi alcunhada como Constituição Cidadã pelo então deputado federal da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães, “porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania”<sup>96</sup>. Houve, de fato, além de uma extensa enumeração de direitos fundamentais, ampliação do número de brasileiros considerados cidadãos pelo exercício do direito do voto, admitindo voto do maior de 16 anos e do analfabeto, e garantindo o direito de todos a demais direitos fundamentais, sejam liberdades civis ou direitos sociais.

Diante disso, emergiu uma nova compreensão de direitos políticos ou direitos de cidadania, como um conjunto de direitos que permite aos cidadãos a efetiva participação e influência nas atividades do governo, não apenas através do voto, mas também do exercício de cargos públicos ou da utilização de outros instrumentos constitucionais e legais<sup>97</sup>, corroborando o entendimento de que os direitos políticos, sob a égide da atual constituição, tem sentido amplo, permitindo, conseqüentemente, uma interface com outros direitos. Assim, essa liberdade política de participação popular tem a missão de assegurar outros direitos fundamentais de forma perene<sup>98</sup>, de maneira que a cidadania, ligada que é ao exercício dos

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>95</sup> GONÇALVES, *op. cit.*, p. 131.

<sup>96</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 92.

<sup>97</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Direitos políticos – perda, suspensão e controle jurisdicional*. Revista Jurídica, Porto Alegre, 1994, v. 201, p. 118-127.

<sup>98</sup> CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. *Direitos políticos fundamentais e sua suspensão por condenações criminais e por improbidade administrativa*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2012, p. 30.

direitos políticos, é inclusive, um dos fundamentos da República, nos termos do art. 1º da CF/88<sup>99</sup>.

Para Vera Regina Pereira de Andrade, o conceito de cidadania, tal como se configura no Brasil, tem matriz liberal, razão pela qual é concebida como direito de representação política, sendo o cidadão definido como o indivíduo nacional titular de direitos políticos, ligado à democracia representativa ou indireta, fazendo com que a cidadania seja dela dependente e inexistente fora do seu interior<sup>100</sup>.

Nesse contexto, no entanto, a suspensão dos direitos políticos passa a ser enxergada com uma lente de aumento, cujas consequências, para o indivíduo assim atingido com os efeitos do artigo 15, em especial o inciso III (suspensão por condenação criminal transitada em julgado), passa a abranger o usufruto de outros direitos fundamentais.

Conforme já exposto, embora por tradição constitucional o indivíduo criminalmente condenado por sentença sempre tenha sido impedido de votar ou ser votado, não havia que se falar no impedimento de outros direitos. O conhecimento, a produção e o discurso jurídico reinantes no Brasil, calcados na lógica da racionalidade técnico-formal e nos pressupostos dogmáticos do cientificismo positivista não eram capazes de atender eficazmente às reivindicações e às necessidades da sociedade brasileira<sup>101</sup>.

Uma vez que à luz dos movimentos populares os direitos fundamentais baseavam-se na dignidade humana, buscando um modelo conjugador de direitos individuais, sociais e políticos<sup>102</sup>, a Constituição de 1988, atendendo à sua proposta, necessitava realizar-se, incidindo no mundo real e tendo efeitos práticos<sup>103</sup>.

Assim, “a Constituição de 1988 apresenta algumas variações em relação ao modelo tradicional, seguido pelas anteriores”<sup>104</sup>. Diferentemente das demais Constituições brasileiras,

---

<sup>99</sup> Art. 1º . 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:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>100</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 66.

<sup>101</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. 9 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 163.

<sup>102</sup> GONÇALVES, *op. cit.*, p. 145.

<sup>103</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 179.

<sup>104</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 121.

a Constituição Cidadã trouxe direitos e garantias fundamentais anteriormente à estruturação do Estado, no sentido de dar-lhes preeminência, havendo, ainda, pontos esparsos da Constituição que trazem direitos fundamentais, fora do capítulo e títulos a isso destinados, sendo sua enumeração exemplificativa, e admitindo direitos implícitos, decorrentes do regime e princípios adotados pela Carta<sup>105</sup>.

Diante dessa ampla gama de direitos fundamentais, o impedimento do exercício de direitos políticos acaba refletindo no impedimento do exercício dos demais direitos, fazendo com o que o propósito inclusivo da Constituição Cidadã deixe a desejar, afetando a dignidade da pessoa humana. Assim, para abordagem mais pormenorizada dos reflexos do artigo 15, inc. III, da CF/88, será iniciado um próximo subtópico.

## **2.2 Reflexos da suspensão dos direitos políticos, em virtude de condenação criminal, relativamente ao exercício de demais direitos fundamentais e ausência de dignidade da pessoa humana**

Conforme já exposto, suspensão dos direitos políticos reflete no exercício do voto e da candidatura regular a cargo eletivo. Assim, direitos políticos ativos e passivos não poderão ser exercidos por um indivíduo suspenso por condenação criminal, exceto após cumprimento integral da pena a que foi condenado, não restando qualquer reprimenda a ser quitada, seja ela a pena primária ou secundária.

Tudo isso sem prejuízo da inelegibilidade, nos termos da Lei Complementar n. 64/90, com redação alterada pela Lei Complementar n. 135/10, a famigerada Lei da Ficha Limpa, que definiu que, para certa gama de delitos, mesmo já havendo cumprimento de toda a pena, o indivíduo fica sem poder exercer direitos políticos passivos por oito anos, a contar do término do cumprimento da pena, conforme se depreende da leitura do art. 1º, inc. I, alínea e<sup>106</sup>.

Com efeito, direitos políticos não se resumem ao direito de votar e ser votado, englobando, ainda, o direito de propor ação popular e participação em partidos políticos, se

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 121-122.

<sup>106</sup> Art. 1º – São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: [...]

manifestando, também, em uma face negativa, impedindo o cidadão de exercer atividade político-partidária, restringindo, também, o acesso aos órgãos governamentais<sup>107</sup>. Além da CF/88, Lei Complementar poderá prever outras formas de restrições aos direitos políticos em sua face passiva, nos moldes do dispositivo retrocitado, o que, no entanto, não será objeto de detalhamento no trabalho, por falta de pertinência temática, ficando, no entanto, registrada, novamente, a amplitude dos direitos políticos.

Assim, antes de tratar das consequências que transbordam o disposto no art. 15, inc. III da CF/88, cumpre fazer alguma referência a direitos fundamentais. Partindo da análise do texto constitucional, o Título II dedica-se aos direitos e garantias fundamentais, não os definindo, no entanto. O que ocorre é uma exemplificação de quais sejam eles, de forma não exaustiva, não se limitando a sua existência somente a esse setor do texto constitucional, já que o parágrafo 2º, do art. 5º, é expresso ao trazer que os direitos e garantias expressos do documento não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ele adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja signatário.

Assim, uma definição mais elaborada coube à doutrina, sendo que, para o presente trabalho, será utilizada a definição mais corrente no Brasil, não vindo ao caso estudos de direito comparado, nesse momento, motivo pelo qual não será tratado sobre as diversas opções terminológicas alternativas, como liberdades públicas, liberdades civis, entre outras, cabendo, para o presente, uma distinção acerca dos termos “direitos fundamentais” e “direitos do homem” ou “direitos humanos”, mais correntes na doutrina nacional. Dessa forma, embora ambos os termos sejam confundidos e até considerados sinônimos, tem-se que

A distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)<sup>108</sup>.

Assim, a expressão *direitos fundamentais*

É reservada para designar, *no nível do direito positivo*, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo *fundamentais* acha-se a

---

<sup>107</sup> BULOS, *op. cit.*, p. 875.

<sup>108</sup> SARLET, *op. cit.*, 2012, p. 29.

indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do *homem* no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados<sup>109</sup>.

Dessa forma, “sempre que alguém tem um direito fundamental, há uma norma que garante esse direito”<sup>110</sup>. Logo, direitos fundamentais são aqueles positivados em nível constitucional, sendo os mesmos categorizados em diversas dimensões (ou gerações), conforme as transformações pelas quais passaram no que diz respeito ao conteúdo, titularidade, eficácia e efetivação<sup>111</sup>. Logo, são vinculados a um determinado Estado e sistema constitucional<sup>112</sup>.

Como já referido, há divergência na doutrina acerca da quantidade de dimensões de direitos fundamentais, falando-se até de quase uma dezena de dimensões. Para o presente trabalho, conforme já exposto, serão considerados e brevemente explanados os direitos fundamentais até sua quarta dimensão, por entender pertinência ao tema, não obstante a maioria da doutrina entende a existência pacífica de três dimensões, identificando-as da seguinte maneira: a) primeira dimensão compreendendo os direitos de defesa, no qual o estado não deve intervir, sendo o exemplo clássico o direito à liberdade. São também conhecidos como direitos de cunho negativo, pois pretendem uma abstenção do poder público. Costumam ser complementados por liberdades de expressão coletiva, como nos direitos à reunião e associação e pelos direitos de participação política, como os direitos de voto e capacidade eleitoral passiva; b) segunda dimensão trazendo os direitos econômicos, sociais e culturais, de cunho prestacional, identificados com o princípio da igualdade em sentido material, conhecidos, também, como direitos de cunho positivo, atribuindo-se ao Estado um comportamento ativo para sua concretização; c) terceira dimensão trazendo direitos de solidariedade e fraternidade, destinando-se à proteção de grupos humanos e não do indivíduo isolado, sendo os mais conhecidos os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à qualidade de vida<sup>113</sup>.

Antes de continuar sobre as dimensões, importante ressaltar que os direitos políticos, além de característicos de primeira dimensão, podem encaixar-se em direitos de segunda

---

<sup>109</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 180.

<sup>110</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. Malheiros: São Paulo, 2015, p. 50.

<sup>111</sup> SARLET, *op. cit.*, p. 45.

<sup>112</sup> BREGA FILHO, *op. cit.*, p. 106.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 46-50.

dimensão<sup>114</sup>, de maneira que atribui-se, ao Estado, providenciar ao indivíduo o exercício da cidadania por meio de instituições que lhe promovam o alistamento eleitoral e possibilitar a realização das eleições.

Feito o parênteses, segue-se para a quarta dimensão de direitos políticos, traduzida pelos direitos à democracia, ao direito à informação e ao pluralismo, defendida por Paulo Bonavides. Embora não haja consenso na doutrina acerca dessa geração de direitos fundamentais (para utilizar a terminologia empregada pelo autor), entende-se, no presente trabalho, que a mesma está consolidada no Brasil e que é diretamente afetada pela suspensão dos direitos políticos, principalmente no que tange ao exercício da democracia direta, que no Brasil só pode ser exercida por eleitor regular, motivo pelo qual lhe será dedicada algumas linhas.

Desse modo, para o autor, é dos direitos de quarta geração que “depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade”<sup>115</sup>. Na defesa de sua teoria dessa geração, o autor traz à baila o que ele chama de equívoco de linguagem:

O vocábulo “dimensão” substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo “geração”, caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade. Ao contrário, os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infraestruturais, forma, a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia [...] Os direitos de quarta dimensão não somente culminam *a objetividade* dos direitos das duas gerações antecedentes como absorvem – sem, todavia, removê-la – *a subjetividade* dois direitos individuais, a saber, os direitos de primeira geração. [...] Enfim, os direitos da quarta geração compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos<sup>116</sup>.

De todo o exposto, endossa-se a definição de Alves no sentido de que

É possível considerar a democracia como direito fundamental de um povo específico, como um aspecto interno do direito à autodeterminação, em vista que, nos sistemas democráticos, a vontade do povo é o elemento central da autoridade do poder público e tem inegável caráter de fundamentalidade. A questão da fundamentalidade da democracia nos sistemas de direito contemporâneos vai além da participação popular por meio de eleições livres

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>115</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 590.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 590-591.

e do preenchimento dos cargos de gerenciamento superior do Estado, ou, ainda, da deliberação pública<sup>117</sup>.

Após essa explanação do que são os direitos fundamentais e quais esferas compreendem, pode-se perceber que um indivíduo que sofra a suspensão de direitos políticos por condenação criminal enfrentará sérias restrições ao exercício de direitos fundamentais que não apenas os de primeira geração, durando parte do impedimento, ainda, mesmo após cumprimento da pena, em virtude de inelegibilidade. Assim, indivíduo que tenha sido condenado, por exemplo, a dez anos de pena, mesmo após cumpri-la, permanecerá mais oito anos, ficando, portanto, dezoito anos sem sua cidadania plena.

Obviamente, enquanto o indivíduo está encarcerado por sentença transitado em julgado, não há que se falar no exercício de direito ao voto ou ser votado, conquanto ele perdeu até mesmo a liberdade, o que o impede de sair para votar, fazer campanha política e exercer atos necessários à legislatura, caso eleito fosse.

No entanto, a suspensão dos direitos políticos não se restringe ao momento do encarceramento. Ela persiste durante o período de livramento condicional do processo, durante o *sursis*, e enquanto pendente pena de multa, individual ou cumulativamente aplicada, mesmo quando já extinta, nesse último caso, a punibilidade por cumprimento integral da pena de detenção ou reclusão ou restritiva de direitos.

Exatamente nesse momento, o que era para ser apenas a suspensão do direito ao voto e de ser votado torna-se uma suspensão da cidadania em outros aspectos da vida do indivíduo. Explica-se. Uma vez não terminado os efeitos da pena, nos termos do art. 15, inc. III, da CF/88, ao indivíduo não é dado o direito do voto, e conseqüentemente, a quitação eleitoral.

Merece atenção os ensinamentos de Frederico Rafael Martins de Almeida e Rafael Antonio Costa<sup>118</sup> a respeito do alcance desse dispositivo constitucional, já que esgotam as circunstâncias de seu alcance, trazendo, inclusive, julgados sobre o assunto:

*A condenação criminal transitada em julgado* (CF, art. 15, III), suspende os direitos políticos do condenado, enquanto durarem os seus efeitos, independentemente da natureza do crime, prescindindo da declaração expressa de qualquer outro procedimento (TSE, Respe n. 35.803, Ac. De 15.10.2009). O art. 15, inciso III, da Constituição Federal é, portanto, norma autoaplicável, constituindo à suspensão dos direitos políticos efeito automático da condenação transitada em julgado, ainda que aplicada pena de multa (TSE, HC n. 51.058/SP, DJ de 18.8.2011) ou que a pena privativa de

---

<sup>117</sup> ALVES, *op. cit.*, p. 116.

<sup>118</sup> ALMEIDA, Frederico Rafael Martins de; COSTA, Rafael Antônio. *Registro de candidaturas*. Eleições 2016. Atualizado pela Lei n. 13.165/2015, que altera o Código Eleitoral. 1 ed. Instituto Memória: Curitiba, 2016.

liberdade tenha sido posteriormente substituída por uma restritiva de direitos (TSE, Agr em Respe n. 65172, Ac. De 29.04.2014). Nos termos da jurisprudência do TSE, a *condenação criminal* que enseja suspensão dos direitos políticos abrange não só aquela decorrente da prática de crimes, mas também a de *contravenção penal* (TSE, RESPE n. 13293, Ac. De 07.11.1996; AgR em RESPE n. 30218, Ac. de 09.10.2008). [...] A privação de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou extinção da pena (CP, art. 107), independente de reabilitação ou de prova de reparação de danos (Súmula n. 9 do TSE). É necessário, todavia, que haja o cumprimento integral de todas as penas eventualmente cominadas. Desse modo, enquanto pender o pagamento de multa, cominada isolada ou cumulativamente nas sentenças criminais transitadas em julgado, não serão restabelecidos os direitos políticos do condenado, ainda que cumprida pena privativa de liberdade (TSE, PA n. 93631, Ac. de 23.4.2015). Observa-se, ainda, que a *suspensão condicional da pena* (CP, art. 77) e o *livramento condicional* (CP, art. 83) não tem o condão de restabelecer direitos políticos do condenado, o que ocorre somente com a extinção da punibilidade (TSE, RMS n. 466, Ac. de 31.10.2006; AgR em RESPE n. 29171, Ac. de 16.9.2008). Do mesmo modo, existência de *revisão criminal* (CPP, art. 621) em curso é irrelevante para o restabelecimento dos direitos políticos (TSE, RESPE n. 13924, Ac. de 01.10.1996).

Logo, mesmo que de fato em liberdade, o indivíduo, diante da privação dos seus direitos políticos, acaba tendo dificuldade de praticar outros atos da vida civil condizentes com o usufruto de direitos fundamentais, ou mesmo sendo impedido de fazê-lo, por não ter exercido o direito/dever do voto.

A obrigatoriedade do voto no Brasil, prevista no art. 14, parágrafo 1º, inc. I e II da CF/88<sup>119</sup> é acompanhada por apenas mais 20 países na ordem internacional, não sendo comum que seu não exercício cause embaraços a outro tipo de exercício de direitos fundamentais (posto que facultativo na maioria dos países), sendo que o próprio sítio eletrônico acerca do pleito corrente nesse ano, Eleições 2018, portanto, de atualidade incontestável, lista as dificuldades que pode ter quem não estiver em dia com as obrigações eleitorais, como fazer matrícula em instituição pública de ensino, receber salário se for

---

<sup>119</sup> Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I – obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II – facultativos para:

a) analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

funcionário público, tirar carteira de identidade, entre outros<sup>120</sup>, sobre o que serão dedicadas algumas linhas pouco mais adiante.

De acordo com a Resolução n. 21.823 do Tribunal Superior Eleitoral, a quitação eleitoral, entre outras considerações, reúne a plenitude do gozo dos direitos políticos e o regular exercício do voto, exceto para aqueles cujo exercício é facultativo, nos termos da Constituição<sup>121</sup>. Assim, todo indivíduo entre 18 e 70 anos, alfabetizado, deve votar para estar quite com a Justiça Eleitoral.

No caso do indivíduo condenado mas em liberdade provisória ou *sursis*, e no caso daquele a quem a multa aplicada em virtude do crime esteja não solvida, mesmo já tendo findado a pena de prisão ou restritiva de direitos, ou daquele condenado isoladamente à pena de multa, os direitos políticos permanecem suspensos, impedindo o direito do voto, e portanto, a quitação eleitoral.

Ocorre que, com a Constituição Federal de 1988, sendo o voto obrigatório para exercício de cidadania, não exercê-lo reflete no impedimento do exercício de outros direitos fundamentais. Tal situação assume proporções que se alastram negativamente para mais atos da vida civil, quanto mais o indivíduo procura se ressocializar. A falta de quitação eleitoral por suspensão de direitos políticos derivada de condenação criminal afeta o poder prestacional do Estado, no que tange ao propiciar o exercício dos direitos fundamentais de segunda geração.

De início, o Sistema de Cadastro Eleitoral é interligado ao sistema da Receita Federal do Brasil (RFB), responsável pela emissão do Cadastro de Pessoa Física (CPF). De fato, a Receita Federal, em suas diversas instruções normativas, têm exigido, ao longo dos últimos anos, o título de eleitor ou prova de alistamento eleitoral.

A instrução normativa (IN) da RFB, de n. 1548, de 13 de fevereiro de 2015, previu, em seus anexos, como documento necessário para emissão do CPF, para brasileiro, prova do título de eleitor ou documento que comprove o alistamento eleitoral para aqueles cujo exercício dos direitos políticos ativos é obrigatório.

Essa situação é, de fato, o primeiro embaraço que surge ao condenado, principalmente ao egresso, quando procura se reintegrar à sociedade, pois na falta de política

---

<sup>120</sup> O QUE é voto obrigatório? Disponível em <https://www.eleicoes2018.com/voto-obrigatorio/>. Acesso em: 25 jun. 2018.

<sup>121</sup> Resolução n. 21.823, de 15 de junho de 2004. O conceito de quitação eleitoral reúne a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, salvo quando facultativo, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, excetuadas as anistias legais, e a regular prestação de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidatos.

inclusiva pós-execução penal, os indivíduos saem da cadeia corrompidos e despreparados para a vida livre, muitas vezes sem documentos, que se perderam durante sua prisão ou ficaram em poder de parentes e amigos durante seu encarceramento, e ao procurar emprego, uma das primeiras exigências é a apresentação de documentos. Ainda, diante do encarceramento de indivíduos cada vez mais jovens, muitos deles, ao entrarem na prisão, considerando, ainda, que a quase totalidade deles já vivenciavam a exclusão social, sequer tinham documentos à época, à exceção de certidão de nascimento.

Foi a partir da década de 80 do século passado que se notou o aumento da criminalidade no Brasil, com o envolvimento de jovens em atividades violentas e criminosas, dando surgimento à superlotação carcerária e o elevado número de jovens detentos<sup>122</sup>. Na publicação “O Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil”, nota-se que entre os anos de 2005 e 2012 a faixa etária que mais foi presa é entre 18 e 24 anos<sup>123</sup>. Dessa forma, é relativamente corriqueiro deixarem a prisão sem documentos que lhe garantam os direitos mais básicos como saúde, educação e até mesmo trabalho.

Assim, a falta do CPF implica em uma série de impedimentos, como, por exemplo, a demora em atendimento em unidade de saúde, exceto em emergência (o que poderia até configurar omissão de socorro) ou mesmo o impedimento a tal direito, concernente a algum procedimento de prevenção. Sem o CPF não é possível fazer o cartão para atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS), e por consequência, o indivíduo não terá acesso a tratamentos básicos tampouco a vacinas, mesmo que obrigatórias.

Uma vez com os direitos políticos suspensos, e, portanto, sem título eleitoral regular, o indivíduo que não providenciou seu CPF antes de entrar na prisão não conseguirá fazê-lo, exceto por ordem judicial, e aquele que já tinha o documento possivelmente o encontrará na situação irregular, diante do batimento de dados entre o sistema de cadastro da Justiça Eleitoral e da RFB.

Agrava-se o fato de, após ter passado tempo aprisionado, o indivíduo ver-se discriminado e excluído da sociedade, visto com a pecha de ex-presidiário, cujos olhos do preconceito lhe ditam comportamento omissivo diante das negativas a novas oportunidades,

---

<sup>122</sup>TAVARES, Gilead Marchezi; MENANDRO, Paulo Rogério Meira. Atestado de exclusão com firma reconhecida: o sofrimento do presidiário brasileiro. *Revista Psicologia, Ciência e Profissão*, 2004, 24 (2), p. 86-99.

<sup>123</sup>SINHORETTO, Jacqueline. *O mapa do encarceramento: os jovens do Brasil*. Estudo em parceria com a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/pressreleases/2016/06/03/mapa-do-encarceramento-os-jovens-do-brasil.html>, acesso em: 30 jan. 2019.

sendo comum que acabem não procurando resolver tal situação, pois dependeriam de profissional da área jurídica e, raramente, podem bancá-lo.

Ainda, a ausência ou irregularidade do CPF reflete no impedimento da emissão de carteira de trabalho. Ora, o indivíduo sai da prisão, muitas vezes em liberdade condicional, e um dos requisitos para manutenção de sua liberdade é exatamente ter ocupação lícita. No entanto, quando lhe surge alguma oportunidade, ele não pode ser registrado nos parâmetros da lei pois não consegue emitir carteira de trabalho, já que não tem CPF, porque seu título de eleitor está suspenso. A situação conflita com o atual modelo econômico não só brasileiro, mas global, que exige de qualquer indivíduo na idade adulta integração ao mercado de trabalho para sustento mínimo de suas necessidades básicas.

Assim, a suspensão dos direitos políticos, principalmente ao egresso, ou seja, aquele que saiu da convivência da sociedade e precisa a ela retornar em condições adversas, gera um efeito cascata no impedimento ao exercício dos direitos fundamentais mais básicos previstos na CF/88, em especial aos direitos econômicos, sociais e culturais, ou seja, de segunda dimensão. *Isso mostra um contrassenso, pois o indivíduo, em tese, já recuperou o seu direito à liberdade, de primeira dimensão, mas não pode participar da sociedade como requer Estado, por impedimento do próprio Estado!*

Não bastasse os empecilhos à saúde e ao trabalho, o condenado encontra óbices para se qualificar, conquanto a maioria dos cursos de ensino superior, diante do disposto na lei n. 9.394/96, em seu art. 53 e incisos, dispõe de autonomia para criar e organizar seus cursos. Nesse sentido, principalmente sendo o ensino superior público, exige-se a quitação eleitoral para efetivação da matrícula, já tendo sido necessária intervenção judicial, como no caso do Reexame Necessário Cível 0006732-29.2014.4.03.6000/MS<sup>124</sup>, para garantir ao apenado a matrícula em instituição. No caso, considerou-se que o art. 205 da CF/88, garante a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, somados aos dispositivos previstos na Lei de Execução Penal, n. 7.210/84, que em seu art. 3º garante ao condenado e ao internado todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei, destacando, também, o art. 41, inc. VI, que reza como direitos do preso o exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena.

Assim, embora a própria Lei de Execução penal garanta ao condenado os direitos fundamentais que não sejam atingidos pela sentença ou lei (no caso, apenas direitos políticos

---

<sup>124</sup> TRF3. Reexame necessário cível n. 0006732-29.2014.4.03.6000/MS. Relator: Desembargadora Marli Ferreira. DE 12/04/2016. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/5013666>. Acesso em: 30 jan. 2019.

deveriam ser atingidos), na prática o poder público, por meio de lei ordinária, instruções normativas e outros atos normativos inferiores à Constituição vedam o real exercício deles. Ficam evidentes, também, os reflexos no direito ao exercício da democracia direta, por meio de referendo, plebiscito e iniciativa popular, já que esses, para serem exercidos, exigem título de eleitor com situação regular.

Percebe-se, logo, um paradoxo, principalmente no tocante ao egresso, conquanto nota-se “uma quebra de uma relação bilateral estabelecida entre o Estado e o cidadão comum. Ao mesmo tempo em que os deveres individuais obrigatoriamente devem ser cumpridos sob pena de punição, os direitos fundamentais básicos do cidadão não são atendidos”<sup>125</sup>.

Dessa feita, nem a positivação extensa de direitos fundamentais garante a esse segmento da população o exercício dos direitos políticos, gerando uma nova exclusão e contribuindo, então, para a reincidência. Agrava-se a isso o fato de que, como a multa aplicada em sede de sentença criminal, para a Justiça Eleitoral, é efeito da condenação, e considerando que cerca de 70% das causas de prisões são por delitos patrimoniais e drogas<sup>126</sup>, que necessariamente cumulam multa como pena, boa parcela dos que cometeram tais espécies de delitos dificilmente terão a chance de ter seus direitos políticos restabelecidos.

Por se tratar de segmento da população em boa parte já com condições financeiras precárias, a solvência da multa torna-se improvável, quando não, impossível, ao egresso, sem trabalho, sem possibilidade de buscar qualificação, muitas vezes sem documentos que o habilitem a se inscrever em algum programa de inclusão, notadamente quando o crime praticado é o de tráfico de drogas, com suas multas vultosas.

Nesse sentido, é flagrante que a suspensão dos direitos políticos, notadamente para os hipossuficientes, que são a maioria dos que são afetados pelos efeitos do art. 15, inc. III, da CF/88, acaba tolhendo não apenas a cidadania política do indivíduo, mas também, e efetivamente, sua dignidade, posto que não pode desempenhar nem ações consideradas ordinárias e até desejadas pelo Estado, como fazer tratamentos preventivos de saúde, estudar em instituições de ensino superior e, em casos mais graves, até mesmo trabalhar ou exercer regularmente alguma profissão, quando já formado, posto que a falta de quitação eleitoral impede habilitação profissional em alguns casos, como por exemplo, obter carteira da Ordem dos Advogados do Brasil.

---

<sup>125</sup> BARRETO, Mariana Leonesy da Silveira. Depois das grades: um reflexo da cultura prisional em indivíduos libertos. *Revista Psicologia, Ciência e Profissão*, 26 (4), 582-593, 2006.

<sup>126</sup> SINHORETTO, *op. cit.*, s/p.

Nota-se, nesse sentido, uma continuação da penalidade no tempo, até que o indivíduo sane sua dívida criminal, ainda que essa sua natureza seja questionável, conforme se verá no capítulo 3. Isso desincentiva, em grande parte, o processo de ressocialização, sendo, ainda, contraditório exigir pagamento pecuniário quando normas legais causam empecilho para o exercício de atividade remunerada formal.

Não obstante preocupante, a situação dos egressos agravou-se nos últimos dez anos, e tal situação começou a levantar questionamentos acerca de sua justeza, sobremaneira porque foi aproximadamente nesse período que aqueles que foram condenados pela nova Lei de Drogas, a de n. 11.343/2006, terminaram suas penas privativas de liberdade e esbarraram na questão “multa criminal” quando solicitavam o restabelecimento de direitos políticos. Isso para ficar apenas na relação vertical formada por indivíduo e Estado. Há que se destacar, ainda, mesmo que em menor proporção,

o reconhecimento da eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares, também chamada de efeitos irradiantes dos direitos fundamentais, ou efeitos horizontais, que envolvem as relações privadas, a partir do desenvolvimento da perspectiva objetiva dos direitos fundamentais. Afinal, os direitos fundamentais, vistos do plano objetivo normativo, conformam toda a ordem jurídica e, nesta medida, produzem efeitos nas relações privadas, ainda quando classicamente dirigidos à dimensão subjetiva decorrente de uma relação original vertical formada pelo indivíduo e o Estado. Destarte, é juridicamente sustentável que um direito fundamental cujo conteúdo consiste na participação das pessoas nos processos de decisão política de um país seja, prioritariamente, vocacionado para a relação indivíduo-Estado, mas, também, produza efeitos no âmbito privado em relações indivíduo-indivíduo. Este é exatamente o caso dos direitos políticos fundamentais<sup>127</sup>.

Desse modo, e embora não tenha sido esse ponto abordado pelo autor, nessa passagem, quanto à suspensão dos direitos políticos, mas sim quanto ao exercício dos mesmos na esfera privada, *a contrario sensu*, ainda que arbitrariamente, é usual ver empresas privadas, não ligadas ao Estado, exigindo regularidade do título eleitoral e quitação para preenchimento de vagas de trabalho, de maneira que o não exercício dos direitos políticos passa a ter essa relação de horizontalidade entre indivíduos. Na mesma obra por último citada, Tiago de Menezes Conceição, em tópico diverso e em momento posterior, ressalta que se “há exercício de direitos políticos em espaços da vida privada, logo, também, seria viável a restrição deste exercício em determinadas situações”<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> CONCEIÇÃO, *op. cit.*, p. 123.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 182.

De fato, indivíduos com direitos políticos suspensos sequer podem contribuir para formação de opinião pública, já que, nos termos do art. 337 do Código Eleitoral, Lei n. 4.737/65, comete crime o indivíduo que participar de atividades partidárias, inclusive comícios e atos de propaganda em recintos fechados ou abertos, caso não esteja no gozo de direitos políticos, estendendo a punição, cuja pena é detenção de até seis meses e pagamento de 90 a 120 dias-multa, ao responsável pelas emissoras de rádio ou televisão que autorizar transmissões de que participem indivíduos com direitos políticos suspensos, e o diretor de jornal que divulgar seus pronunciamentos.

Essa gama de efeitos decorrentes da suspensão de direitos políticos também causa problemas aos condenados a penas de reclusão ou detenção em regime aberto, restritivas de direitos cumulado com multa, ou somente multa, que não perderam sua liberdade pessoal, mas que, por vezes, acabam expostos perante a sociedade, sobre eventual delito que cometeram, diante do impedimento reflexo ao usufruto dos direitos de segunda dimensão e quarta dimensão. Embora em boa parte desses casos, as penas sejam menores e os delitos de menor gravidade, e não tendo sido o indivíduo aprisionado, assemelhando-se mais acessível o cumprimento da pena para posterior restabelecimento dos direitos políticos, já que esse indivíduo não teve sua rotina trabalho/estudo/família abalada, não deixa de ser uma situação preocupante; ora, o período de cumprimento da pena infligirá ao condenado às mesmas restrições acima citadas que ao egresso.

De todo o exposto, nota-se um contrassenso à luz da interpretação gramatical, autêntica, sistemática e outros tipos específicos de interpretação constitucional da Constituição Cidadã, posto que todos os direitos fundamentais nela previstos, não passam de letra sem efeito para o grupo em estudo, métodos esses que serão mais detalhadamente abordados no capítulo 4.

De fato, José Afonso da Silva ensina que no direito a norma é dotada de eficácia social quando designa uma conduta acorde com a prevista por ela mesma, sendo realmente obedecida e aplicada, chamando a isso de efetividade da norma. Continua referindo-se à eficácia jurídica da norma, como capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas, no sentido de possibilidade de que isso venha a ocorrer <sup>129</sup>.

Seja de um modo ou de outro, direitos fundamentais devem ter, no mínimo, a eficácia jurídica, ou seja, a possibilidade de concretizar-se, o que, no entanto, é retirada de indivíduos em liberdade, porém inadimplentes com multa criminal, inviabilizando a

---

<sup>129</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8 ed. Malheiros: São Paulo, 2012, p. 65-66.

concreção de certa gama de direitos fundamentais, exceto pelo caminho mais longo, via mandado de segurança. Os que podem arcar com os custos jurídicos desse remédio constitucional, no entanto, é uma esmagadora minoria, conquanto haja desconhecimento acerca de tais medidas pelo grupo em questão, pela falta de condições financeiras de contratar assistência jurídica especializada, agravado pela ainda insuficiente estrutura da Defensoria Pública em âmbito nacional.

Logo, questiona-se: *se o indivíduo condenado criminalmente está efetivamente livre, tendo cumprido integralmente sua pena privativa de liberdade, mas insolvente para com a multa penal, ou se está cumprindo sua pena em regime aberto, ou foi condenado, exclusivamente, à pena de multa, por que impedi-lo de participar para a formação do Estado, seja exercendo direitos ou sendo despido de poucos direitos de cunho prestacional que lhes são garantidos pela Constituição Federal?*

Segundo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, o impedimento se deve ao fato de que a multa criminal não adimplida é efeito da condenação, devendo o indivíduo, então, permanecer privado do gozo dos direitos políticos até que seja a pena pecuniária saldada.

Nesse sentido, no próximo capítulo dar-se-á atenção à multa aplicada em sede de condenação criminal e implicações decorrentes diante das interpretações da doutrina e das cortes brasileiras, em contraponto com os princípios constitucionais e o Estado Social e Democrático de Direito.

### 3 “PENA” DE MULTA APLICADA EM SEDE DE AÇÃO PENAL

No sistema penal brasileiro convivem diversos tipos de pena, definidas no art. 5º, inciso XLVI e alíneas, sendo elas a privação ou restrição da liberdade, perda de bens, multa, prestação social alternativa, suspensão ou interdição de direitos. Esse rol é exemplificativo, pois a própria CF/88 atribuiu à lei reguladora a individualização da pena, que poderá ser as descritas acima, ou outras que a lei definir.

A conceituação de pena é plurívoca, posto que admite significados atendendo a determinados vieses ideológicos, finalidade jurídica e período histórico. Georg Ruschel e Otto Kirchheimer explicam que

A afinidade, mais ou menos transparente, que se supõe existir entre delito e pena impede qualquer indagação sobre o significado independente da história dos sistemas penais. [...] A pena não é nenhuma simples consequência do delito, nem o universo dele, nem tampouco um mero meio determinado pelo fim a ser atingido. A pena precisa ser entendida como um fenômeno independente, seja de sua concepção jurídica, seja desses fins sociais<sup>130</sup>.

Os autores continuam, no entanto, afirmando que a pena como tal, não existe, posto que sempre relacionadas a sistemas de punição concretos e práticas penais específicas<sup>131</sup>. Assim, para os fins do presente trabalho, será adotada conceituação de pena compatível com ordenamento jurídico e sistema penal brasileiro, a fim de viabilizar o desenvolvimento da hipótese.

Assim, *pena*, segundo Luigi Ferrajoli, é uma sanção “aplicável quando se tenha cometido um delito, que constitui sua causa ou condição necessária e do qual se configura como efeito ou consequência jurídica”<sup>132</sup>. Quanto aos seus fins, ela pode ter caráter retributivo ou preventivo, encaixando-se a primeira finalidade nas teorias absolutas, e a segunda, nas relativas. Ferrajoli explica que

São teoria absolutas todas aquelas doutrinas que concebem a pena como um fim em si própria, ou seja, como “ castigo”, “reação”, “reparação” ou, ainda, “retribuição” do crime, justificada por seu intrínseco valor axiológico, vale

<sup>130</sup> RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Tradução, revisão técnica e nota introdutória de Gizlene Neder. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 18.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>132</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão*. Teoria do garantismo penal. Tradução de Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares, Luiz Flávio Gomes. 4 ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 339.

dizer, não um meio, e tampouco um custo, mas, sim, um dever metajurídico que possui em si seu próprio fundamento. São, ao contrário, “relativas” todas as doutrinas *utilitaristas*, que consideram e justificam a pena enquanto *meio* para realização do fim utilitário da prevenção de futuros delitos<sup>133</sup>.

Considerando que o homem vive em civilização, e via de regra, num Estado Democrático e, portanto, com maior ou menor participação popular, a pena justifica-se como necessária à conservação desse Estado popular<sup>134</sup>. No Brasil, a pena de multa deve respeito à legalidade e anterioridade, devendo vigor antes do fato típico a ser por ela punido.

Do exposto acima, percebe-se que a pena, inserida na realidade de um Estado, exerce controle social, seja qual for sua finalidade, de maneira que, nessa toada, para o Código Penal Brasileiro, a finalidade da pena é prevenir e reprimir as condutas ilícitas e culpáveis<sup>135</sup>, havendo, portanto, uma mescla de teorias absolutas e relativas no sistema penal brasileiro. Nota-se a influência do pensamento alemão do século XIX, em que as penas previstas procuram deter futuros criminosos, mas, se eventualmente isso não ocorrer, e houver a prática do delito, elas então passam a ser uma consequência automática da transgressão<sup>136</sup>. É o que Luiz Régis Prado chama de teorias unitárias ou ecléticas, na busca da conciliação entre a exigência de retribuição jurídica da pena e os fins de prevenção geral e de prevenção especial<sup>137</sup>.

Como forma de controle social, tem-se que os métodos punitivos, ou tipos de pena, como, exemplo, os que constam na CF/88, devem-se a contextos histórico-sociológicos e de desenvolvimento econômico. Não apenas os sistemas penais, mas também a intensidade de práticas delitivas, são determinados por forças sociais e econômicas<sup>138</sup>. Assim, nas legislações mais antigas, constituía a pena pecuniária, ou seja, a multa, a base central do sistema repressivo de todos os povos, vindo esse tipo de reprimenda a enfrentar sua primeira fase de decadência no século XVI, por influência de causas sociais econômicas, adotando-se, nas legislações da época, a pena privativa de liberdade<sup>139</sup>. Nesse contexto, passa-se a explorar o trabalho dos prisioneiros, diante da massa de material humano à disposição de autoridades<sup>140</sup>.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 236.

<sup>134</sup> RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito*. Tradução de Marlene Holzhausen; revisão técnica de Sérgio Sérulo da Cunha. 2 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 238.

<sup>135</sup> AZEVEDO, Monica Louise de. *Penas alternativas à prisão*. Os substitutivos penais no sistema penal brasileiro. Curitiba: Juruá, 2005, p. 52.

<sup>136</sup> RUSCHE; KIRCHHEIMER. *op. cit.*, p. 145.

<sup>137</sup> PRADO, Luiz Regis. *Curso de Direito Penal Brasileiro, v. I: parte geral*, arts. 1º a 120. 12 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos tribunais, 2013, p. 635.

<sup>138</sup> RUSCHE; KIRCHHEIMER, *op. cit.*, p. 20.

<sup>139</sup> PRADO, Luiz Regis. *Multa penal*. Doutrina e Jurisprudência. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 14-15.

<sup>140</sup> RUSCHE; KIRCHHEIMER, *op. cit.*, p. 43.

Todo esse cenário tomou lugar na Europa, posto que, à época, outros continentes não passavam de colônias dos países europeus. No início do século XVIII, as prisões se intensificaram, fundando-se o sistema carcerário no mercantilismo (para não citar as penas de deportação e penas de morte - praticadas à época na Europa - que não serão aqui tratadas por não existirem no atual sistema penal brasileiro), sem qualquer critério de duração para a pena, já que à época não havia uma concepção adequada do relacionamento necessário entre punição e delito<sup>141</sup>.

Foi apenas a partir do movimento iluminista, com participação inicial de Montesquieu, em suas *Cartas Persas*, que o sistema de punição passou a ser questionado, seguido por Cesare Beccaria, que julgou o momento oportuno para “examinar e distinguir as diferentes espécies de delitos e a maneira de puni-los”<sup>142</sup>.

Houve, à época, uma preocupação em limitar o poder punitivo do Estado, por meio da criação de leis e sujeição das autoridades a controle rígido, surgindo, assim, a ideia de proporcionalidade da pena de acordo com a gravidade do delito<sup>143</sup>. Assim, a pena começa a se delinear nos moldes de repressão e prevenção já expostos acima.

Não obstante esse início de humanização das penas, a multa continuou ocupando posição secundária, diante do manutenção das penas privativas de liberdade, pelo menos até a metade do século XIX, quando volta a ter destaque na legislação e doutrina da maior parte das nações civilizadas<sup>144</sup>, entre elas, o Brasil, já então país na ordem internacional.

No Brasil, atualmente, a pena de multa aplicada em decorrência de condenação criminal surge como uma alternativa a penas privativas de liberdades, impostas por sentença ou acórdão. Nas legislações antigas, constituía o núcleo do sistema repressivo, consistindo no pagamento, ao ofendido ou à comunidade (Estado) de bens expressivos em riqueza<sup>145</sup>.

Multas penais são sanções pecuniárias que afetam a integridade patrimonial do condenado, gerando a diminuição de riqueza pela punição de um delito, devendo ser pagas, no Brasil, ao fundo penitenciário<sup>146</sup>. Necessário não confundir com prestação pecuniária, que é pena restritiva de direitos, consistente “no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a instituição pública ou privada com destinação social”<sup>147</sup>.

---

<sup>141</sup> RUSCHE; KIRCHHEIMER. *op. cit.*, p. 109.

<sup>142</sup> BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Tradução de Paulo M. Oliveira; prefácio de Evaristo de Moraes. 2 ed. São Paulo: Edipro, 2015, p. 21.

<sup>143</sup> RUSCHE; KIRCHHEIMER. *op. cit.*, p. 110-112.

<sup>144</sup> PRADO. *op. cit.*, p. 15.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 14-15.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 18-19.

<sup>147</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro, volume 1: parte geral*. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 692.

Quanto à sua *natureza jurídica*, Luiz Régis Prado sustenta serem os autores e legislações modernas unânimes quanto ao seu caráter de pena, posto que presidida, “em sua essência, por alguns postulados basilares: o da legalidade (*nullum crimen, nulla poena sine proevia lege penale*); o da culpabilidade (*nulla poena sine culpa*); o da individualização da pena; e o do devido processo judicial (*nulla poena sine iudicio*)”<sup>148</sup>.

Prevista na Constituição Federal de 1988 no art. 5º, inciso XLVI, alínea “c” e no art. 49 do Decreto-lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940, o Código Penal, a pena de multa, no ordenamento jurídico brasileiro, pode incidir cumulativamente a outros tipos adotados pelo sistema penal brasileiro, ou isoladamente.

O início da aplicação desse tipo de reprimenda, em sede penal, deu-se ainda na época colonial, por meio das Ordenações Filipinas, em 1603, vigindo até 1830, quando então o primeiro Código Penal brasileiro passou a prevê-la, inaugurando o sistema de dias-multa<sup>149</sup>. Esse Código Criminal do Império

Deu à pena de multa tratamento especialmente inovador – ao estatuir que “a pena de multa obrigará os réos ao pagamento de uma quantia pecuniária que será sempre regulado pelo que os condenados puderem haver em cada dia pelos seus bens, empregos ou indústria, quando a Lei especificamente não designar de outro modo” (art. 55). Os condenados que, podendo, não efetivassem o pagamento dentro de oito dias, seriam recolhidos à prisão (art. 56). Por outro lado, caso não tivessem recursos para o pagamento, seriam condenados a tanto tempo de prisão com trabalho quanto fosse necessário para obterem o montante fixado (art. 57)<sup>150</sup>.

Por sua vez, o Código Penal da República, datado de 1890, andou mal ao prever que a multa paga por terceiro não teria o condão da conversão em prisão celular, motivo pelo qual recebeu, à época, diversas críticas, equiparando a situação do que pode pagar, e propositadamente não o faz, e do que não pode pagar por falta de recursos, tendo havido, portanto, uma sucessão de projetos para reforma do Código e do instituto da multa penal<sup>151</sup>.

O Código Penal de 1940, em sua redação original, optou pelo sistema fixo de cominação abstrata da pena pecuniária, fixando mínimo e máximo da multa, havendo possibilidade de conversão em detenção e prisão simples, prevendo, ainda, pagamento parcelado e dilação do prazo, e atentando para o fato de que a multa não deve incidir sobre os recursos indispensáveis à manutenção do condenado e da família, trazendo, também, a

---

<sup>148</sup> PRADO. *op. cit.*, p. 700.

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 704.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 705.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 705.

possibilidade de não execução da multa quando o condenado fosse absolutamente insolvente<sup>152</sup>. Com a reforma do Código Penal no ano de 1969, por meio do Dec.-lei 1.004, de 21 de dezembro de 1969 e posterior alteração pela Lei 6.016/1973, introduziu-se novamente o sistema de dias-multa, baseada no salário mínimo vigente, seguindo-se vários ajustes para aperfeiçoamento até a reforma de 1984<sup>153</sup>.

Assim, atualmente, vigora o sistema de dias-multa, consistente em

Determinar a pena de multa não por uma soma em dinheiro (quantidade fixa), como no sistema tradicional, mas por um número de unidades artificiais (dias-multa), segundo a gravidade da infração. Cada dia-multa equivalerá a certo valor pecuniário (importância em dinheiro), variável de acordo com a situação econômica do condenado. Assim, o procedimento para fixação da multa obedece a duas fases absolutamente distintas. Preliminarmente, o juiz estabelece um número determinado de dias-multa, segundo a culpabilidade do autor e considerações de ordem preventiva. Em seguida, de conformidade com sua condição econômica, arbitra o dia-multa em uma quantidade concreta de dinheiro. Multiplicando-se o número de dias-multa pela cifra que representa a taxa diária, obtém-se a sanção pecuniária que o condenado deve pagar<sup>154</sup>.

Embora o legislador de 1984 tenha consagrado a pena de multa como medida de política criminal alternativa, em substituição a penas mais graves<sup>155</sup>, não foi prevista a possibilidade de não execução da multa ao condenado insolvente, como na redação original de 1940.

De fato, não há de se negar que a pena de multa é bem menos invasiva ao condenado que outras previstas no sistema, sendo que “a busca de alternativas à pena de prisão como punição, muito além da humanização das penas, é reflexo da modificação das concepções e fins do Estado e da pena nos sistemas penais contemporâneos”<sup>156</sup>.

No entanto, até o ano de 1996, pena de multa inadimplida por condenado solvente importava em conversão da pena de multa em pena privativa de liberdade, acentuando o caráter penal da reprimenda. No entanto, a Lei n. 9.268/1996 revogou tal disposição, ao promover a alteração do *caput* do art. 51 do Código Penal, e revogação dos parágrafos 1º e

---

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 706.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 707-708.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 711-712.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 709.

<sup>156</sup> AZEVEDO, *op. cit.*, p. 19.

2<sup>o157</sup>, transformando a multa em dívida de valor, deslocando a sua a execução do Ministério Público para a Fazenda Pública<sup>158</sup>.

Assim, uma vez condenado o indivíduo, sendo a multa pena isolada ou cumulada, ele será notificado para que, no prazo de 10 dias, promova-lhe o adimplemento, integral ou parcelado, sob pena do envio de certidão da sentença condenatória transitada em julgado para a Fazenda Pública, e posterior inscrição da dívida para sua execução fiscal<sup>159</sup>.

Essa situação, criada pela Lei n. 9.268/1996, gerou *questionamentos quanto à natureza jurídica da multa aplicada em sede de processo crime*, já que seu inadimplemento não mais teria condão de regredir o regime da pena, e sairia do âmbito da execução penal para o da execução fiscal. Por esse motivo, o Procurador Geral da República (PGR), Claudio Fonteles, no ano de 2004, peticionou a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), registrada sob o número 3.150 no Supremo Tribunal Federal (STF), questionando o art. 51 do Código Penal, com a redação dada pela Lei n. 9.268/96<sup>160</sup>.

Na petição inicial, o PGR atenta para a formação de duas vertentes hermenêuticas relevantes e antagônicas, no sentido de que a multa teve seu caráter penal retirado, ou de que houve apenas uma mudança procedimental. Considerou o PGR que a primeira posição é adotada pela 6<sup>a</sup> Turma Superior Tribunal de Justiça (STJ), no sentido de que multa imposta em sede de ação penal com sentença condenatória é mera dívida de valor, portanto, extrapenal, sendo que o órgão legitimado para a execução é a Fazenda Pública, a cargo de quem fica a critério promover ou não a execução.

Confronta Fonteles esse entendimento com dispositivos constitucionais e legais que garantem ao Ministério Público a promoção privativa da ação penal pública, entendendo que a execução da sentença condenatória encontra-se subentendida no termo “promoção”, considerando, portanto, que a legitimidade para a Fazenda Pública viola atribuições do Ministério Público, entre outras desconformidades apontadas.

No mesmo documento, o PGR aponta que outras turmas do STJ entendem ser mantido o caráter penal da multa, requerendo, desse modo, que em interpretação conforme, seja o Ministério Público o órgão legitimado para execução da pena.

---

<sup>157</sup> Art. 51 – Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada dívida de valor, aplicando-se-lhes as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

<sup>158</sup> PRADO, *op. cit.*, p. 718.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 719.

<sup>160</sup> STF. ADI 3.150. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2204004>. Acesso em: 30 jan. 2019.

De fato, da petição inicial até o presente passaram-se quatorze anos até que o Supremo Tribunal Federal decidisse sobre a competência do Ministério Público para executar a cobrança da multa, o que, no entanto, ocorreu apenas no dia 13 de dezembro de 2018, sem que seja possível, até o momento do fechamento desse trabalho, precisar os efeitos práticos dessa decisão quanto à natureza da pena de multa, motivo pelo qual, não havendo possibilidade de visualização dos efeitos da decisão da ADI, diante da suspensão de prazos processuais, nos termos do art. 220 do Novo Código de Processo Civil, que determina a referida suspensão entre 20 de dezembro e 20 de janeiro. Dessa forma, a análise que sucede leva em conta o lapso temporal entre a proposição da ADI e sua decisão, considerando a impossibilidade de precisão de efeitos práticos da mesma, até o presente momento.

Assim, nesse ínterim, foi promulgada nova Lei de Drogas, sob o número 11.343/2006, fixando números de dias-multa altíssimos, podendo o cálculo do valor do dia-multa variar de 1/30 (um trinta avos) até 5 vezes o salário mínimo, admitindo cominação cumulativa em caso de concurso delitivo, facultando, ainda, o aumento até o seu décuplo valor caso o juiz considere que, diante das condições do réu, a multa seja ineficaz, mesmo que aplicada ao máximo.

Se antes as penas de multa previstas no Código Penal e em outras leis especiais possibilitavam ao indivíduo a solvência da multa, considerando não serem tão vultosas, após a Lei de Drogas, as multas passaram a ser praticamente insolváveis por condenados ao crime de tráfico de drogas. Conforme já exposto, a população carcerária predominante, no Brasil, tem entre 18 e 24 anos, e 70% das condenações devem-se a delitos patrimoniais e relacionados a drogas.

Somado ao fato de que esses presidiários são, em sua maioria, pessoas cuja falta de recursos já era preexistente à prática delitiva, e que, ao serem encarcerados e retirados, portanto, do convívio social e, logo, impossibilitados de trabalhar e gerar renda para si, tem-se que, ao final do cumprimento da pena privativa de liberdade serão, praticamente, insolventes, e, logo, impossibilitados de pagar a multa infligida em sede de sentença ou acórdão. No entanto, o Código Penal, com a reforma de 1984, não previu a possibilidade de não execução da pena ao condenado insolvente, e tampouco o fez a Lei n. 9.268/1996.

Considerando o regime atual de execução da pena, ou seja, o da legitimidade de cobrança pela Fazenda Pública, entender aplicável o disposto no artigo 40 da Lei de Execução Fiscal, de n. 6.830/80, que prevê a suspensão indefinida do lapso prescricional até que o

devedor tenha bens suficientes para suportar a penhora, soa inadmissível diante do caráter de perpetuidade atribuído a uma sanção penal<sup>161</sup>.

De fato, se por um lado, com caráter penal, a pena admite prescrição, por outro lado, com caráter fiscal, essa possibilidade não é admitida, assunto esse que voltará a ser tratado posteriormente. Logo, surge a necessidade de que se estabeleça um consenso doutrinário e jurisprudencial acerca da natureza da multa aplicada em sede de processo criminal, à luz dos princípios do Estado Social e Democrático de Direito, da função política do Direito e dos movimentos recentes para promoção da inclusão social.

Atualmente, para o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) “enquanto durarem as sanções impostas ao condenado, a suspensão dos direitos políticos persistirá, incidindo durante o período de livramento condicional e nas hipóteses de prisão-albergue e domiciliar. Apenas a execução da pena afasta a referida suspensão”<sup>162</sup>. Quanto ao *sursis*, ambas as cortes entendem que “na vigência do período de prova do *sursis* o sentenciado ficará privado, temporariamente, de seus direitos políticos”<sup>163</sup>.

Essa orientação contribuiu para o cenário completo de exclusão, em seus três níveis, conforme ensina Jock Young: “exclusão econômica dos mercados de trabalho, exclusão social entre pessoas na sociedade civil, e nas atividades excludentes sempre crescentes do sistema de justiça criminal e da segurança privada”<sup>164</sup>. Conforme já exposto, o manutenção da suspensão dos direitos políticos gera um círculo vicioso para os egressos inadimplentes com a multa, dificultando-lhes o acesso ao mercado de trabalho, conseqüente exclusão na sociedade civil, agravada pelo impedimento ainda persistente no direito ao sufrágio, sendo essa situação causada pela interpretação do STF e do TSE relativas ao sistema de justiça criminal. De fato, manter a suspensão dos direitos políticos do indivíduo que já cumpriu a pena privativa de liberdade gera tamanha exclusão que se pode dizer, até mesmo, que contribui com a reincidência, já que, sem condições de sobrevivência digna pelo impedimento do exercício regular de atividade econômica, tende a voltar para atividades criminógenas, diante da negação de sua cidadania não apenas política, mas social e econômica.

Desse modo, segue, no próximo item, uma análise do instituto multa penal sob o viés da contemporaneidade e seus princípios atuantes, coordenada com a criminologia crítica e a

---

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 719.

<sup>162</sup> BULOS, *op. cit.*, p. 899.

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 899.

<sup>164</sup> YOUNG, Jock. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002, p. 11.

política criminal, a fim de que se possam compreender os posicionamentos acerca da natureza jurídica do instituto em análise no presente capítulo.

### **3.1 Multa “penal” ou dívida de valor. Um olhar pela criminologia crítica. Uma questão de política criminal**

Para abordar o tema no sentido de fundamentar a posição adotada no presente trabalho, necessário tomar a Criminologia Crítica como base para fundamentar a natureza da multa penal. O direito penal, sempre ensinado à luz da Dogmática Penal, e marcado pelo positivismo, acabou por ofuscar outras ciências penais, como a Criminologia e a Política Criminal, vista como auxiliares da primeira disciplina. Conforme ensina Andrade,

Enquanto a Dogmática do Direito Penal, definida como “Ciência” normativa, terá por objeto as normas penais e por método o técnico-jurídico, de natureza lógico-abstrata, interpretando e sistematizando o Direito Penal positivo (mundo do DEVER-SER) para instrumentalizar sua aplicação com “segurança jurídica”, a Criminologia, definida como Ciência causal-explicativa, terá por objeto o fenômeno da criminalidade (legalmente definido e delimitado pelo Direito Penal) investigando suas causas segundo o método experimental (mundo do SER) e subministrando os conhecimentos antropológicos e sociológicos necessários para dar um fundamento “científico” à Política Criminal, a quem caberá, a sua vez, transformá-lo em “opções” e “estratégias” concretas assimiláveis pelo legislador ( na própria criação da lei penal) e os poderes públicos, para prevenção e repressão do crime<sup>165</sup>.

Ao se referir à criminologia no trecho acima, a autora trouxe à lume a criminologia positivista, que se inspirava na filosofia e na psicologia do positivismo naturalista, predominante no final do século XIX e início do século XX, e baseava-se sobre as características biológicas e psicológicas que diferenciavam sujeitos “criminosos” de indivíduos “normais”<sup>166</sup>.

A partir dos anos 30 do século passado, novas teorias criminológicas surgiram, como as teorias liberais contemporâneas. Conforme ensina Alessandro Baratta

---

<sup>165</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Por que a Criminologia (e qual Criminologia) é importante no Ensino Jurídico? *Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*. Ano III, n. 6, jan/jun, 2013, p. 180.

<sup>166</sup> BARATTA, Alessandro. *Criminologia e crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002, p. 29.

Substituindo a pretendida dimensão biopsicológica do fenômeno criminal pela dimensão sociológica, as teorias integrantes da criminologia *liberal* contemporânea inverteram a relação da criminologia com a ideologia e a dogmática penal. Elas sustentaram o caráter normal e funcional da criminalidade (teoria funcionalista), a sua dependência de mecanismos de socialização a que os indivíduos estão expostos, não em função de pretensos caracteres biopsicológicos, mas da estratificação social (teoria das subculturas); deslocaram cada vez mais a atenção do comportamento criminoso para a função punitiva e para o direito penal (teoria psicanalítica da sociedade punitiva), para os mecanismos seletivos que guiam a criminalização e a estigmatização de determinados sujeitos (teoria do *labeling*)<sup>167</sup>.

Essas teorias, embora tivessem avançado no sentido de retirar as concepções patológicas da criminalidade, contribuíram “para a manutenção da escala social vertical, da estratificação e da desigualdade dos grupos sociais”<sup>168</sup>.

Com base nisso, nota-se que a multa aplicada em sede de ação criminal, mantém o seu caráter penal quando aliada a correntes da criminologia liberal. Nesse sentido, fazendo permanecer o aspecto penal da multa, mesmo após o advento da Lei n. 9.268/1996, que impediu que seu inadimplemento resultasse em regressão de regime, e deslocou a competência de execução para a Fazenda Pública, têm-se o manutenção e, possivelmente, nos casos dos delitos da Lei de Drogas, até mesmo a perpetuação da situação de condenado do indivíduo, aos olhos da Justiça Eleitoral, e, reflexamente, aos olhos da sociedade, diante das privações que a suspensão de direitos políticos acarreta ao inadimplente da multa. Nota-se, claramente, uma promoção da exclusão social na adoção desse viés, com a consequente ineficácia de direitos fundamentais.

Procurando aliar o entendimento atual do STF (que ao que tudo indica diante da decisão da ADI 3150 considera a multa como pena, e não dívida de valor) e do TSE a uma das teorias liberais contemporâneas, parece que ambas as cortes adotam, para o assunto, a teorias psicanalíticas da criminalidade e da sociedade punitiva, que “orientam a própria análise sobre as funções punitivas sem mediar esta análise com aquela do conteúdo específico do comportamento desviante, do seu significado dentro da histórica determinabilidade das relações sócio-econômicas”<sup>169</sup>.

De fato, não importa o valor da multa, o delito pelo qual ela foi aplicada, e nem mesmo o cumprimento integral da pena privativa de liberdade por um indivíduo e sua rara,

---

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 57.

mas possível ressocialização após o período de encarceramento; a multa inadimplida é impeditiva do restabelecimento dos direitos políticos, diante do enfoque dado à função punitiva do direito penal.

Procurando contornar tais entendimentos, que não se coadunam com o atual Estado Social e Democrático de Direito e com os fundamentos e princípios da CF/88, a criminologia crítica vem em auxílio para fundamentar a multa aplicada em sede de processo criminal como dívida de valor. De fato, ensina Antonio Garcia-Pablos de Molina que

A função básica da Criminologia consiste em informar a sociedade e os poderes públicos sobre o delito, o delinquente, a vítima e o controle social, fornecendo um núcleo de conhecimentos mais seguro e contrastado que permita compreender cientificamente o problema criminal, preveni-lo e intervir com eficácia e de modo positivo no homem delinquente.[...] A Criminologia, como ciência, é uma ciência prática, preocupada com os problemas e conflitos concretos, históricos – com os problemas sociais – e comprometida na busca de critérios e pautas de sua solução. Seu objeto é a própria realidade, nasce da análise dela e a ela há de retornar, para transformá-la<sup>170</sup>.

Desse modo, defende-se, no presente trabalho, que a multa aplicada em sede de ação penal, após o período de pagamento determinado na lei material, isto é, no Código Penal, seja considerada dívida de valor, após o advento da Lei n. 9.268/96, propiciando, assim, a extinção da punibilidade ao condenado que cumpriu integralmente outras penas impostas, e, porque não, para aqueles que foram condenados apenas à pena de multa, faça-se apenas constar o nome do indivíduo no rol de culpados, para efeitos de reincidência, posto que o não pagamento da multa não tem mais o condão de regredir o regime de cumprimento da reprimenda. Uma vez que esse entendimento seja adotado pelo STF e TSE, estar-se-á adotando procedimento compatível com o atual estado social e democrático de direitos e os fundamentos da República, em especial, a dignidade da pessoa humana.

Ainda, caminhará a jurisprudência *pari passu* com a nova criminologia, que, conforme ensinou García-Pablos de Molina, preocupa-se com os problemas e conflitos concretos, inclusive os sociais, comprometendo-se com uma possível solução. Não se trata apenas de uma questão de execução penal, mas de um problema muito mais amplo e abrangente, que envolve o exercício de cidadania e eficácia de direitos fundamentais.

De fato, Andrade pontua que, não obstante a cidadania tenha adquirido grande importância discursiva nos últimos tempos, no Brasil pratica-se, ainda, uma espécie de

---

<sup>170</sup> MOLINA, Antonio García-Pablos de. *O que é criminologia?* Tradução de Danilo Cymrot. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 21.

cidadania liberal, ligada a funções políticas conservadoras, sendo necessário que se entenda seus potenciais transformadores, notadamente os de caráter democrático além da democracia representativa<sup>171</sup>.

Assim, quando a multa é considerada penal e, por consequência, mantenedora do *status* condenado ao indivíduo, muito embora esteja, na maioria das vezes, em liberdade, tolhe-se não apenas o exercício do voto, mas também a participação em partidos políticos, impedimento de obtenção de habilitação profissional para determinadas ocupações, entre outros direitos fundamentais obstados, conforme explanado dantes.

Não obstante, há posicionamento minoritário, defendendo o caráter estritamente penal da multa, e tecendo pesadas críticas ao posicionamento acima esposado, mais benéfico ao réu. Sustenta a posição minoritária César Roberto Bitencourt, valendo a transcrição:

A Lei n. 9.268/96 não alterou a competência para a execução da pena de multa, como pode parecer à primeira vista. O processo executório, inclusive, continua sendo regulado pelos artigos 164 a 169 da LEP, que, propositalmente, não foram revogados. A competência, portanto, para a execução da pena de multa continua sendo do Juiz das Execuções Criminais, bem como a legitimidade para sua promoção continua sendo do Ministério Público correspondente. A edição da Lei n. 9268/96, que definiu a condenação criminal como “dívida de valor”, acabou sendo objeto de grande desinteligência na doutrina e jurisprudência nacionais, particularmente, sobre a competência para a *execução* da pena de multa sua *natureza jurídica*. Uma corrente, majoritária, passou a entender que a *competência* passava a ser das Varas da Fazenda Pública, além de condenação dever ser lançada em *dívida ativa*. Outra corrente, minoritária, à qual nos filiamos, entende que nada mudou: a *competência* continua com a vara das execuções criminais e a condenação à pena de multa mantém sua *natureza de sanção criminal*, além de ser juridicamente impossível inscrever em dívida ativa *uma sentença penal condenatória*<sup>172</sup>.

O mesmo autor, no entanto, ao tratar da fase executória da pena de multa, aponta haver confusão entre os dispositivos que, na corrente que ele adota, regem a execução da pena de multa, já que o art. 50 do Código Penal traz que a multa deve ser paga dentro de 10 dias do trânsito em julgado da sentença e a Lei de Execução Penal, no art. 164, diz que o prazo para pagamento corre da citação do condenado, após requerimento do Ministério Público, para que, no prazo de 10 dias efetue o pagamento ou nomeie bens à penhora, entendendo que, em prevalecendo o posicionamento do Código Penal, caberá ao condenado a iniciativa de pagar a

<sup>171</sup> ANDRADE, *op. cit.*, p. 64-65.

<sup>172</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*. Parte Geral 1. 15 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 655.

multa, diante da força coercitiva da sentença, ao passo que, entendendo ser a LEP o dispositivo a prevalecer, o pagamento será compulsório<sup>173</sup>.

No entanto, e considerando o vultoso valor que as multas podem alcançar, notadamente nos crimes de drogas, responsáveis por grande porcentagem das condenações, o pagamento da multa, no prazo de 10 dias, seja da sentença condenatória ou citação do Ministério Público após ter posse da certidão da decisão, parece ser uma miragem no deserto que nunca será atingida, principalmente considerando que o condenado, possivelmente, esteja encarcerado e, logo, afastado de suas atividades laborais que lhe permitiriam, em tese, auferir renda para pagamento da multa.

Em momento algum se defende ou incentiva-se o seu não pagamento; apenas sugere-se que a sua cobrança não seja penal e não faça perdurar esse caráter quanto à multa. Não obstante isso, Renato Marcão faz uma crítica quando diz que, após a edição da Lei n. 9.268/96, “a pena de multa caiu no ridículo, estando tomada de total descrédito, resultando em um verdadeiro estímulo à prática de outros crimes na grande maioria dos processos em que é aplicada”<sup>174</sup>, embora filie-se ao entendimento que a pena de multa foi transformada em dívida de valor, cujo processo executivo submete-se aos percalços da Lei n. 6.830/80<sup>175</sup>. Mas, por outro lado, uma vez mantendo esse caráter penal, ela terá seus efeitos perdurados enquanto não paga, ao passo que, com caráter fiscal, após o cumprimento da pena privativa de liberdade e restritiva de direitos, o Estado a executará de outra forma, que não mantendo a condenação do indivíduo. De fato, as penas pecuniárias guardam muitas vantagens em relação às demais admitidas no Sistema Penal Brasileiro. Azevedo pontua que

O crescente prestígio das penas pecuniárias em substituição à prisão ou como pena autônoma, em sede consensual ou condenatória, numa tendência que se revela importante. Tanto na Alemanha, quanto na Inglaterra, Estados Unidos e Canadá, constata-se estatisticamente a preferência por penas pecuniárias, seja multa ou outro tipo de prestação, tendo em vista a desnecessidade de grande suporte organizacional para sua execução em relação às penas a serem cumpridas em favor da comunidade<sup>176</sup>.

No entanto, em nenhum dos países trazidos à lume pela autora o exercício do voto é obrigatório, e conectado ao usufruto de outros direitos fundamentais. Desse modo, uma vez

---

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 652.

<sup>174</sup> MARCÃO, Renato Flávio. *Curso de execução penal*. 13 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 303.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 305-306.

<sup>176</sup> AZEVEDO, *op. cit.*, p. 177.

não inadimplida a multa nesses países, não há que se falar no impedimento do direito ao voto, posto que tal exercício é facultativo.

Não obstante a multa, ou qualquer outra pena pecuniária aplicada em sede de processo criminal sejam, evidentemente, mais guarnecidas de vantagem que as penas privativas de liberdade, principalmente para crimes com menor lesividade à vítima, não se pode olvidar da precária situação econômica em que boa parte da população brasileira se encontra<sup>177</sup>, de maneira que adotar uma política criminal de sucesso para os padrões norte-americanos ou europeus, em terra brasileira, não refletirá, necessariamente, os mesmos efeitos positivos quanto à aplicação de tal tipo de pena alhures, mormente porque, embora não tire a liberdade do indivíduo, ao lhe tolher os direitos políticos, tira-lhe a possibilidade do exercício e usufruto de muitos outros direitos fundamentais, inclusive o direito à saúde, trabalho e educação<sup>III</sup>.

Assim, manter o caráter penal da multa parece ser contrário ao movimento, cada vez mais crescente, dos institutos de substitutivos penais no sistema penal brasileiro, chocando-se com a pretendida política criminal de evitamento da exclusão social, reintegração social e ressocialização. *Aos olhos da política criminal e da função política do direito, é possível admitir que o instituto multa, previsto no art. 32, inc. III, do Código Penal, é de natureza bifásica*, posto que, após ter sido cominada na condenação e não paga, sendo, portanto, encaminhado para a dívida ativa, entra numa nova fase de execução, não afeita ao poder judiciário, passando, assim, a ter o caráter de dívida de valor, ainda que sua execução seja de competência do Ministério Público.

Conforme explica Mireille Delmas-Marty, política criminal, como qualquer outra, é

*ao mesmo tempo* uma forma de organização da vida social baseada na atribuição do poder que determina a repartição dos bens, garante as instituições no sentido amplo (a família, a escola, a igreja...) e propõe os valores; e uma ação, uma estratégia, uma movimento para atingir um determinado objetivo<sup>178</sup>.

E continua:

---

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>III</sup> No período de observação da pesquisa, a experiência proporcionada pelo trabalho possibilitou lidar com casos de indivíduos diabéticos que não conseguiram obter insulina para tratamento, posto que, com os direitos políticos suspensos, e sem CPF regular, tiveram a medicação negada pelo SUS. A reversão de situações similares, em casos práticos, só é possível mediante intervenção do Ministério Público ou ajuizamento de Mandado de Segurança, o que implica custos ao condenado, já excluído, e via regra, hipossuficiente. Ainda, atente-se ao fato de a Defensoria Pública ainda não se encontrar plenamente estruturada em todas as Unidades da Federação.

<sup>178</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. *Os grandes sistemas de política criminal*. Tradução de Denise Radanovic Vieira. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 44.

Certamente, a política criminal tem, a princípio, por objeto permanente garantir a coesão e a sobrevivência do corpo social, respondendo à necessidade de segurança das pessoas e dos bens. Porém, precisamente no mundo moderno, as escolhas de política criminal – quer se trate de delimitar o fenômeno criminal ou de definir as respostas a este fenômeno – se orientam de forma diferente conforme essa necessidade de segurança seja apreciada, sentida, compreendida por meio de um ou outro valor considerado fundamental.

Assim, aplicando os ensinamentos de Delmas-Marty ao contexto nacional, mormente após a promulgação da CF/88, nota-se que o manutenção da suspensão de direitos políticos por multa inadimplida (logo, entendida com seu caráter penal), e consequente falta de quitação eleitoral, fere de forma mais ou menos grave os fundamentos da República, inscritos no artigo 1º da Constituição, e ínsitos na ideia de Estado Social e Democrático de Direito, a saber: a cidadania (política e social), a dignidade da pessoa humana (fundamento sobre o qual será dedicado um capítulo), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (pela dificuldade em obtenção, até mesmo, de documentos de identidade, conforme já exposto) e até mesmo o pluralismo político, diante da irregularidade no exercício de políticas partidárias por indivíduos com direitos políticos suspensos. Logo, essa opção de política criminal mantenedora da suspensão de direitos políticos, pelo STF e pelo TSE, desconsideram tais fundamentos da República, indo na contramão do processo de inclusão social ao indivíduo com conduta desviante.

Na sequência, segue análise da orientação do STJ, do STF e do TSE - com mais profundidade em relação a essa última corte - sobre o assunto ainda incipiente, suposta modificação na interpretação de tal tribunal, acerca do manutenção da suspensão de direitos políticos a réus condenados cuja multa esteja inadimplida.

### **3.2 Posição das cortes superiores a respeito da multa aplicada em sede de ação penal, em especial o Tribunal Superior Eleitoral**

Cumprindo, preliminarmente, dedicar algumas linhas sobre os tribunais superiores, com previsão constitucional, mencionados no último parágrafo da seção anterior. Previstos no artigo 92 da CF, os juízes que atuam em tais tribunais são chamados de ministros, e compõem o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior

do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM)<sup>179</sup>. Para os fins do presente texto serão trazidas as definições de STF, STJ e TSE.

O Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário, é composto por 11 ministros, nos termos do art. 101 da CF/88, competindo-lhe, entre outras atribuições, definidas no art. 102 da CF/88, julgar as ações diretas de inconstitucionalidade, instrumento jurídico próprio para contestar a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual; apreciar pedido de extradição requerida por Estado estrangeiro; e julgar pedido de habeas-corpus de qualquer cidadão brasileiro.

O Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 104 e 105 da CF/88, é a última instância da Justiça brasileira para as causas infraconstitucionais (não relacionadas diretamente à Constituição Federal), responsável por uniformizar, padronizar, a interpretação da Constituição em todo Brasil, sendo que o primeiro artigo mencionado define-lhe a estrutura e composição, que é de 33 ministros nomeados pelo Presidente da República a partir de lista tríplice elaborada pelo próprio STJ, e o segundo, sua competência, que estabelece quais podem ser os processos iniciados no STJ (originários) e aqueles em que o tribunal age como órgão de revisão, inclusive nos julgamentos de recursos especiais.

O Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, é o órgão máximo da Justiça Eleitoral, composto por sete membros, nos termos do art. 119 da CF/88, com mandato de dois anos cada um, sendo três ministros do STF, dois ministros do STJ e dois advogados. Cabe ao TSE, entre outras atribuições previstas no Código Eleitoral, julgar os recursos decorrentes das decisões dos tribunais regionais eleitorais (TREs), inclusive sobre matéria administrativa.

Assim, o Tribunal Superior Eleitoral é a máxima corte em matéria eleitoral e constitucional eleitoral no Brasil, sendo a cúpula da Justiça Eleitoral. Conforme ensina José Jairo Gomes,

A Justiça Eleitoral apresenta natureza federal, sendo mantida pela União.  
Seus servidores são federais. Seu orçamento é aprovado pelo Congresso

---

<sup>179</sup> Art. 92 - São órgão do Poder Judiciário:

I – O Supremo Tribunal Federal;

[...]

II – O Superior Tribunal de Justiça;

[...]

III – Os Tribunais e Juízes Eleitorais.

[...]

Art. 118 – São órgãos da Justiça Eleitoral:

I – O Tribunal Superior Eleitoral;

II – Os Tribunais Regionais Eleitorais;

III – Os Juízes Eleitorais;

IV – As Juntas Eleitorais.

Nacional. Em matéria criminal, é a Polícia Judiciária Federal que detém atribuições para instaurar e conduzir inquéritos policiais com vistas à apuração de crimes eleitorais.[...] Ao contrário dos demais órgãos que compõem o Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral não apresenta corpo próprio e independente de juízes. Nela atuam magistrados oriundos de diversos tribunais, a saber: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Comum Estadual, Justiça Comum Federal e da Ordem dos Advogados do Brasil. Vislumbra-se nisto importante manifestação do princípio cooperativo no federalismo brasileiro, haja vista que outros órgãos disponibilizam seus integrantes para assegurar o regular funcionamento da Justiça Eleitoral<sup>180</sup>.

Quanto à questão da natureza da multa nas lentes do TSE, e seu condão de manutenção de suspensão de direitos políticos, quando não adimplida após sua aplicação derivada de um processo crime, as cortes superiores divergem, prevalecendo, no momento, o posicionamento do TSE, diante da pesquisa de dados efetuada. Assim, passa-se à análise das posições jurisprudenciais adotadas pelas cortes retrocitadas.

De início, cumpre lembrar que, para a Justiça Estadual Comum e para a Justiça Federal Comum, em primeiro e segundos graus, entende-se que, uma vez havendo cumprimento da pena privativa de liberdade e restritiva de direito imposta a um indivíduo, e mesmo na pendência do pagamento de multa arbitrada em função de prática delitiva, encontra-se extinta a punibilidade do agente. Tanto é que ao condenado é emitida sentença favorável, declaratória de extinção de punibilidade. Isso com base no fato de que, ao Juízo Criminal, seja estadual ou federal, não cabe a execução da pena de multa, que, muita embora aplicada em decorrência do processo criminal, não guarda caráter penal, em se adotando esse entendimento.

Assim, no julgamento do Recurso Especial n. 1.519.777-SP (2015/0053944-1)<sup>181</sup>, o Ministro Rogério Schietti Cruz, do STJ, entende que, em havendo condenação a pena privativa de liberdade e multa, e extinta a primeira em razão de seu integral cumprimento, deve ser reconhecida, em favor do condenado, a extinção da punibilidade, ainda que não adimplida a multa, por considerá-la dívida de valor, diante da redação dada ao art. 51 do CP pela Lei n. 9.268/96. Essa decisão, de 26 de agosto de 2015, pacificou o entendimento no STJ, posto que havia divergência de entendimento entre as próprias turmas do STJ.

O STF, por sua vez, pronunciou-se, sobre seu posicionamento em sede da ADI 3.150, que questiona a legitimidade para cobrança da multa pela Fazenda Pública, decidindo,

---

<sup>180</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 11 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015, p. 67.

<sup>181</sup> STJ. Recurso Especial n. 1.519.777-SP. Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz. DJ 28/05/2015. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/192737246/recurso-especial-esp-1519777-sp-2015-0053944-1>. Acesso em: 30 jan. 2019.

em 13 de dezembro de 2018, que a legitimidade para cobrança da multa penal é do Ministério Público, o que possivelmente fará a doutrina revisitar a natureza da multa e toda a discussão desde o ano de 1996, embora tenha mantido, a corte, que à multa aplicam-se as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição. Até o fechamento do presente trabalho o julgamento não havia sido publicado na integralidade.

O TSE, por seu turno, não acompanhando a doutrina que defende a multa como dívida de valor, entende que uma vez pendente o pagamento de multa, a punibilidade não se encontra extinta, durando os efeitos da pena enquanto não cumprida, diante de interpretação literal do art. 15, inc. III, da CF.

Repetidas vezes, nos últimos 10 anos, o assunto foi objeto de questionamento na corte eleitoral. Nos autos de Processo n. 10.002/2007- CGE, o Ministro Ari Pagendler, então Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, entendeu que a existência de multa de caráter criminal não quitada faz-se suficiente para a suspensão de direitos políticos. Outro pronunciamento importante a respeito do assunto deu-se por meio de outro Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral no dia 12 de setembro do ano de 2009, Ministro Félix Fischer. Então, instada a Corte a se manifestar a partir de uma consulta pelo Juízo da 3ª zona eleitoral do Paraná, questionando a respeito da regularização da situação de eleitor com restrição de direitos políticos em decorrência de sentença criminal, nos casos em que a pena de multa não tenha sido satisfeita pelo condenado, foi expedida a informação 171/2009, no sentido de que somente regularizar-se-á a situação do eleitor condenado a pena de multa quando sobrevier a comprovação do completo adimplemento, no que fundamentou-se no entendimento, à época, do STJ, citando os processos Respe n. 843296/RS, Respe n. 845902/RS, entre outros que, então, corroboravam o entendimento acerca do manutenção da extinção da punibilidade. Tal informação instruiu o processo n. 10.692/2009-CGE, que, conclusos ao Ministro Félix Fischer, teve decisão no sentido de que não satisfeita a pena de multa pelo seu integral pagamento, permanecem suspensos os direitos políticos do condenado, enquanto durarem os efeitos da condenação, não bastando a remessa da multa, pelo Juízo Criminal, à Fazenda Pública, no sentido de que isso pudesse, de alguma forma, possibilitar a regularização da inscrição suspensa de eleitor<sup>IV</sup>. No entanto, no Processo Administrativo n. 936-31.2014.6.00.0000, do TSE<sup>182</sup>, a Ministra Laurita Vaz deu nova voz à corte, ao entender que o alcance do art. 15, III, da CF, pode ser mitigado, expondo, *in verbis*, que:

---

<sup>IV</sup> O Processo n. 10.002/2007- CGE, da relatoria do Ministro Ari Pagendler e o Processo n. 10.692/2009-CGE, da relatoria do Ministro Félix Fischer, não estão disponíveis *online* para consulta.

Logo, observa-se da orientação consolidada pelo STJ uma mitigação do alcance do disposto no art. 15, III, da Constituição, pois o cumprimento integral da pena corporal imposta, ainda que remanesça multa não satisfeita, é suficiente para a extinção da punibilidade e, conseqüentemente, para o restabelecimento dos direitos políticos do condenado, desde que ausentes outras causas restritivas. [...] Assim, adotando-se o entendimento pacificado por aquela Corte Superior de Justiça, o restabelecimento dos direitos políticos de eleitor condenado criminalmente seria registrado pelo respectivo juízo eleitoral em seu histórico a partir da comunicação de cumprimento integral da reprimenda corporal ou da restrição de direitos que lhe tenha sido imposta, ainda que subsista pena de multa não satisfeita. Relativamente às condenações criminais com trânsito em julgado cuja cominação seja exclusivamente de pena de multa, ao juízo eleitoral caberia a anotação da suspensão e do restabelecimento dos direitos políticos do eleitor condenado no momento em que for comunicado dos eventos correspondentes, quais sejam, trânsito em julgado e extinção da punibilidade.

Essa decisão foi dada pouco antes, é verdade, da decisão proferida pelo STJ pelo Ministro Rogério Schietti Cruz, e talvez, por esse motivo, a Ministra tenha sido voto vencido, não conseguindo, portanto, fazer coro, de modo que

no mesmo Processo, o Ministro Henrique Neves da Silva entendeu prematura, por parte do Tribunal Superior Eleitoral, dar interpretação mitigada ao artigo 15, inciso III, da CRFB, calcada em pronunciamentos do STJ, conquanto já exista questão similar em sede de análise no Supremo Tribunal Federal (STF), concluindo que, “em princípio, não caberia à Justiça Eleitoral, em sede administrativa, decidir sobre a permanência ou não dos efeitos de determinada condenação criminal para a aferição do restabelecimento dos direitos políticos do condenado”<sup>183</sup>.

Desse modo, em

23 de abril de 2015, a Corte do Tribunal Superior Eleitoral acordou no sentido de que a pendência de pagamento de pena de multa ou sua cominação isolada nas sentenças criminais transitadas em julgado, tem o condão de ensejar à suspensão dos direitos políticos prevista pelo artigo 15, inciso III, da Constituição Federal<sup>184</sup>.

No entanto, sendo de entendimento compatível com o atual Estado Social e Democrático de Direito e com a tão bradada inclusão social a ser promovida pelo Estado, que

<sup>182</sup> TSE. Processo administrativo n. 936-31.2014.6.00.0000. Relator original: Ministra Laurita Vaz. Redator para o acórdão: Ministro Dias Tóffoli. Disponível em: [http://www.tre-rj.jus.br/site/webtemp/290820161534\\_arq\\_112818.pdf](http://www.tre-rj.jus.br/site/webtemp/290820161534_arq_112818.pdf). Acesso em: 30 jan. 2019.

<sup>183</sup> COSTA, Ilton Garcia; NAVAS, Ana Paula Pavanini. Multa criminal, sua inadimplência e a exclusão social pelo impedimento em restabelecer direitos políticos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. Ano 24, vol. 125, novembro/2016, p. 97.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 96.

a mitigação do alcance do artigo 15, inciso III, da CF/88, no sentido aventado acima, ou seja, de que a multa, diante de seu dúbio caráter penal/fiscal não seja englobada nos termos “enquanto durarem os seus efeitos”, isto é, “enquanto não adimplida”, novamente o TSE foi interpelado quanto ao assunto. Dessa vez, os próprios Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados, por meio do colégio de Corregedores, entenderam tratar de causa importante, e levaram à corte a situação daqueles que, buscando uma nova oportunidade, após cumprimento da pena, esbarram no restabelecimento de direitos políticos, quando não tenham quitado a multa.

De fato, porquanto ao TSE não caiba o papel de mitigador de norma Constitucional, não lhe devia, também, caber o papel de mantenedor de uma condenação que sequer foi proferida pela Justiça Eleitoral. Se a própria justiça que condena, isto é, a Justiça Comum Estadual ou Federal, entende que, após o cumprimento da pena privativa de liberdade e restritiva de direitos, a punibilidade está extinta, não parece plausível o entendimento, pelo TSE, do manutenção dessa condenação. Mesmo em caso de indivíduos condenados apenas a pena de multa, juízes com posicionamento mais garantista, na mesma sentença de condenação já emitem sentença declaratória extintiva da punibilidade.

No entanto, quando essas comunicações são levadas ao conhecimento dos cartórios eleitorais e corregedorias regionais eleitorais (setores responsáveis pela manutenção dos direitos políticos de indivíduos condenados), em havendo informação de que a multa não foi paga, não há que se falar em restabelecimento.

Ainda, um fato mais grave assola a situação de tais indivíduos, posto que a vara de execução da pena não dispõe de qualquer informação quanto a pagamento de multa, cuja execução é afeita à Fazenda Pública, cumprindo ao juízo da vara de condenação a informação sobre o seu pagamento, o qual, muitas vezes, se limita a prestar informações no sentido de que a multa foi inscrita em dívida ativa, sem informar ou pagamento ou não pagamento, posto que não a executa. Quando a comunicação desse gênero chega aos setores responsáveis, ou seja, de que não se tem informação sobre eventual adimplemento da multa, o procedimento padrão, até o mês de março de 2018, no âmbito do TRE/PR, era não restabelecer os direitos políticos.

Ocorre que, diante de Processo Administrativo n. 0604343-88.2017.6.00.0000/DF<sup>185</sup>, intentado pelo colégio de corregedores dos Tribunais Regionais Eleitorais, essa situação

---

<sup>185</sup> TSE. Processo Administrativo n. 0604343-88.2017.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/190189664/processo-administrativo-pa-93631-ms/inteiro-teor-190189675?ref=juris-tabs#>. Acesso em: 30 jan. 2019.

restou remediada, mas não resolvida. Em tal feito, argumentaram os Corregedores Regionais Eleitorais que, em processos criminais, a pena de multa, pela Justiça Comum, é considerada como dívida de valor, sendo, portanto extrapenal, refletindo, assim, na extinção da pena pelo Juízo Criminal, mas sendo mantida, por outro lado, a exigência do adimplemento da multa, diante da observância de decisão do Tribunal Superior Eleitoral.

Ainda, os Corregedores apontam que, quando as multas são de baixo valor, podem não acabar inscritas em dívida ativa, não sendo, logo, executadas pela Procuradoria da Fazenda, obstaculizando a regularização da pena de multa, mormente ao egresso do sistema penal, dificultando, por conseguinte, a regularização dos direitos políticos do interessado e, por suposto, a sua ressocialização, diante do impedimento da obtenção de quitação eleitoral.

Nesses termos, o Colégio de Corregedores requer a revisão do posicionamento adotado no processo administrativo (PA) n. 936-31.2014.6.00.0000 (já referido nesse trabalho), para que sejam restabelecidos direitos políticos de indivíduo independentemente da quitação da pena de multa, coadunando-se, então, ao entendimento da justiça comum, para a qual a pena de multa é dívida de valor e tem caráter extrapenal, solicitando que a matéria seja revisitada pela Corte do TSE, pois os efeitos gerados pelo posicionamento atual podem, até mesmo, caracterizar ofensa aos princípios da dignidade da pessoa humana.

No entanto, o Ministro Relator, Gilmar Mendes, entendeu não ser o caso de alterar o entendimento esposado pelo TSE, argumentando que a pena de multa, aplicada individual ou cumulativamente, é suficiente para manutenção de suspensão ou anotação da mesma relativamente a direitos políticos, referindo-se ao voto vencedor do Ministro Dias Tóffoli, no PA 936-31, inadmitindo qualquer vinculação entre o entendimento esposado pelo TSE e o prolatado pelo STJ, alegando que a Justiça Eleitoral poderia, então, restabelecer os direitos políticos do eleitor antes mesmo de a Justiça Comum se pronunciar acerca da extinção da punibilidade.

Fazendo, ainda, menção ao art. 4º do Provimento da Corregedoria Geral Eleitoral, n. 18/2011, que dispõe que “o registro inserido na Base de Perda e Suspensão somente será desativado quando cessados os motivos da suspensão, o que deverá ser comprovado pelo interessado ou comunicado pelo órgão competente,” o Ministro alerta que, em caso de dúvida acerca do adimplemento da pena de multa, nada impede sejam solicitados à autoridade judiciária competente os esclarecimentos pertinentes, estendendo o alcance deste dispositivo àqueles que constam no cadastro nacional como eleitores, nos termos da Resolução TSE n. 21.538/2003, de maneira que a sentença judicial ou certidão do juízo competente é suficiente para a regularização dos direitos políticos do interessado.

Nesse feito, o relator entende que o que o PA 936-31/MS visa coibir é a possibilidade de regularização dos direitos políticos do eleitor condenado criminalmente com pena de multa aplicada, isolada ou cumulativamente, sem que exista uma efetiva declaração da Justiça Criminal, cabendo, portanto, que cada Tribunal Regional Eleitoral discipline a matéria, após orientação da Corregedoria-Geral Eleitoral, no sentido de que apenas a comunicação da extinção da punibilidade, mesmo nos casos em que a pena de multa é única aplicada, baste, para o restabelecimento dos direitos políticos. Ainda, o relator trouxe à lume a Súmula n. 9/TSE, que reza que “a suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente de reabilitação ou de prova de reparação dos danos”.

Logo, houve indeferimento do pedido feito pelo Colégio de Corregedores, na sessão de 19 de dezembro de 2017, por unanimidade, estando a corte composta pelos Ministros Gilmar Mendes (presidente), Luiz Fux, Rosa Weber, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

*Data venia*, houve contradição no voto do relator, pois por um lado, frisa-se com clareza que, pendente a pena de multa, suspendem-se ou mantem-se suspensos os direitos políticos de um indivíduo, nos termos do art. 15, III da Constituição Federal, e por outro, abre-se possibilidade para aceitação, pelos Tribunais Regionais Eleitorais, apenas da comunicação de extinção de punibilidade pela Justiça Criminal, que, via de regra, não traz dados sobre o pagamento da multa, já que essa matéria processa-se perante a Fazenda Pública, abre-se a possibilidade de entendimento diverso pelos diferentes Tribunais Regionais Eleitorais, a depender da formação da Corte.

O acórdão foi publicado no dia 21 de mês de fevereiro de 2018, sendo acompanhado de ofício-circular da Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral, sob o número de ordem 5/2018 referindo-se ao processo administrativo 0604343-88/DF, no qual se assentou que a comunicação da extinção da punibilidade é suficiente para a regularização dos direitos políticos, não cabendo à Justiça Eleitoral analisar o acerto ou desacerto da decisão do órgão comunicante. No âmbito do Estado do Paraná, o TRE-PR, por sua vez, emitiu ofício-circular sob o número de ordem 20/2018, no sentido de que, para adequação do entendimento firmado, o formulário de Extinção de Punibilidade do INFODIP teria excluído o campo “Extinção da pena de multa”.

Diante dessa sinalização para possível mudança, foram enviados *e-mails* para todas as Corregedorias Regionais Eleitorais do Brasil, e após algumas respostas, notou-se que não há uniformidade quanto à possibilidade de restabelecimento dos direitos políticos diante da

pendência da multa. Os TRE's dos Estados do Piauí e do Amazonas expediram ofícios-circulares para dar conhecimento do PA 0604434-88/DF, sem adentrar em minúcias quanto à pendência da pena de multa. O TRE do Estado de São Paulo antecipou-se ao Processo Administrativo, modificando seu código de normas em 21 de março de 2017, fazendo constar que para restabelecer os direitos políticos, basta a extinção de punibilidade ou cumprimento efetivo da pena, independentemente do pagamento da multa. O TRE do Estado de Santa Catarina, alguns dias antes da publicação do acórdão do PA 0604434-88/DF, expediu ofício-circular, em 14 de fevereiro de 2018, sendo explícito no sentido de que a pendência da multa aplicada no processo criminal não será impeditiva de direitos políticos, com base na decisão do STJ no Recurso Especial n. 1.519.777/SP. O TRE do Rio Grande do Sul informou que a decisão do PA não gerou modificações efetivas no entendimento daquele Tribunal, já que toda situação que envolve eleitor com direitos políticos suspensos em razão do não pagamento da multa deve ser submetida à análise do juiz eleitoral, visando à sua regularização, o que já vinha ocorrendo na maioria dos juízos eleitorais, posto que os juízes, em grande parte e mesmo antes da decisão, determinavam a liberação dos eleitores quando extinta a punibilidade com multa pendente. O TRE do Estado de Pernambuco expediu ofício-circular com orientação explícita, no sentido de que a Justiça Eleitoral deve providenciar o restabelecimento dos direitos políticos do sentenciado ainda que haja pena de multa. Por fim, o TRE do Estado de Goiás não baixou qualquer ato normativo a respeito do PA 0604343-88/DF. Os demais TRE's não apresentaram resposta.

De qualquer maneira, “tampa-se o sol com a peneira” com esse posicionamento adotado pelo TSE, abrindo a possibilidade de entendimento para cada TRE quando ao restabelecimento dos direitos políticos para o réu inadimplente com a multa, fazendo sombra apenas para parte dos condenados, posto que apenas presume-se que a multa seja dívida de valor, e, portanto extrapenal, o que poderá ser entendido, contrariamente, por um determinado juízo eleitoral, no qual magistrado a cargo da Justiça Eleitoral e o Promotor Eleitoral tenham orientações menos garantistas. De fato, ofício-circular não tem força vinculante, tratando de orientações e recomendações a serem preferencialmente seguidas, e a situação parece um tanto mais complexa quando ele se refere a uma decisão que, por um lado, frisa que a multa é suficiente para suspender ou manter direitos políticos suspensos, e, logo em seguida, fala que a mera comunicação da extinção da punibilidade basta para restabelecer direitos políticos, ignorando-se que, na prática, grande parte da comunicação das extinções de punibilidade recebidas pela Justiça Eleitoral acompanham a informação de que a multa não foi paga.

A fim de minimizar a ocorrência de casos como esses, em que indivíduo condenado e punibilidade extinta, mas com pena de multa não paga, tenha óbices à regularização de seus direitos políticos, os gestores do INFODIP desenvolveram nova versão que contempla a remoção do campo “Extinção da pena de multa”, disponibilizado no segundo semestre de 2018. Nada obsta, no entanto, que os órgãos comunicantes, acostumados que estão a prestar informações sobre o cumprimento ou não da multa, o façam em campo diverso, como o de informações complementares, ou mesmo que a autoridade que recebeu a comunicação solicite, ao órgão comunicante, maiores informações quanto ao cumprimento da pena de multa, em caso de dúvidas. Uma vez ocorrendo isso, se houver disposição expressa que a multa não foi paga, cabe o entendimento, pelo juízo eleitoral, de que os direitos políticos não devem ser restabelecidos diante do inadimplemento da multa, pois essa interpretação é possível diante da decisão do processo administrativo 0604343-88/DF. Isso será comprovado no capítulo seguinte, quando da análise de dados coletados no INFODIP.

Desse modo, levando em consideração recente decisão do STF e falta de construção doutrinária acerca da natureza jurídica da multa nesse novo cenário criado pela ADI 3150, não poderá ser garantido, a qualquer condenado, garantia de restabelecimento de direitos políticos, posto que, caso não se leve em consideração que, não obstante a legitimidade para cobrança de multa seja do Ministério Público, ela permaneça sujeito à legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, deixar-se-ão de expedir sentenças de extinção de punibilidade pela Justiça Criminal enquanto não houver o adimplemento da multa, restando sem efeito o posicionamento adotado pelo STJ, e agora presumido pelo TSE, já que, nos termos do art. 102, parágrafo 2º da CF/88,

as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

*Enquanto não houver posicionamento a respeito da natureza da pena de multa, e não somente da competência para sua execução, ou entendimento da corte eleitoral quanto à mitigação do contido no artigo 15, inc. III, da CF, algumas situações inusitadas continuarão a ocorrer. Há eventualidades em que o cumprimento da pena principal é comunicado não apenas pela vara de execução, mas também pela vara de condenação, constando, em apenas uma delas, que a multa não foi paga, e na outra, que não há informação quanto ao pagamento da multa, feitas com certo espaço de tempo entre elas. Note-se o imbróglio: a) servidor recebe*

comunicação da vara de execução informando que indivíduo cumpriu a pena e não há informação sobre multa paga – restabelecem-se os direitos políticos, com base no princípio do *in dubio pro reo* (a partir do posicionamento adotado pelo TRE/PR após a expedição de normativa baseada no processo 0604343-88/DF, já que, antes dele, havendo dúvida quanto ao pagamento de multa, ou na ausência de informação, não se restabeleciam direitos políticos do indivíduo); b) servidor, posteriormente, recebe a mesma informação da vara de condenação, informando que indivíduo cumpriu pena e não pagou multa. Qual o procedimento? Seria correto lançar novamente a condenação? Na análise dos dados foram verificadas duas ocorrências em que indivíduo teve seus direitos restabelecidos e, posteriormente, novamente suspensos, diante do advento de nova comunicação de extinção de punibilidade que não contemplou o pagamento da multa.

Apesar da pequena ocorrência, a situação do indivíduo não deve ficar à mercê da ainda insuficiente interação entre os sistemas de cadastros dos diversos órgãos envolvidos no cumprimento de uma determinada pena. Admitir tal fato é premiar-se, aleatoriamente, apenas alguns indivíduos, aliado ao fato de alguns estarem sob jurisdição de um juízo eleitoral cujo magistrado e membro do Ministério Público tenham posicionamentos jurídicos mais ou menos positivistas, de maneira a entender pela mitigação ou não do disposto no art. 15, inc. III da CF/88, quanto ao fato de ser a multa efeito da condenação criminal, ou ser apenas dívida de valor, após o advento da Lei n. 9.268/96. Essa espécie de “roda da fortuna” não deve ser admitida quando se busca a inclusão social e se lida com valores tão caros como a cidadania e a democracia.

### **3.3 Prescrição da multa. É possível?**

Não fossem bastantes as divergências entre as mais altas cortes do Poder Judiciário quanto ao mesmo assunto concernente à natureza jurídica multa e competência para a sua execução, resta outra questão altamente controversa: a prescrição da pena de multa. Adotando a corrente minoritária, para a qual a multa tem natureza penal e sua execução pertence ao Juízo de Execução Criminal, tem-se, com base na Reforma Penal de 1984 a seguinte situação:

*Se a pena de multa fosse a única cominada, a única aplicada ou a que ainda não tivesse sido cumprida, prescreveria em dois anos (art. 114). No entanto,*

quando fosse cominada ou aplicada cumulativamente com a pena privativa de liberdade, prescreveria com esta, que é mais grave (art. 118). Durante o cumprimento da pena de prisão, não corre o prazo prescricional em relação à pena de multa<sup>186</sup>.

Para a corrente jurisprudencial mais benéfica ao réu, ou seja, a que entende que a multa é dívida de valor (já que na doutrina ainda prevalece entendimento que a multa tem caráter penal, e que apenas a sua cobrança foi deslocada para a esfera fiscal) e que a competência é das varas da Fazenda Pública, o prazo prescricional rege-se pela Lei de Execução Fiscal, n. 6.830/80, sendo inadmissível a indefinição do prazo prescricional condicional, isto é, que nunca prescreve enquanto o devedor não puder quitá-la. Nesse sentido, melhor seria adotar, na prática jurídica, o prazo de 5 anos, previsto no art. 174, *caput*, do Código Tributário Nacional, para a prescrição de multa inscrita em dívida ativa, contados da data da sua constituição definitiva<sup>v</sup>.

Considerando que a pesquisa teve início antes da decisão da ADI 3150, considerou-se o cenário esculpido pela doutrina desde 1996 para a análise que segue. Assim, diligenciando com procuradores do Estado relativamente ao entendimento adotado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) de São Paulo, órgão que, em tese, é responsável pela execução da multa aplicada em processo criminal, constatou-se que não há entendimento institucional fixado a respeito do assunto, de maneira que, de modo geral, na prática, vale o prazo prescricional previsto pelo direito material em questão, ou seja, o do Código Penal, não obstante a PGE seja responsável pela execução, nos termos da Lei n. 9.268/1996.

Quanto à execução, em si, elas não ocorrem para as multas aplicadas em processo criminal, já que os débitos, no entender da PGE-SP, devem ser inscritos em dívida ativa pela Secretaria de origem, ou seja, o Tribunal de Justiça, donde alega, o Poder Judiciário, que não tem competência constitucional para tanto. Dessa feita, na prática, ao chegar na PGE, no Estado de São Paulo, as multas penais apenas aguardam o prazo prescricional, que se inicia, para esse órgão, a partir do momento do recebimento do ofício. Contar o prazo prescricional antes disso fere o princípio *actio nata*, já que, uma vez que o Estado não conhecia o seu crédito, não poderia ter, contra si, a fluência do prazo prescricional.

---

<sup>186</sup> BITENCOURT, *op. cit.*, p. 829.

<sup>v</sup> Na rotina cartorária do Fórum Eleitoral e na análise dos dados fornecidos pelo TRE-PR, notam-se casos de indivíduos que pagam multas relativas à processos do século passado, ou seja, dos anos 90, para conseguir o restabelecimento de direitos políticos. Àquela época as multas não eram tão vultosas, e pagá-las poderá ser menos oneroso e mais rápido do que diligenciar à vara de condenação e obter os documentos necessários para solicitar a prescrição.

Na prática, no entanto, o indivíduo condenado e inadimplente com a multa, por si só, não será intimado para pagamento da multa, e para requerer a prescrição, deverá ter em mãos documentos bastantes como cópia da sentença de condenação, a certidão do trânsito em julgado e ofício da vara de condenação que encaminhou a dívida para inscrição para a PGE, a fim de que se possa apurar o termo inicial da prescrição. No entanto, esse procedimento possivelmente trará ônus financeiro para o condenado, que dificilmente, sem o auxílio de um procurador, poderia providenciar toda a documentação necessária, de maneira que, em alguma situação, a depender da quantidade de dias-multa aplicada na pena, o pagamento da reprimenda poderá ser menos custoso que habilitar um profissional para providenciar os documentos necessários para requerer a certidão de prescrição da multa.

Notando que o posicionamento adotado no Brasil poderia, então, ser diverso, de Estado para Estado, e havendo diferenças práticas e substanciais quanto aos procedimentos, diligenciou-se, por meio eletrônico, nas formas e contatos disponíveis nos sítios eletrônicos oficiais, à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e às Procuradorias do Estado do Brasil, a exceção dos Estados do Piauí, Amazonas, Tocantins, Amapá e Paraíba, cujas páginas oficiais não davam acesso à qualquer forma de contato por meio da *internet*. Foi elaborado e encaminhado questionário padrão para todas as demais (Anexo 1), à exceção da Procuradoria do Estado de São Paulo, onde foi feita averiguação *in loco* em uma Procuradoria Regional.

Dentre os órgãos consultados, apenas quatro Unidades da Federação forneceram resposta aos questionamentos. Mesmo assim, foi possível constatar que não há identidade de procedimentos entre os órgãos, nem quanto à inscrição da multa penal em dívida ativa, tampouco quanto ao prazo de prescrição, o que é passível de gerar consequências diferentes para indivíduos condenados a crimes igualmente quanto ao montante da multa, mas processados em estados diferentes.

A Procuradoria Geral do Estado de Sergipe, informou que, por meio da Procuradoria Especial do Contencioso Fiscal, está realizando tratativas junto a Órgãos Estaduais para a padronização do procedimento de cobrança, a fim de viabilizar a inscrição das multas em dívida ativa para, só então, promover a cobrança via Protesto de títulos ou execução judicial. Nota-se que, igualmente ao que foi observado no Estado de São Paulo, a multa não é, no momento, inscrita em dívida ativa.

Por outro lado, as Procuradorias Gerais dos Estados de Pernambuco, Minas Gerais e Espírito Santo promovem a inscrição da multa penal em dívida ativa, porém divergem quanto ao prazo prescricional. A PGE/PE segue o art. 114 do Código Penal, e seu termo inicial é o trânsito em julgado da sentença condenatória, sem haver especificação para qual parte esse

trânsito se refere. A AGE/MG promove a inscrição imediata da multa, mas tem procedimentos diversos a depender do valor. Assim, as multas são recebidas eletronicamente por meio de Certidão de Não Pagamento de Despesas Processuais, nos termos do art. 30, da Lei Estadual n. 14.939/2003, e a sua cobrança pode ser extrajudicial ou judicial, conforme o caso, atentando para o disposto na Lei Estadual n. 19.971/2011 e Decreto n. 45.989/2012. Assim, quando o débito é inferior a 10.000 (dez mil) Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais (UFEMG's), cujo valor de cada unidade, para o ano de 2018, foi fixado em R\$ 3,2514 (três reais, dois mil quinhentos e quatorze décimos de milésimos), é realizado o protesto extrajudicial. Havendo a superação desse valor, a multa é encaminhada para cobrança judicial, por meio de execução fiscal. O prazo prescricional é contado nos termos dos arts. 109, 110, 112 e 114 do Código Penal, cujo termo inicial é o trânsito em julgado para a acusação. Por fim, a PGE/ES segue o prazo do art. 174 do Código Tributário Nacional, seguindo esse diploma para início da contagem do prazo, inclusive para fins da *actio nata*.

Nota-se que a falta de uniformidade em relação à forma de execução da multa, ou mesmo a ausência dela, e o entendimento de diferentes prazos prescricionais poderá gerar consequências diversas para casos apenados identicamente, em Estados diferentes do país. Diante da recente decisão da ADI 3150, não foi possível coletar novos dados acerca do posicionamento das Procuradorias, quanto aos procedimentos a serem adotados, doravante. Ainda assim, no próximo tópico, seguem possíveis interpretações que os Tribunais podem adotar no sentido de mitigação da aplicação do art. 15, inc. III, da CF/88.

### **3.4 Hermenêutica, interpretação e o cenário desejado consoante a função política do direito**

Por meio da utilização de hermenêutica constitucional e métodos de interpretação é possível chegar à desejada mitigação, principalmente quando se analisa a Constituição como um todo, dentro do contexto do Estado Social e Democrático de Direito.

Assim, uma obra é sempre um texto, ou conjunto deles, representando um todo orgânico de valores, ideologias, práticas culturais, signos e códigos, sentidos, criações e técnicas<sup>187</sup>, que, necessariamente, vai gerar uma série de interpretações ao ser exteriorizado,

---

<sup>187</sup> BITTAR, *op. cit.*, p. 109.

de modo que, a fim de que a interpretação do leitor seja a que mais se encaixe no sentido desejado pelo autor, necessário faz-se utilizar de hermenêutica e argumentação. De fato, a interpretação é uma “operação intelectual de produção, transformação e organização seletiva do sentido sobre as referências, com vistas a uma argumentação/decisão que constituirá uma nova referência para novas interpretações”<sup>188</sup>.

Conforme Hans-Georg Gadamer<sup>189</sup>, “compreender o que alguém diz é pôr-se de acordo na linguagem”, sendo essa “o meio em que se realizam o acordo dos interlocutores e o entendimento sobre a coisa em questão”. Fazendo uma analogia à figura do tradutor, utilizada por Gadamer<sup>190</sup>, no sentido de que ele “precisa transpor o sentido a ser compreendido para o contexto em que vive o outro interlocutor”, mantendo, no entanto, o sentido, mas fazendo-o ganhar validade de outra maneira, isso é, num novo universo de linguagem, faz-se necessário interpretar para compreender, e, então, entrar num acordo, mormente diante do atual contexto da sociedade brasileira.

A fim de propiciar o entendimento e apreensão do problema não apenas pela comunidade jurídica, mas também pela comunidade acadêmica de demais ciências sociais, posto que o problema aqui exposto, qual seja, a exclusão social e óbices para concretização da cidadania gerada por interpretação de tribunais superiores brasileiros, possam encontrar uma solução plausível e alcançável a curto ou médio prazo, serão utilizadas lições de hermenêutica, a fim de que se determine o sentido e o alcance das expressões do Direito<sup>191</sup>, com enfoque na interpretação e hermenêutica constitucional, encaixando-se, posteriormente, a argumentação jurídica, no sentido de atividade linguística<sup>192</sup>, a fim de “obter a adesão daqueles a quem se dirige”<sup>193</sup>.

Carlos Maximiliano explica que

As leis positivas são formuladas em termos gerais; fixam regras, consolidam princípios, estabelecem normas, em linguagem clara e precisa, porém ampla, sem descer a minúcias. É tarefa primordial do executor a pesquisa da relação entre o texto abstrato e o caso concreto, entre a norma jurídica e o fato

<sup>188</sup> SIMIONI, Rafael Lazzaroto. Direito, interpretação e correlacionismo: uma leitura do realismo especulativo de Quentin Meillassoux. *Argumenta Journal Law*. Jacarezinho-PR, Brasil, n. 26, p. 15-36, jan/jun 2017, p. 22. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/997/pdf>. Acesso em: 03 set 2018.

<sup>189</sup> GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método I*. Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer; revisão da tradução de Enio Paulo Giachini. 15 ed. Petrópolis, RJ: Vozes. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2015, p. 497.

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 498.

<sup>191</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 1.

<sup>192</sup> ALEXY, *op. cit.*, p. 30.

<sup>193</sup> PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da argumentação: a nova retórica*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão; revisão da tradução de Eduardo Brandão. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 21.

social, isto é, aplicar o Direito. Para o conseguir, se faz mister um trabalho preliminar: descobrir e fixar o sentido verdadeiro da regra positiva; e, logo depois, o respectivo alcance, a sua extensão. Em resumo, o executor extrai da norma tudo o que na mesma se contém: é o que se chama interpretar, isto é, *determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito*<sup>194</sup>.

Assim, sendo o Direito composto de leis culturais, isto é, que refletem as realidades culturais de um certo povo, elas cumprem um importante papel de tornar possível a convivência humana<sup>195</sup>. Quando isso não é possível de maneira clara, seja por não compreensão da linguagem, seja por processos interpretativos diversos, entram em cena a hermenêutica e a interpretação jurídica.

Hermenêutica e interpretação distinguem-se no sentido de que a primeira engloba a segunda, como ciência que reúne o estudo da atividade humana de interpretar, ao passo que a interpretação, em si, “é a atividade que procura imprimir uma vontade ao texto a ser interpretado, de modo que este possa incidir no caso concreto”<sup>196</sup>, conforme explica Bastos. E continua:

Enquanto a Hermenêutica estuda abstratamente os enunciados que podem presidir uma determinada interpretação, esta é a aplicação desses enunciados a determinado objeto, aclarando-lhe o sentido, para, a partir daí, ao menos no campo jurídico, aplicar a regra assim compreendida aos casos concretos. Em síntese, uma coisa é proceder à interpretação, momento em que já se está aplicando determinadas pautas hermenêuticas, e outra é refletir sobre essas pautas. A Interpretação tem por objeto as normas, enquanto que a Hermenêutica decifra o modo pelo qual poderá se dar a interpretação<sup>197</sup>.

Assim, não tendo a linguagem normativa significações unívocas, seus vocábulos comportam mais de um conceito, justificando a interpretação<sup>198</sup>. Vários são os métodos interpretativos, não sendo a interpretação, em si, que se subdivide, sendo Carlos Maximiliano contrário à divisão tradicional da interpretação, que se dividia em autêntica e doutrinal, quanto à origem, e gramatical e lógica, conforme os elementos de que se servia, sendo, assim, a interpretação uma só, mas exercitada por vários processos, com apresentação de elementos diversos<sup>199</sup>.

---

<sup>194</sup> MAXIMILIANO, *op. cit.*, p. 1.

<sup>195</sup> BASTOS, *op. cit.*, p. 20.

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>199</sup> MAXIMILIANO, *op. cit.*, p. 87.

A esses processos, Bastos chama métodos, “que podem ser adotados para se atingir um entendimento com foros de veracidade e legitimidade”<sup>200</sup>. Para o autor, “os métodos interpretativos devem ser concebidos como prismas sobre os quais a lei pode ser interpretada, através dos quais torna-se possível extrair interpretações que sejam especialmente convincentes”<sup>201</sup>. E continua:

A escolha entre este ou aquele método interpretativo não é uma atividade gratuita, é dizer, ela é feita, em última análise, de acordo com a ideologia do intérprete. Este último escolherá aqueles métodos que forneçam elementos favoráveis ao seu interesse, que guarde consonância com a sua ideologia.[...] O método funciona, pois, como um elemento de fundamentação da interpretação utilizada, bem como uma forma de convencimento para os demais destinatários da legitimidade e veracidade da interpretação.[...] Em suma, o papel principal desempenhado por esses métodos não é outro senão o de legitimar a interpretação através do emprego de critérios capazes de outorgar-lhe uma aparência lógica e científica<sup>202</sup>.

Assim, antes de continuar para a hermenêutica constitucional, cabe tecer breves comentários sobre quatro processos ou métodos (termos que, para a presente dissertação, serão usados de maneira similar) mais tradicionais de interpretação da norma, a fim de fundamentar a hipótese do presente trabalho, sendo eles os processos/métodos literal, gramatical ou filológico, histórico, lógico ou teleológico e sistemático.

Carlos Maximiliano explica que o processo gramatical ou filológico atenta-se à forma exterior do texto, preocupando-se com as acepções dos vocábulos<sup>203</sup>, processo que, utilizado isoladamente quanto ao texto de uma norma, pode comprometer sua real significação, posto que, o texto, na maioria das vezes, não acompanha a evolução da sociedade<sup>204</sup>.

Já o método histórico busca

alcançar o sentido da lei através da análise de seus precedentes legislativos, quais sejam, os relatórios, debates em plenário ou discussões em comissões. Procura-se aqui ressaltar o contexto histórico da lei no momento em que esta foi promulgada, bem como todo o seu processo de elaboração, para que assim possam-se prever as suas consequências no futuro. No entanto, o método histórico não fica adstrito apenas à análise do contexto

---

<sup>200</sup> BASTOS, *op. cit.*, p. 37.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 38-39.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 39-40.

<sup>203</sup> MAXIMILIANO, *op. cit.*, p. 88.

<sup>204</sup> BASTOS, *op. cit.*, p. 41.

socioeconômico que circundava a lei no momento de sua elaboração, mas leva em conta também qual seria o intuito da lei frente aos fatos atuais<sup>205</sup>.

Quanto ao processo lógico, Maximiliano ensina que ele

Consiste em procurar descobrir o sentido e o alcance de expressões do Direito sem o auxílio de nenhum elemento exterior, como aplicar ao dispositivo em apreço um conjunto de regras tradicionais e precisas, tomadas de empréstimo à Lógica geral. Pretende do simples estudo das normas em si, ou em conjunto, por meio do raciocínio dedutivo, obter a interpretação correta<sup>206</sup>.

Para Bastos<sup>207</sup>, esse método procura destacar a finalidade da lei, o seu espírito, de maneira a combinar-se todos os termos que a compõem a fim de alcançar uma conexão perfeita entre eles por meio do raciocínio lógico.

Por fim, o método sistemático é aquele que busca “a interpretação da lei dentro do contexto normativo no qual ela se insere” interpretando-a não isoladamente, mas em relação com as demais, destacando-se uma perspectiva sistêmica do ordenamento jurídico, atingindo uma visão global e estrutural da lei<sup>208</sup>. No entanto, o texto constitucional, diante de algumas especificidades, pode exigir procedimentos mais apurados que a hermenêutica e interpretação gerais, que

Embora possam ser em grande parte acolhíveis pela interpretação constitucional, não são suficientes para a boa compreensão do Texto Constitucional, pelas particularidades que este apresenta: inicialidade, supremacia da ordem jurídica, caráter predominantemente coloquial dos seus termos, regulação do fenômeno político e outras mais. Justifica-se, pois, uma hermenêutica e uma interpretação que levem em conta essas particularidades que acabam por ser transcendentais, porque constituem a própria essência da Constituição. Interpretar a Constituição sem levar em conta essas suas grandes particularidades seria, sem dúvida nenhuma, subestimar o Texto Constitucional, reduzindo-o também a normas ordinárias ou comuns<sup>209</sup>.

Assim, tendo em vista o caráter dinâmico da sociedade e a necessidade de regulação política, bem como a evolução dos termos linguísticos apresentados na norma, diante da atribuição de novos significados ou transmutação de natureza jurídica de um determinado instituto jurídico, como, no caso do presente estudo, a multa penal, ao orientar-se na

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 41-42.

<sup>206</sup> MAXIMILIANO, *op. cit.*, p. 104.

<sup>207</sup> BASTOS, *op. cit.*, p. 42.

<sup>208</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 12.

interpretação da CF/88 apenas por métodos tradicionais poderá expor eventual “defasagem entre a norma e o caso que a ela se submete”<sup>210</sup>. Logo

A interpretação orientada à aplicação não se torna completa se o intérprete se bastar com a análise sintática do texto. Como as normas têm por vocação própria ordenar a vida social, os fatos que compõem a realidade e lhe desenham feição específica não podem ser relegados no trabalho do jurista. Para se definir o âmbito normativo do preceito constitucional, para se delinarem a extensão e intensidade dos bens, circunstâncias e interesses atingidos pela norma, não se prescinde de consideração de elementos da realidade mesma a ser regida. A norma constitucional, desse modo, para que possa atuar na solução de problemas concretos, para que possa ser aplicada, deve ter o seu conteúdo semântico averiguado, em coordenação com o exame das singularidades da situação real que a norma pretende reger<sup>211</sup>.

Contrário a essa maneira diferenciada de interpretação constitucional, Virgílio Afonso da Silva defende que os princípios de interpretação constitucional não desempenham papel relevante na interpretação da Constituição, pois para o autor, eles não se diferenciam dos cânones tradicionais de interpretação, esposando posicionamento contrário aos vários métodos de interpretação constitucional estrangeiros, posto que não os considera compatíveis com a Constituição Brasileira, apontando para uma necessidade de desenvolvimento de teoria constitucional brasileira. Ele expõe que

A interpretação constitucional pressupõe uma discussão acerca da concepção de constituição, da tarefa do direito constitucional, da interação da realidade constitucional com realidade política do Brasil e, ainda, acerca da contextualização e da evolução histórica dos institutos constitucionais brasileiros<sup>212</sup>.

Em que pese razão ao autor quanto à necessidade do desenvolvimento de uma teoria constitucional brasileira, discorda-se sobre a pouca importância que ele atribui aos métodos de interpretação importados, posto que, na ausência de uma doutrina nacional consolidada quanto à hermenêutica constitucional, são eles que possibilitam a interpretação da Constituição na sociedade brasileira, pois do contrário, poderia ocorrer a defasagem entre a norma e o caso concreto, nos dizeres de Bastos, diante da dinâmica da vida e do tempo.

Assim, entendendo que os métodos de interpretação constitucional são importantes, e levando-se em consideração que Cortes Superiores acima tratadas tem posicionamentos

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>211</sup> MENDES; BLANCO, *op. cit.*, p. 83.

<sup>212</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação constitucional e sincretismo metodológico. In: SILVA, Virgílio Afonso da (org.). *Interpretação constitucional*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 143.

diversos e que desencadeiam consequências díspares, inicia-se a interpretação das normas que envolvem o problema do presente trabalho, a iniciar pela infraconstitucional. Nesse sentido, o primeiro termo a ser interpretado é o termo multa aplicada em sede de ação penal. E por que não dizer multa penal?

Em verdade, antes da lei n. 9.268/96, a multa cominada numa condenação tinha caráter penal, posto que, quando não paga, poderia gerar, inclusive, regressão do regime de cumprimento de pena. Após o advento da referida lei, e tendo passado a execução da multa para a Fazenda Pública, em que pese ação direta de inconstitucionalidade quanto a isso, a multa deixou de ter o condão de regredir o regime de cumprimento da pena pelo réu, até que, em 2015, o Superior Tribunal de Justiça posicionou-se no sentido de que trata-se de dívida de valor. Nesse sentido, a terminologia “multa penal” refere-se a apenas a primeira fase da multa, posto que, conforme já acima exposto, o trânsito dessa reprimenda da esfera penal para a esfera fiscal a torna bifásica, sendo mais apropriado se referir a multa aplicada em sede processo criminal ou ação penal. Mesmo o recente julgamento da ADI 3150, que legitimou o Ministério Público como competente para execução da multa, não parece ter retirado esse caráter bifásico da multa, ao manter os dizeres do art. 51 da CP de que a esse tipo de reprimenda aplicam-se as normas relativas à Fazenda Pública. Sendo mantido o posicionamento de que a multa, em sua fase executória, é dívida de valor, segue-se para o alcance da norma insculpida no art. 15, inc. III da CF/88. Nesse sentido, utilizou-se o processo teleológico para chegar a esse posicionamento quanto à multa, posto que em conexão com a Lei n. 9.268/96, que modificou o art. 51 do CP, ao não mais trazer a previsão de regressão de regime de cumprimento de pena em caso de seu adimplemento. Logo, o primeiro passo para a solução do problema trazido na hipótese é interpretar a multa aplicada em sede de ação penal no contexto das leis vigentes. O passo seguinte é tratar a interpretação do art. 15, inc. III, da CF/88.

A Constituição, no entanto, comporta hermenêutica diferenciada para sua boa compreensão, conforme já explicitado anteriormente. Nesse sentido, explicitam-se os métodos de interpretação da Constituição, a fim de que se possa chegar a uma solução, no sentido de mitigação do art. 15, inc. III, da CF/88, conforme o voto vencido da Ministra Laurita Vaz, em processo que discutiu o assunto, em consonância com o fundamento da dignidade da pessoa humana, insito no art. 1º, inc. III.

Os métodos de interpretação estão intrinsecamente ligados ao conceito que se tem de constituição. Entre as várias categorizações que uma constituição pode abarcar, interessa ao presente estudo as definições de constituição formal e constituição material. A primeira

reduz-se a um instrumento jurídico, muitas vezes desprovida de elementos sociológicos e filosóficos da realidade, compondo-se apenas de um corpo de normas, cuja interpretação leva em conta o exclusivismo normativo e formalista do positivismo lógico<sup>213</sup>. A última, que interessa diretamente ao trabalho, procura fixar, na Constituição, o sentido e teses ideológicas que a animam, em conexão com a realidade social e conjunto de valores e fatos capazes de torná-la consciência da sociedade e expressão de um projeto dinâmico e prospectivo, dando eficácia às suas normas, gerando, por conseguinte, novos métodos interpretativos<sup>214</sup>.

Posto que esse trabalho, por tratar diretamente da eficácia do direitos fundamentais, adota a definição de constituição em seu sentido material, não há pretensão de esgotar todos os métodos de interpretação da mesma, dando-se preferência aos que mais se coadunam com esse sentido de Constituição, à exceção do método jurídico, que é clássico.

Desse modo, fazendo uma analogia com a física, o conceito de refração trazido pelas ciências naturais pode se aplicar perfeitamente ao que ocorre com as ciências sociais quando lhe são aplicados métodos de interpretação. Basta colocar um canudo dentro de um copo cheio de líquido e observar que, embora reto, o objeto sofre mudança de direção ao ser visto de lado. Isso se dá porque água e ar são meios com diferentes índices de refração, havendo, assim, uma modificação de velocidade de propagação e comprimento das ondas. Há, ainda, a possibilidade de surgimento de várias novas nuances ao direcionar a luz para um cristal, de maneira que ela poderá ser refletida em diferentes espectros de cores, sendo um exemplo clássico de ilustração desse fenômeno a capa do disco “*The dark side of the moon*”, da banda de música Pink Floyd, de 1973. Da mesma maneira, ao interpretar a Constituição, ela poderá tomar diversas nuances, a depender do método para tanto empregado. Logo, o fenômeno físico que altera a direção e a cor de elemento submetido a diferentes meios, traslada-se para as ciências sociais, no que é possível falar-se em refração da norma constitucional, que admite diferentes entendimentos, fazendo com que o intérprete decida-se por uma solução, dentre as apresentadas. Além do método, o meio capaz de alterar a “direção e velocidade” da norma constitucional, promovendo-lhe uma possível mitigação, é “o campo de realidade que suscita a sua aplicação”<sup>215</sup>. Trata-se de um ato volitivo de escolha. No mesmo sentido, sobre a possibilidade da apreensão de sentidos diversos, ensina Bastos que

A interpretação aparece diante do juiz como se fosse um quadro, ou melhor, uma moldura, dentro da qual o intérprete tem a faculdade de exercer a sua

---

<sup>213</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 100-104.

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 104-105.

<sup>215</sup> BASTOS, *op. cit.*, p. 28.

escolha, sendo que qualquer que seja a sua opção, desde que seja dentro desse perímetro, ela é válida. Todavia, se a escolha recair fora desse quadro, será inválida.[...] Não há negar-se que são múltiplos os aspectos da interpretação que influenciam o juiz e os demais aplicadores do Direito a fazerem uma opção sobre certas alternativas deixadas pela norma e passíveis de aplicação ao caso concreto<sup>216</sup>.

No entanto, o processo interpretativo, para alçar legitimidade, deve demonstrar “o raciocínio pelo qual se chega a uma ideia, a uma conclusão etc., deve ser tal que possa persuadir aquele que analisa a decisão interpretativa. Não se pode compreender o Direito senão como um constante esforço pela persuasão”<sup>217</sup>. Isso é importante na medida em que “no Direito, ninguém dá a última palavra (interpretação): o fim sempre constitui um novo e eterno começo”<sup>218</sup>. Há de se admitir, no entanto, que “há boas e más interpretações, e a ordem jurídica não pode abrir mão de perseguir as melhores – as que promovam a máxima integração com o mínimo de conflito entre os elementos constitutivos do sistema”<sup>219</sup>. É com base nisso que será argumentada a necessidade de mitigação do alcance dos termos do art. 15, inc. III, da CF, no que tange aos efeitos da condenação criminal e duração de seus efeitos, a fim de retirar da multa, em sua segunda fase, isto é, na fase em que se torna dívida de valor, o efeito da condenação criminal, a fim de possibilitar a realização da dignidade da pessoa humana. Conforme já dito antes, o TSE entende que a multa é efeito da condenação capaz de manter os direitos políticos de indivíduos suspensos, tendo, apenas, tornado possível que Tribunais Regionais Eleitorais entendam de maneira diferente, ao admitir que basta a extinção da punibilidade.

A fim de promover um novo começo e buscar uma interpretação mais condizente com os direitos humanos, visando a eficácia dos direitos fundamentais, serão expostos alguns métodos de interpretação constitucional, que possam auxiliar a busca de um posicionamento mais justo e condizente com a realidade nacional. No entanto

A questão do “método justo” em direito constitucional é um dos problemas mais controvertidos e difíceis da moderna ordem juspublicística. No momento actual, poder-se-á dizer que a interpretação das normas constitucionais é um *conjunto de métodos*, desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência com base em critérios ou premissas (filosóficas,

---

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>218</sup> PASQUALINI, Alexandre. *Heremênutica e sistema jurídico*. Uma introdução à interpretação sistemática do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 24.

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 25.

metodológicas, epistemológicas) diferentes mas, em geral, reciprocamente complementares<sup>220</sup>.

Muito crítico quanto a esse “conjunto de métodos” é Virgílio Afonso da Silva, se referindo ao que chama de “sincretismo metodológico”, no sentido de que alguns são irrelevantes, outros não se diferenciam entre si, e, principalmente, pelo caráter de complementariedade entre eles. Agrega-se o fato de que a explicação de tais métodos, ainda, não raramente é divulgada no Brasil apenas através da obra de J. J. Gomes Canotilho, apontando a ausência do uso de exemplos concretos da possível aplicação prática dos mesmos<sup>221</sup>.

Desse modo, partindo da crítica acima, sendo que o próprio Virgílio atentou ao fato de o constitucionalista português ser o responsável por trazer à lume os métodos de interpretação constitucional, é tomando por base os ensinamentos de Canotilho que alguns métodos serão brevemente explanados, para que, posteriormente, eleja-se o que melhor se coaduna com o tema, a fim de promover uma possível solução ao problema, modificando, então, o estado da arte, e trazendo, enfim, um exemplo concreto que possibilite a aplicação prática do método elegido, no sentido de fundamentar possível decisão judicial justificada não apenas em vontade subjetiva do julgado, mas também “em critérios jurídicos previamente estruturados e que possam ser legitimamente justificados”<sup>222</sup>.

Inicialmente, o método jurídico, ou método hermenêutico clássico, interpreta a Constituição como uma lei, a partir da utilização dos cânones ou regras tradicionais da hermenêutica<sup>223</sup>, já exposto acima. Utilizando-se essa vertente, deixam-se de atribuir algumas particularidades à lei maior do país, no sentido já referido acima por Celso Ribeiro de Bastos.

O método tópico-problemático, aplicado ao direito constitucional, leva em consideração o caráter prático da interpretação constitucional, no sentido da resolução de problemas concretos, o caráter aberto, fragmentário ou indeterminado da lei constitucional e a preferência pela discussão do problema em virtude da abertura das normas constitucionais. Desse modo, tem-se um processo de argumentação aberto, de maneira a desvendar-se, por

---

<sup>220</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Edições Almedina: Coimbra, Portugal, p. 1210.

<sup>221</sup> SILVA, 2010, *op. cit.*, p. 133-135.

<sup>222</sup> ALVES, Fernando de Brito; MACHADO, Edinilson Donisete. Democracia e judicialização da política – problematizando as decisões judiciais sobre direitos sociais. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 11, n. 3, p. 13-46, dez. 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n2p13. ISSN: 1908-511X, p. 17. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23364/20529> . Acesso em: 30 jan. 2019.

<sup>223</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 1210.

meio de atividade linguística, a interpretação constitucional mais convincente para dada situação, no que adverte-se a possibilidade de geração de casuismo sem limites<sup>224</sup>.

O método hermenêutico-concretizador trata-se de uma “compreensão de sentido, um preenchimento de sentido juridicamente criador, em que o intérprete efectua uma atividade prático-normativa, concretizando a norma para e a partir de uma situação histórica completa”<sup>225</sup>. Diferencia-se do método apresentado anteriormente no sentido de não ser o problema o primado, mas o texto constitucional, de maneira que “a tarefa hermenêutica é suscitada por um problema, mas, para equacioná-lo, o aplicador está vinculado ao texto constitucional”<sup>226</sup>.

O método científico-espiritual, também denominado valorativo ou sociológico, ou teoria constitucional integrativa, e que tem em Rudolf Smend o seu maior representante,

obriga a uma ‘captação espiritual’ do conteúdo axiológico último da ordem constitucional. A ideia de que a interpretação visa não tanto dar resposta ao sentido dos conceitos do texto constitucional, mas fundamentalmente compreender o *sentido e a realidade* de uma lei constitucional, conduz à articulação desta lei com a *integração* espiritual real da comunidade (com os seus valores, com a realidade existencial do Estado)<sup>227</sup>.

Esse método caracteriza-se por uma viragem interpretativa, saindo do âmbito estritamente jurídico e formal para o âmbito político, social e fático, de maneira que pode-se considerar uma metodologia mais política do que jurídica<sup>228</sup>, voltada para a primordialidade de valores. Smend, em sua obra *Constitucion y Derecho Constitucional*, assim explicou:

Essa característica da Constituição do Estado como uma ordem integradora, fruto da eficácia integradora dos seus valores materiais próprios é o que primária e basicamente a distingue dos estatutos constituintes de outras associações. Não se trata de analisar em profundidade os critérios que distinguem o Estado de outros tipos de associações, mas sim de mostrar duas características particulares, que resultam da específica natureza do Estado. Por um lado, o manutenção de sua existência não depende, a exemplo da maioria das associações, de um poder externo; a atividade do Estado não é consequência de uma decisão alheia a ela mesma ou de um motor que a mantém em funcionamento, isto é, não é derivada de uma causa exógena; se trata mais de um processo de integração por meio do qual determinados

---

<sup>224</sup> *Ibid.*, p. 1211-1212.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 1212.

<sup>226</sup> MENDES; BLANCO, *op. cit.*, p. 92.

<sup>227</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 1213.

<sup>228</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, 187.

valores materiais se incluem em um sistema de integração<sup>229</sup>. (tradução da autora)

Vários outros são os métodos que, em tese, podem possibilitar uma interpretação constitucional. No entanto, para o intuito da demonstração da hipótese e busca de uma possível solução, a explanação dos métodos é assaz para o trabalho, elegendo-se, dentre os explanados, o método científico-espiritual no processo de interpretação da Constituição Federal, no sentido de promover a mitigação do art. 15, inc. III, da CF/88, em consonância com a dignidade da pessoa humana e diante da análise comparativa não apenas das Constituições brasileiras anteriores, mas também para a análise documental de textos que precederam a CF/88 e a instalação da Assembleia Constituinte, bem como textos produzidos por essa, já tratadas no capítulo 2.

É esse último método que se mostrou capaz de promover uma atualização das normas constitucionais atendendo à realização do fundamento constitucional da cidadania e da dignidade, no contexto social e fática da atualidade, sem a necessidade de reforma do texto constitucional ou edição de nova legislação infraconstitucional.

Dado o caráter de rigidez da CF/88, diante do disposto no art. 60, parágrafo 2º, e as dificuldades procedimentais para qualquer alteração do texto, a fim de não incompatibilizar a Constituição com a realidade e os fatos, é necessário interpretá-la, a medida que os novas formas de atuação da sociedade brasileira são implementadas, por meio da realização, cada vez maior, dos direitos fundamentais. A percepção desses aumenta à medida da implementação de políticas públicas pelo governo, ou, quando ainda incipientes essas, pela judicialização de direitos fundamentais, gerando uma maior consciência, no brasileiro, do que lhe é, por direito, assegurado nos dispositivos da Constituição Cidadã.

Posto isso, e em vista na necessidade de concretização dos valores ínsitos na CF/88, por meio do método científico-espiritual chega-se à função política do direito com vistas à realização do Estado Social e Democrático, por meio da inclusão e integração do cidadão, que, no caso do presente trabalho, é representado pelo indivíduo inadimplente com a multa

---

<sup>229</sup> SMEND, Rudolf. *Constitución y Derecho Constitucional*. Traducción de José M. Beneyto Pérez. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid: 1985, p. 140. No original: “Esta característica de la Constitución del Estado como un orden integrador, fruto de la eficacia integradora de sus valores materiales propios es lo que la distingue primaria y basicamente de los estatutos constituyentes de otras asociaciones. No se trata de analizar en profundidad los criterios que distinguen al Estado de otros tipos de asociaciones, sino de mostrar dos características peculiares, que resultan de la específica naturaliza del Estado. Por una parte, el mantenimiento de sua existencia no depende, como ocurre en la mayoría de las asociaciones, de un poder externo; la actividade del Estado no es consecuencia de una decisión ajena a ella misma o de un motor que la mantiene en funcionamiento, es decir, no se deriva de una causa exógena; se trata más bien de un processo de integración por médio del cual determinados valores materiales se incluyen en un sistema de integración.”

penal, não obstante tenham cumprido pena mais grave, atestada por sentença declaratória extintiva de punibilidade. Por meio de uma nova interpretação dada a essa situação, pretende-se promover a inclusão, cidadania e eficácia dos direitos fundamentais.

Veja que o a Corte Eleitoral em momento algum reviu o seu posicionamento, tendo apenas delegado a matéria para entendimento dos Tribunais Regionais, caso se contentassem com a sentença extintiva de punibilidade, sem entrar-lhe no mérito quanto ao cumprimento da multa ou não. Tanto não modificou seu entendimento que, mesmo após o TRE/PR ter expedido norma orientando os juízos eleitorais quanto a possível aceitação de sentença de extinção de punibilidade, casos de não restabelecimento de direitos políticos foram notados nos dados pesquisados, ainda que com menor incidência, os quais serão esmiuçados no capítulo 4. Ou seja, deixa-se ao arbítrio de cada juízo o entendimento quanto à matéria, tendo sorte o indivíduo que pertencer a uma zona *x* e azar o indivíduo que pertencer a uma zona *y*.

Nesse sentido é que se invoca o método científico-espiritual para uniformização do entendimento da Corte Eleitoral, posto que o Estado pode ser visto como fenômeno espiritual em permanente configuração, no âmbito de um processo que pode ser valorado, como progresso ou deformação, só existindo, isto é, sendo uma realidade apenas por conta de sua revivescência contínua e eterna renovação de propósitos<sup>230</sup>.

Quanto à Constituição, Inocêncio Mártires Coelho, considerando a dignidade da pessoa humana como premissa antropológico-cultural do Estado de Direito, ressalta que,

sendo o direito constitucional uma positivação das possibilidades e funções próprias do mundo do espírito – um conjunto de normas que só se compreende com referência a essas mesmas realidades espirituais, as quais, por seu turno, não se realizam, de forma plena e continuada, senão por força dessa positivação, que lhes confere normatividade – não deve o intérprete encarar a constituição como um momento estático e permanente da vida do Estado, e sim como algo dinâmico, que se renova continuamente, a compasso das transformações igualmente constantes, por que passa a própria realidade que as normas constitucionais intentam regular<sup>231</sup>.

Por esse motivo, a suspensão dos direitos políticos por condenação criminal transitada em julgado no que tange ao alcance da expressão enquanto durarem os efeitos da sentença deve ser mitigada, considerando o nascimento de novas circunstâncias jurídicas, como a lei 9.268/96, a decisão do STJ que passou a considerar a multa como dívida de valor,

---

<sup>230</sup> COELHO, Inocêncio Mártires. Métodos e princípios da interpretação constitucional. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 230, pp. 163-186. Out./Dez. 2002, p. 171.

<sup>231</sup> *Ibid.*, p. 171-172.

de novas circunstâncias políticas, exigidas pelo Estado Social e Democrático de Direito, como a ressocialização e inclusão social e mesmo o julgamento da ADI 3150 que, à primeira vista, não pareceu tirar o caráter de dívida de valor da multa. Tudo em consonância com o fundamento da dignidade da pessoa humana e da cidadania, e da função política do direito, de maneira que, uma vez tendo sido declarada extinta a punibilidade de um indivíduo, mesmo diante do inadimplemento da multa penal, possa haver o restabelecimento de direitos políticos, ainda que apenas ativos, diante das causas de inelegibilidade tratadas na Lei Complementar 64/90.

Na sequência, segue análise de dados coletados que mostram, em números, a consequência da interpretação atual da Corte do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná e do Tribunal Superior Eleitoral.

## **4 DA ANÁLISE DOS DADOS FORNECIDOS E DESDOBRAMENTOS DA PESQUISA**

A fim de demonstrar a exclusão social, e conseqüente dificuldades ao processo de ressocialização, decorrente do manutenção da suspensão dos direitos políticos diante da multa inadimplida, a análise dos dados compreendeu diferentes etapas, a fim de abordar os fatos narrados até então.

De posse já das questões concernentes à cidadania, direitos políticos, multa penal, e prescrição, além do posicionamento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais do país, passa-se a análise de dados para sustentar o trabalho, chamando atenção para números reais e atuais de indivíduos que, de alguma forma, são afetados negativamente pela linha de entendimento predominante quanto ao manutenção da suspensão de direitos políticos.

Desse modo, a fim de mostrar a ineficácia de direitos fundamentais para o grupo dos condenados, além da mera contagem de quantos indivíduos não puderam ter sua cidadania restabelecida, nos termos da CF/88, após o cumprimento da pena principal, por restar inadimplente a multa, as justificativas trouxeram, também, outras informações, também de interesse para estudo, como a quase inexistente informação acerca de prescrição da multa e a possibilidade de uma comunicação de extinção de punibilidade resultar numa anotação de condenação, entre outras, esmiuçadas nos tópicos desse capítulo.

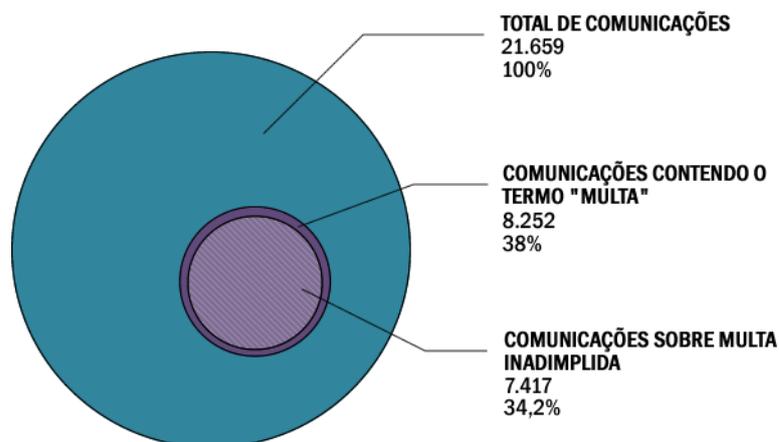
Os métodos predominantes foram o estatístico descritivo e análise de conteúdo, que possibilitou a extração de dados não apenas quantitativos, mas também qualitativos. Foi necessário, após a quantificação das informações, analisá-las semanticamente a fim de extrair o significado e sentido das justificativas apresentadas para não restabelecimento de direitos políticos em virtude da inadimplência da multa.

Na sequência, os tópicos explicam, por vezes com o auxílio de gráficos, o que os dados mostram, além dos números.

### **4.1 Multa inadimplida como causa de não restabelecimento de direitos políticos**

Diante da análise dos dados fornecidos pelo TRE/PR, além da pesquisa quantitativa cabe um juízo qualitativo. Conforme já exposto, das 21.659 (vinte uma mil, seiscentas e cinquenta e nove) comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná, dentre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018, as quais foram objeto de arquivamento manual, foram selecionadas 8.252 (oito mil, duzentas e cinquenta e duas) que continham o termo “multa” no campo “justificativa para arquivamento”, ou seja, 38,1%, das quais 7.417 (34,2%), trouxeram informação de que a multa ou não havia sido paga, ou que não havia informações comprovando o pagamento da mesma (Gráfico 1). Nesse sentido, essas comunicações não tiveram o condão de restabelecer os direitos políticos do indivíduo.

**Gráfico 1** - Comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018.



Fonte: INFODIP.

No gráfico supra, é possível observar, desse modo, que dos mais de 21 (vinte e um) mil processos finalizados pelas varas criminais, com envio de comunicação de extinção da punibilidade pelo cumprimento integral da pena, mais de 7 (mil) não resultaram em qualquer anotação substancial no Cadastro Nacional de Eleitores ou na Base de Perda e Suspensão, quanto ao restabelecimento dos direitos políticos e, por consequência, retomada da cidadania.

#### 4.1.1 Comunicações de extinção de punibilidade que geraram anotação de condenação

Após a filtragem numérica e semântica inicial, constante no tópico anterior, notou-se, dentre os casos, mais de uma centena deles em que a comunicação de extinção de punibilidade gerou anotação de condenação, suspendendo os direitos políticos do indivíduo, nos termos do art. 15, inc. III da CF/88. Dentre as 7.417 (sete mil, quatrocentas e dezessete) (100%) comunicações analisadas, computaram-se 165 (cento e sessenta e cinco) (2,2%) ocorrências desse tipo, sendo que 161 (cento e sessenta e uma) delas, pela pendência do pagamento da pena de multa, e 4 (quatro) delas, pela pendência do cumprimento de pena diversa de pena de multa (Gráfico 2). Mas como uma comunicação de extinção de punibilidade pode gerar uma condenação? Explica-se a seguir.

O Sistema INFODIP é de implantação relativamente recente, datada de 2013. Antes disso, as varas de condenação criminal e de execução penal valiam-se de expedientes físicos, do tipo ofício, para fazer a comunicação das condenações, muitas vezes mediante carta simples. Havia possibilidade de extravio da comunicação ou comunicação de informação incompleta que não permitia, com certeza, a inserção da anotação de condenação para o indivíduo, como divergência nos dados pessoais do condenado.

Ainda, condenações criminais podem não ter sido comunicadas aos juízos eleitorais, muitas vezes diante da falta de informações quanto ao endereço do juízo eleitoral para o qual comunicar, ou mesmo falta de recursos. Há bem pouco tempo, processos eram físicos, máquinas de escrever é que davam conta do trabalho, e não havia acesso à internet nos órgãos do Poder Judiciário do Estado do Paraná, tampouco no TRE/PR, não sendo possível, sequer, buscar um endereço por algum sítio de internet buscador, do tipo google.com, por exemplo. Aliado, muitas vezes, à falta de contrato vigente com a Empresa de Correios e Telégrafos, e cotas mensais de telefonia, limitadíssimas quanto ao valor a se utilizar, a comunicação pode não ter sido feita. Ainda hoje, muitos e-mails funcionais são bloqueados para recebimento de outros e-mails cuja extensão não seja a mesma que a do próprio órgão.

O INFODIP, por sua vez, propiciou o cadastramento de todos as varas criminais e de execução penal do Estado do Paraná, para possibilitar a comunicação, sem exceção, de todas as condenações criminais e extinção de punibilidade, sem qualquer custo para o Poder Público, exceto o de um acesso à internet no órgão do Poder Judiciário, hoje já propiciado aos fóruns estaduais e a todos os juízos eleitorais do Paraná. Qualquer divergência de dados quanto ao

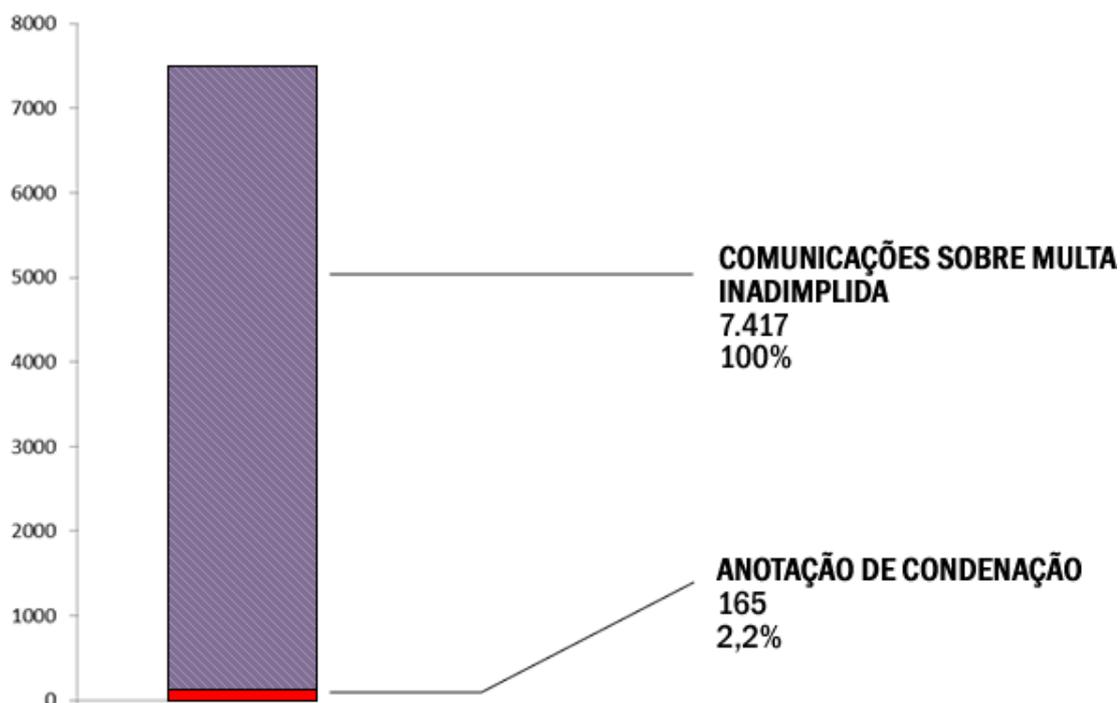
indivíduo constante na comunicação e aquele pesquisado no banco de dados da Justiça Eleitoral poderá ser esclarecido com a devolução da comunicação e pedido de retificação ou ratificação da mesma.

Nesse sentido, ocorre haver o recebimento de várias comunicações de extinção de punibilidade, referentes, principalmente, a condenações anteriores ao ano de 2013, as quais jamais foram anotadas no cadastro eleitoral para o réu. No entanto, muitas dessas comunicações, ao trazerem a informação padrão que “encontra-se extinta a punibilidade pelo integral cumprimento da pena” e, posteriormente, em campo próprio, “pena de multa não foi paga” ou, até o mês de março de 2018, “não há informações sobre o pagamento da pena de multa”, e expressões do gênero, que não deixavam concluir, sem dúvida, a quitação da reprimenda pecuniária, transmudaram-se em comunicações de condenação criminal, gerando anotação de condenação no cadastro eleitoral para o indivíduo. Mas por quê?

Porque de acordo com o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, tomando como base o art. 15, inc. III da Constituição Federal, os direitos políticos permanecem suspensos enquanto durar o efeito da condenação da sentença, e sendo a multa aplicada em sede de ação penal tendo sua natureza considerada como pena, ela é um efeito da condenação passível de suspender os direitos políticos do indivíduo.

Nesse sentido, foram anotadas condenações para indivíduos que vinham exercendo normalmente o direito de voto e demais atividades, que muitas vezes, inclusive, cumpriu em regime aberto a sua condenação, não tendo experimentado, portanto, a exclusão causada pelo crime. Não se está a defender que não haja punição para o condenado, mas sim a defender a razoabilidade de uma anotação a destempo e sem propósito útil, exceto pelo da inelegibilidade, que poderia ser anotado de outra maneira.

**Gráfico 2** - Comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná que geraram anotação de condenação entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018.

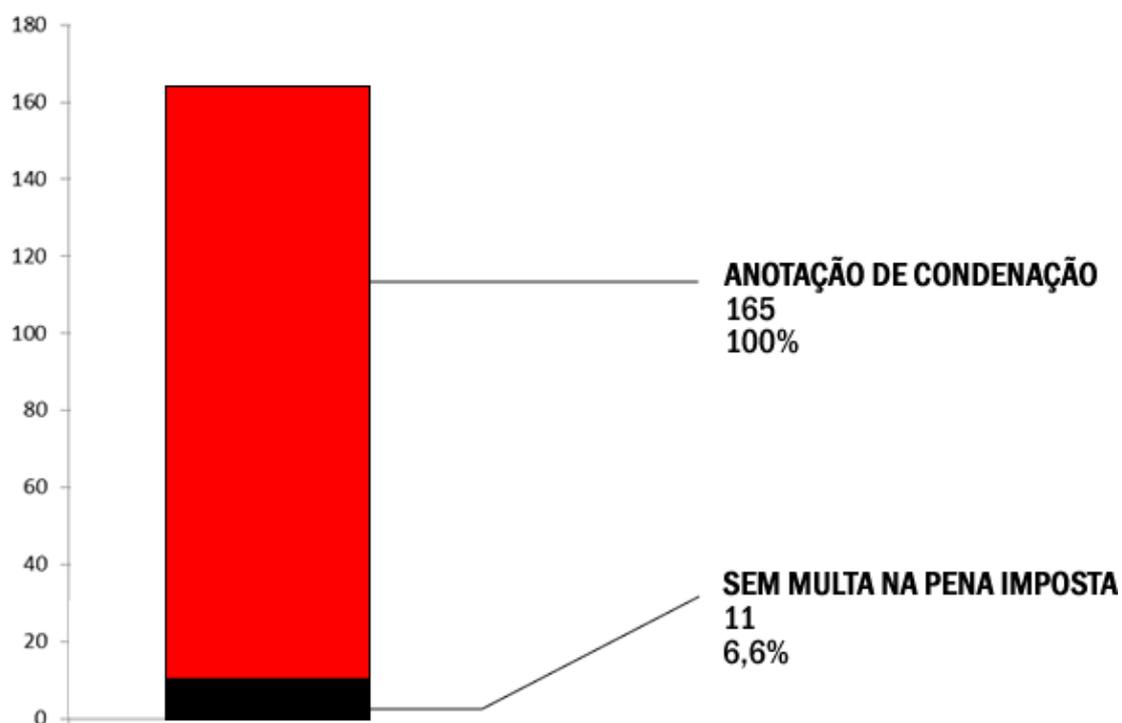


Fonte: INFODIP.

Casos como os acima narrados são realmente controversos, posto que o órgão que condenou entende que não existe mais condenação, declarando extinta a punibilidade, e que outro órgão, no caso os tribunais regionais eleitorais, que recebem a comunicação de extinção de punibilidade, com anotação de multa não paga, “condenam” o indivíduo novamente, quando para a Justiça comum ele já não deve mais nada, exceto para a Fazenda Pública. Isso sem falar que os juízes eleitorais são, em verdade, juízes de direito, muitas vezes atuantes na vara criminal da justiça comum de um município, especialmente os menores, com vara única, de modo a concentrar, na mesma pessoa, entendimentos diversos, para um mesmo processo, em searas diversas: criminal e eleitoral.

Assim, da análise dos dados, 165 (cento e sessenta e cinco) comunicações de extinção de punibilidade geraram 165 (cento e sessenta e cinco) novas anotações de condenação criminal no cadastro eleitoral, ocasionando, por conseguinte, uma série de impedimentos ao indivíduo que, em tese, após o período supostamente ressocializador do cumprimento de sua pena, recomeçaria nova vida, ou que mesmo, no caso de regime aberto, sequer chegou a sentir os efeitos estigmatizantes e com potencial de exclusão de uma condenação criminal. Ainda, 11 (onze) dessas comunicações que geraram anotação de condenação por pendência do pagamento da multa, não tiveram esse tipo de reprimenda informada no campo “pena imposta” (Gráfico 3).

**Gráfico 3** - Comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná que geraram anotação de condenação, sem multa informada na pena, entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018.



Fonte: INFODIP.

Logo, os tribunais regionais eleitorais, seguindo as orientações do TSE, acabaram, reflexamente, promovendo a exclusão social e implementando óbices à cidadania diante de seu posicionamento, dificultando o processo de reintegração de muitos indivíduos, não apenas egressos, mas também daqueles que cumpriram pena em regime aberto.

#### 4.1.2. Informação acerca da prescrição da multa

Dentro do universo das comunicações que continham o termo “multa” no campo da justificativa, chama a atenção o fato de que algumas delas se referem a delitos praticados no século passado, como o exemplo de um processo de condenação do ano de 1991, com pena de 15 dias-multa. A comunicação foi arquivada sem restabelecimento de direitos políticos porque não havia a comunicação acerca do pagamento dessa multa. Ora, a multa nunca prescreve para o TSE? A multa nunca prescreve para qualquer órgão? A qual orientação filia-

se o TSE quanto à multa e sua prescrição? Ao Código Penal ou ao Código Tributário Nacional?

Da análise das 8.252 (oito mil, duzentas e cinquenta e duas) (100%) das comunicações que continham o termo multa, filtraram-se os termos “prescrição” e “prescrita”, havendo a informação confirmada de apenas 17 (dezesete) (0,2%) ocorrências de prescrição da multa. Assim, comunica-se o não pagamento da multa, mas não se comunica a sua prescrição (Tabela 1).

**Tabela 1** - Comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná informando a prescrição da multa entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018.

	<b>Total/Nº</b>	<b>%</b>
<b>Comunicações contendo o termo “multa”</b>	8.252	100%
<b>Comunicações informando prescrição da multa</b>	17	0,2%

Fonte: INFODIP.

Conforme já exposto acima, a multa, sendo penal, prescreveria em dois anos, se cominada isoladamente, ou juntamente com pena privativa de liberdade, se mais grave essa fosse. No entanto, após o advento da lei n. 9.268/96, e diante da dubiedade da viragem da natureza da multa para fiscal, entendem alguns que, perante o Fisco, essa multa jamais prescreve, devendo-se aguardar que o indivíduo reúna condições para pagá-la. Tal orientação, no entanto, não é razoável e não pode ser admitida, sob pena de perpetuar uma punição. Por outro viés, pode ser adotado o prazo prescricional de 5 anos, previsto no Código Tributário Nacional, para prescrição dessa multa. Não há entendimento institucional firmado sobre o assunto nas Procuradorias responsáveis pela execução da multa.

No entanto, vejam-se casos hipotéticos, primeiro sob o viés do Código Penal, e após sob o viés do Código Tributário Nacional, a fim de notar a diferença de tratamento que pode ser dada, a um mesmo indivíduo, em duas ou mais unidades da Federação diversas, caso tenha ele cometido delitos em dois ou mais Estados. Considere-se a ausência de normatização quanto ao assunto para as Procuradorias Gerais do Estado, que recebem encaminhamento de

multas decorrentes de ação penal na Justiça Comum, e Procuradoria da Fazenda Nacional, a quem cabe a execução de multas oriundas de ação penal na Justiça Federal e Justiça Eleitoral, impondo um ou outro prazo prescricional, que não sejam coincidentes, necessariamente.

Sob o viés do Código Penal, atente-se ao seguinte, principalmente no caso de multa cominada cumulativamente a outra pena: pela letra da lei, o art. 114, inc. II do Código Penal estabelece que a multa prescreve no mesmo prazo da pena privativa de liberdade. Logo, suponha-se um indivíduo condenado a treze anos de pena privativa de liberdade, cuja prescrição alcança, então, o prazo de 20 anos, nos termos do art. 109, inc. I, podendo ser aumentada em aproximadamente 6 anos, caso seja o indivíduo reincidente, nos termos do art. 110, *caput*, do Código Penal. Acumule-se multa de 20 dias na referida condenação.

Suponha-se que o indivíduo se encontre foragido logo após o trânsito em julgado da sentença condenatória, e assim permaneça por 27 anos. Considere-se que a sentença condenatória é do ano de 1991. Logo, o prazo prescricional será o ano de 2018, quando então, as penas privativa de liberdade e de multa deverão ser declaradas prescritas, também nos termos do art. 118 do Código Penal, já que as penas mais leves prescrevem com as mais graves.

Agora, entenda-se que o indivíduo cumpra a pena privativa de liberdade por 13 anos. De acordo com o art. 117 do Código Penal, inc. V, o curso da prescrição, no caso, até 26 anos, interrompe-se pelo início ou continuação do cumprimento da pena. Assim, entenda-se essa pena cumprida continuamente por 13 anos, a partir de 1991. O seu termo se dará no ano de 2004. No entanto, não houve pagamento da multa, cuja prescrição interrompeu-se pelo cumprimento da pena privativa de liberdade, nos termos do inc. V, do art. 117 do Código Penal.

Assim, de acordo com o Código Penal, a multa que foi cominada e não paga, para o indivíduo que cumpriu toda a pena privativa de liberdade de 13 anos, só começa a ter sua prescrição contada a partir do ano de 2004, e considerando ter sido cumulada com pena mais grave, devendo seguir o prazo dessa para prescrição, ela poderá vir a prescrever apenas no ano de 2031.

Nesse sentido, para o TSE, indivíduo que tenha sido condenado no ano de 1991 poderá ter seus direitos políticos suspensos por 40 anos, tempo superior até mesmo ao máximo admitido para penas privativas de liberdade no ordenamento penal nacional, nos termos do art. 75 do Código Penal. Embora a suposta suspensão de direitos políticos por 40 anos não tolha a liberdade de fato do indivíduo, tolhe sua liberdade de direito, ou seja, sua autonomia e cidadania, por 40 anos, totalmente alijado da vida de seu país, colocando-o,

praticamente, em algumas situações, como apátrida, sem direito ao voto, à participação popular, submetido a restrições para exercício de direitos fundamentais como saúde, educação técnica e superior, habitação, entre outros.

Sem apontar o privilégio dado ao foragido, cuja prescrição ocorrerá juntamente com a pena mais grave, antes da prescrição para aquele que a cumpriu regularmente. Trata-se de evidente disparate promovido pela interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, não condizente com o Estado Social e Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana.

Agora, analisando o mesmo caso sob o ponto de vista da lei fiscal, abrem-se duas possibilidades: a primeira delas, a partir da adoção do art. 40 da Lei de Execução Fiscal, de n. 6830/80, pode considerar que a multa não prescreverá até que o indivíduo reúna condições para pagá-la. Embora não pareça ser razoável esse entendimento, com base no brocardo *in eo quod plus est semper inest et minus*, ou seja, quem pode o mais, pode o menos, isto é, se foi prescrita a pena mais grave, pode ser prescrita e menos grave, a análise dos dados apontou que, possivelmente, o entendimento adotado pelo TSE é o que menos beneficia o réu, porquanto inexistia a possibilidade de reconhecer, de ofício, a prescrição da multa numa comunicação de extinção de punibilidade, não importando o ano de sua cominação; a segunda possibilidade é admitir o prazo prescricional de 5 anos a partir da inscrição da multa em dívida ativa, nos termos do art. 174 do Código Tributário Nacional, sendo essa, portanto, opção condizente com o Estado Social e Democrático de Direito, e com o condão de diminuir os males da condenação e exclusão social causada pela suspensão dos direitos políticos, já que reduziria o tempo dessa restrição à cidadania. Coadunando-se o disposto no Código Penal de que a prescrição interrompe-se pelo cumprimento da pena, supondo-se o indivíduo cumprindo a pena privativa de liberdade até o ano de 2004, o termo da prescrição da multa deveria dar-se após cinco anos dessa data, ou seja, no ano de 2009, condizente com os princípios de justiça, principalmente ao indivíduo que cumpriu regularmente a pena privativa de liberdade.

Logo, diante dessas hipóteses, nota-se que a dignidade da pessoa humana e a ressocialização acabam sendo maculadas com ausência normativa que regule a matéria, gerando situações, na prática, inconcebíveis diante do atual cenário de promoção de igualdade e oportunidades, proporcionado pelos direitos fundamentais na CF de 1988.

## **4.2 Análise das penas e regimes de cumprimento informados no campo correspondente à pena imposta**

Após ter sido feita a análise numérica de quantos processos criminais já findos por extinção da punibilidade do réu por cumprimento da pena imposta, no entanto sem o pagamento da multa, foi realizada nova verificação no campo pena imposta, a fim que de pudesse ser avaliada a amplitude da pena imposta, além da multa, e o comprometimento dos direitos fundamentais, decorrente do tipo cominado e regime adotado.

Nem todas as informações, contudo, trazem a informação de maneira completa, limitando-se a informar a quantidade de anos, meses e dias, e multa, sem possibilidade de quantificar essa última. Chamou atenção, também, o fato de uma boa parcela das comunicações, cujas justificativas para não restabelecimento de direitos políticos era a ausência de pagamento da multa, não conter, no campo pena imposta, esse tipo de reprimenda. Em alguns casos, fazendo essa análise juntamente com o campo de justificativa, notou-se que foi diligenciado, de alguma forma, sobre a cominação da multa na sentença condenatória. Contudo, na maioria dos casos, não foi possível apreender, do motivo apresentado na justificativa para arquivamento, que tal diligencia tenha sido feita ou não, tendo sido essas as ocorrências representadas aqui no trabalho.

Isso não significa, no entanto, que não tenha havido condenação a pena de multa, mas que a comunicação possa ter sido feita pela vara de execução penal, que via de regra informa, no campo que é destinado a informar sobre a extinção da pena de multa (o mesmo que foi excluído do INFODIP em julho de 2018), que comunicação sobre eventual pena de multa deve ser feita pelo juízo da condenação, não havendo como precisar, sem diligências, se houve ou não a condenação de multa. De qualquer forma, nunca se pode descartar eventual fator humano quando a comunicação é processada manualmente, e, principalmente, quando se verificam mais de 2 mil maneiras de expressar o mesmo conteúdo.

Assim, com o fim de instruir o presente tópico, foram feitas planilhas de acordo com a pena imposta, sempre a combinando com o campo justificativa, para análise, restando as seguintes situações: a) comunicações que informaram tipo de pena e regime; b) comunicações que informaram o tipo de pena e se omitiram no regime; b1) dentre essas, comunicações cuja pena informada era superior a oito anos, sendo possível depreender que o regime inicial é necessariamente o fechado; c) comunicações que se omitiram quanto ao tipo de pena primária, mas informaram o regime; d) comunicações que informaram a pena apenas em anos

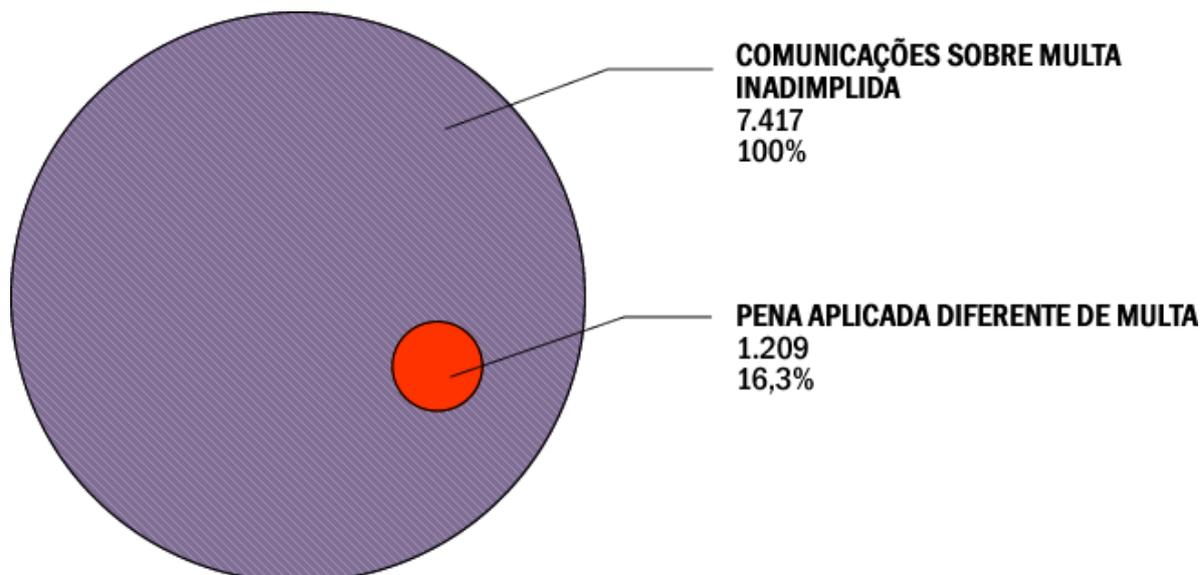
e dias-multa, omitindo o tipo e o regime; e) comunicações que informaram pena exclusiva de multa; f) comunicações que não informaram a existência de pena de multa, mas que não possibilitaram o restabelecimento de direitos políticos, pois, ao conjugar-se a informação da pena com a justificativa para arquivamento, havia informação que a multa (não obstante não informada na comunicação de extinção de punibilidade) não tinha sido paga, ou que não havia como ter certeza de seu adimplemento.

Nesse sentido, representam-se, nos subtópicos seguintes, conjuntamente com a definição de tipos de pena e regime de cumprimento, quando pertinente, o conteúdo apreendido das comunicações, no tocante à análise da pena aplicada, a fim de verificar o alcance da exclusão social, ao enumerar quantas delas, efetivamente, se referem a egressos, além de análise conjunta com a justificativa apresentada para arquivamento, verificando possibilidade de fatores humanos quanto ao não restabelecimento dos direitos políticos.

#### 4.2.1 Não restabelecimento de direitos políticos justificado pela ausência de pagamento da multa, mas sem informação de multa na pena imposta

Da análise dos dados, ao ser feita a combinação das células pertinentes à justificativa e à pena imposta, notou-se que, das 7.417 (sete mil, quatrocentas e dezessete) (100%) comunicações de extinção de punibilidade que não restabeleceram direitos políticos por inadimplemento da multa, 1.209 (mil duzentas e nove) (16,3%) não traziam, no campo pena imposta, multa, tampouco havia, no campo justificativa, informação de qualquer diligência quanto à condenação a pena de multa para o crime cometido (Gráfico 4).

**Gráfico 4** – Informação de “multa” no campo pena imposta



Fonte: INFODIP.

Ressalta-se, no entanto, que ao receber a comunicação de extinção de punibilidade no cartório eleitoral, são informados outros dados do processo, como por exemplo, o delito cometido. Em algumas comunicações, como aquelas que se referem ao art. 33 da Lei de Drogas, por exemplo, é possível depreender a existência de pena de multa, mesmo que o campo relativo à pena imposta tenha vindo sem essa informação.

De fato, o Código Penal Brasileiro impõe três maneiras de cominação penal: a) pena isolada, quando há cominação de apenas um tipo de pena, a exemplo do art. 121 do Código Penal, que comina somente pena privativa de liberdade; b) pena conjugada, havendo, portanto, a imposição de duas penas, conjuntamente, sendo caracterizadas pela conjunção “e”, como no caso do art. 157 do Código Penal, que prevê pena privativa de liberdade e multa; c) pena alternativa, permitindo a possibilidade de optar por uma das penas cominadas, sendo caracterizadas pela conjunção “ou”, como, por exemplo, o art. 163 do Código Penal, que prevê penas privativas de liberdade ou multa<sup>232</sup>.

No entanto, para o presente estudo, foram solicitados e cedidos os dados pertinentes à pesquisa, sendo eles a data do arquivamento, justificativa para o arquivamento e pena imposta, não cabendo análise do tipo penal em que incorreu o indivíduo.

<sup>232</sup> ZAFFARONI; PIERANGELI, *op. cit.*, p. 669.

### 4.3 Do tipo e do regime de cumprimento das penas

Adentrando ao presente tópico, cumpre, de modo preliminar, breve explanação quanto aos tipos de pena (exceto a de multa, que já tratada no capítulo 3) e regime de cumprimento imposto, para então detalhar as informações obtidas a partir da análise dos dados verificados. Para fins didáticos, serão analisadas apenas as penas previstas no Código Penal Brasileiro. O tratamento desse assunto foi uma opção pedagógica, posto que não haverá o aprofundamento dado a um determinado tipo de pena, como feito no capítulo 3. Serão feitos esclarecimentos necessários para que se possa melhor compreender e visualizar os dados resultantes da análise das comunicações, para o que considerou-se ser aqui a colocação oportuna.

Dessa forma, traz o Código Penal Brasileiro, no art. 32, as penas privativas de liberdade, restritivas de direitos e de multa (vide capítulo 3). Quanto às penas privativas de liberdade, conforme art. 33 do CP, dividem-se em reclusão e detenção, diferenciando-se pelo regime inicial de cumprimento da pena: a de reclusão sempre em regime fechado, mas podendo também ser cumprida no semiaberto e aberto; a de detenção iniciando sempre em regime semiaberto ou aberto, salvo conduta do condenado que imponha regressão do sistema, nos termos do art. 118 da Lei de Execução Penal<sup>233</sup>. Por sua vez, as penas restritivas de direito encontram-se previstas no art. 43 e incisos: I – prestação pecuniária; II – perda de bens e valores; III – limitação de fim de semana; IV – prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; V – interdição temporária de direitos; VI – limitação de fim de semana. Tem esse tipo de pena o caráter de substitutivo penal, posto que são admitidas no lugar de penas privativas de liberdade, diante da verificação das hipóteses permissivas constantes no art. 44, caput, e incisos, do Código Penal.

Quanto aos regimes aplicados em relação às penas privativas de liberdade, o art. 33, no parágrafo 1º traz o seguinte:

Art. 33 – A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semi-aberto ou aberto. A de detenção, em regime semi-aberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado.

Parágrafo 1º – Considera-se:

a) regime fechado a execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média;

---

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 678.

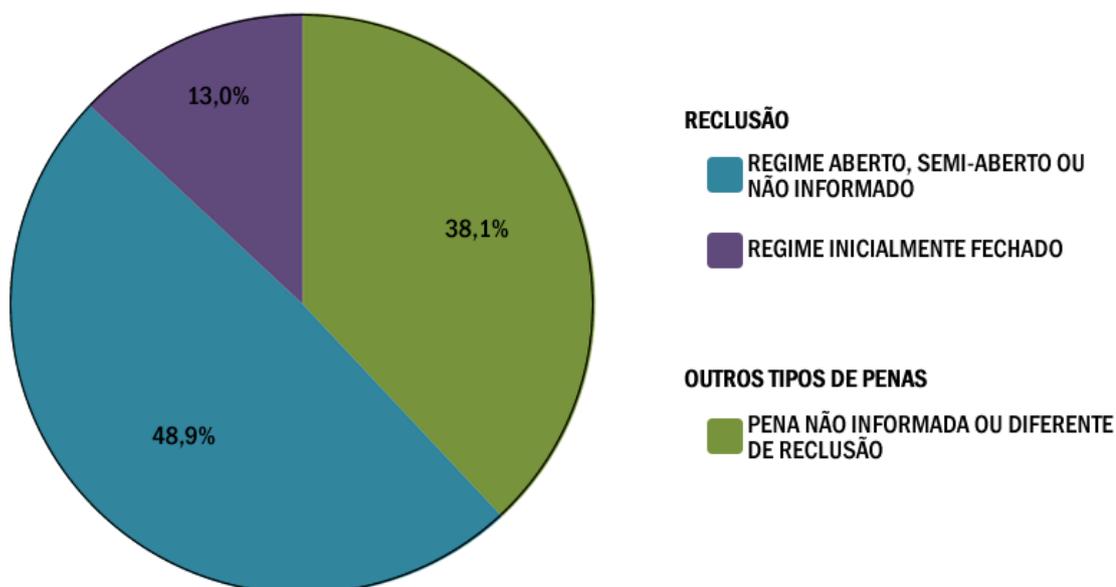
- b) regime semi-aberto a execução da pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar;
- c) regime aberto a execução da pena em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

Assim, analisando o tipo e regime de cumprimento das penas impostas nas 7.417 (sete mil, quatrocentas e dezessete) comunicações que atendem o propósito da pesquisa, tem-se que 4.594 (quatro mil, quinhentas e noventa e quatro) (61,9%) referem-se a indivíduos condenados a pena de reclusão, sendo que 965 (novecentas e sessenta e cinco) (13%) refletem comunicações em que indivíduos foram, sem dúvida, efetivamente egressos, por terem iniciado o regime de cumprimento da pena em regime fechado, conforme informações, ou terem sido condenados a pena igual ou superior a oito anos. Não é possível precisar se duas ou mais comunicações referem-se a um mesmo indivíduo, posto que o nome deles foi mantido em sigilo.

Quanto às demais comunicações que traziam informação expressa quanto ao regime de reclusão, que somam 3.629 (três mil, seiscentos e vinte e nove) (48,9%), verificou-se não haver informação do regime inicial de cumprimento da pena, ou seu início nos regimes semiaberto e aberto, não sendo possível afirmar se, em algum momento, estiveram presos, diante de possibilidade de regressão do regime ou mesmo da ausência de informação bastante na pena imposta informada pelo órgão comunicante.

Finalmente, 2.823 (dois mil, oitocentas e vinte e três) (38,1%) comunicações tiveram informado tipo de pena diverso de reclusão, com início nos regimes semiaberto ou aberto, ou não trouxeram informação quanto ao tipo de pena, que foi, no entanto sempre menor de oito anos (Gráfico 5). Apenas 6 (seis) (menor que 0,1%) comunicações compreendem a multa como única pena aplicada, não sendo possível fazer a representação gráfica, logo abaixo, diante de número tão ínfimo.

**Gráfico 5** – Tipo e o regime do cumprimento das penas



Fonte: INFODIP.

Assim, nota-se, do exposto, que a maioria dos processos, cuja punibilidade foi extinta, tiveram cominação da pena mais grave admitida no sistema penal brasileiro: a privativa de liberdade. Mesmo assim, após recebimento de sentença declaratória extintiva da punibilidade ou de serem agraciados pelo indulto, permaneceram com seus direitos políticos suspensos. Diferentemente de indultos anteriores a 2015, o indulto natalino do ano de 2016, Decreto n. 8.940, excluiu a pena de multa, sendo esse fator refletido, em parte, nas comunicações de extinção de punibilidade recebidas no decorrer do ano de 2017. Algumas das justificativas apresentavam, como motivo para arquivamento, que o indulto não abrangia a multa; logo, não seriam restabelecidos os direitos políticos para o indivíduo que figurasse em comunicações de extinção de punibilidade decorrente do indulto de 2016.

#### 4.4 Do antes e depois do processo administrativo 0604343-88/DF

O PA 0604343-88/DF abriu a possibilidade para uma mudança quanto ao tratamento das comunicações de extinção de punibilidade encaminhadas aos cartórios eleitorais. Por outro lado, ficou claro que o TSE não reviu o seu posicionamento, mas apenas permitiu a possibilidade aos TRE's para que orientem os juízos eleitorais, caso assim entendam, que

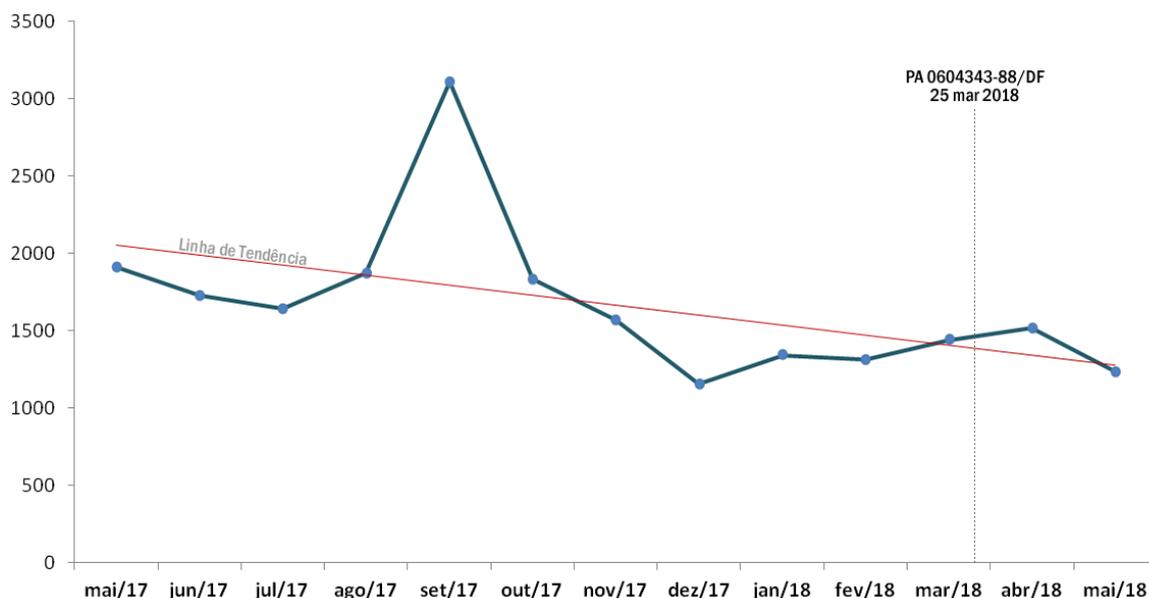
basta a comunicação da extinção da punibilidade, não havendo que se questionar o erro ou acerto da decisão da Justiça Comum ou Federal.

A fim de verificar o poder de mudança dos entendimentos esposados pelos diversos juízos eleitorais, foi feita a verificação inicial dos dados informados até o dia 25 de março de 2018, e do dia 26 de março de 2018 (data em que o TRE/PR expediu orientação quanto ao PA 0604343-88/DF) até a data final dos dados obtidos, do dia 31 de maio de 2018.

Assim, as comunicações arquivadas entre 01º de maio de 2017 e 25 de março de 2018 somaram 18.729 (dezoito mil, setecentas e vinte e nove) (100%), dentro das quais 6.733 (seis mil, setecentas e trinta e três) (35,9%) contendo a justificativa condizente com ausência do pagamento da multa não geraram o restabelecimento dos direitos políticos. De 26 de março de 2018 a 30 de maio de 2018, somaram-se 2.930 (duas mil, novecentas e trinta) (100%), dentro das quais 684 (seiscentas e oitenta e quatro) (23,3%) entraram na condição pesquisada (Gráfico 6).

No período verificado após o advento do PA 0604343-88/DF, houve uma queda de aproximadamente 13% de comunicações, sendo verificado, ainda, um decréscimo no número de comunicações de extinção de punibilidade arquivados manualmente em todo o período, exceto por um pico no mês de setembro de 2017. Esse pico refere-se à comunicações tratadas pela Corregedoria Regional Eleitoral do Paraná, posto que que referem-se a anotações na Base de Perda e Suspensão, a que somente esse setor tem acesso para gerenciamento de dados.

**Gráfico 6** – Total de comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018, por mês.



Fonte: INFODIP.

No entanto, diante da grande diferença de quantidade de meses entre os períodos, selecionaram-se dois meses do ano de 2017, sendo eles maio e junho, e dois meses do ano de 2018, após o PA 0604343-88/DF, sendo eles abril e maio de 2018, a fim de que a amostragem pudesse ficar mais uniforme quanto aos períodos verificados.

No período de dois meses, verificados relativamente ao ano de 2017, totalizaram-se 3636 (três mil, seiscentas e trinta e seis) (100%) comunicações de extinção de punibilidade, encaixando-se, na condição de impeditivo de restabelecimento de direitos políticos, 1701 (mil setecentas e uma) (46,8%).

Já entre 01º de abril de 2018 a 30 de maio de 2018, foram recebidas o total de 2749 (duas mil, setecentas e quarenta e nove) (100%) comunicações de extinção de punibilidade, encaixando-se na condição de impeditiva de restabelecimento de direitos políticos 609 (seiscentas e nove) (22,2%) comunicações. Houve queda de 24,6% quando os períodos selecionados compreendem o mesmo decurso temporal (Gráfico7).

**Gráfico 7** – Total de comunicações de multa inadimplida recebidas pelo INFODIP no Estado do Paraná entre os dias 01 de maio de 2017 e 30 de maio de 2018, por mês.



Fonte: INFODIP.

A linha de tendência teve um inclinação decrescente ainda maior nesse pequeno período analisado, não tendo sido notados picos significativos. Notou-se uma queda no período posterior a abril de 2018, possivelmente pelo voto do relator ministro Gilmar Mendes no PA 0604343-88/DF e regulamentação do assunto versado nesse processo pelo TRE/PR a partir de 26 de março de 2018. Não obstante, foram verificadas diversas comunicações compreendidas entre o período de abril e maio de 2018, que foram arquivadas diante da pendência de informação quanto ao cumprimento da pena de multa, mostrando que, de fato, o assunto não está pacificado, posto que o posicionamento do TSE ainda permanece.

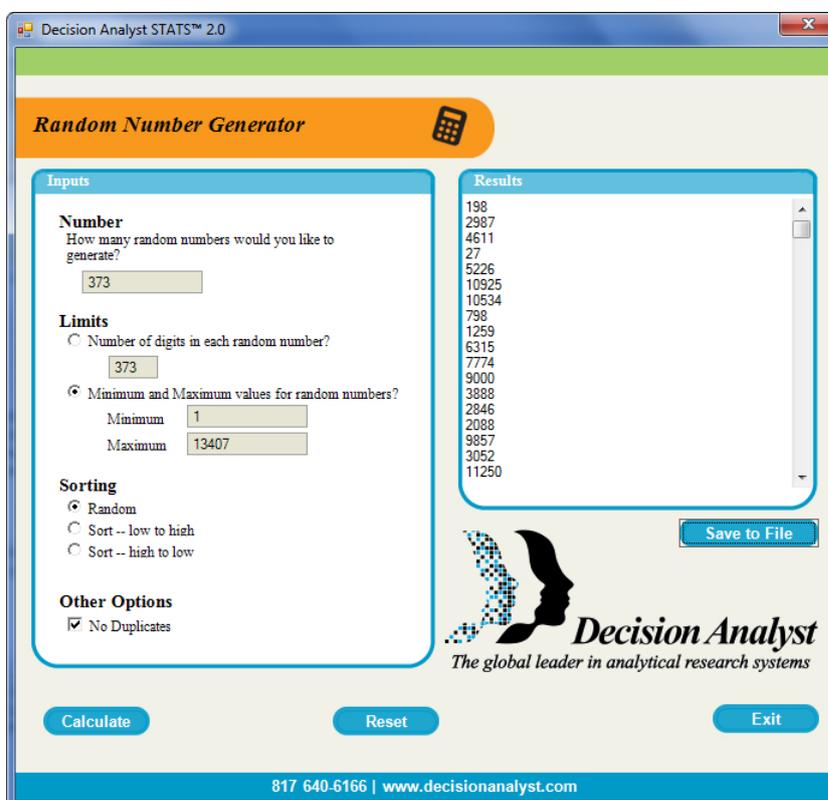
#### 4.5 Do nível de confiança da pesquisa quantitativa

Foram analisados 21.659 comunicações de extinção de punibilidade, compreendendo o período de 01 de maio de 2017 a 30 de maio de 2018, na qual 8252 continham o termo “multa” no campo “justificativa para o arquivamento manual”. Desse montante, 7.417 (34,2%) comunicações encaixaram-se na condição de impedimento de regularização dos direitos políticos, após extinção da punibilidade, com multa inadimplida. A esse montante atribui-se nível de confiança de 99,9%, posto que a análise foi feita duas vezes. Inicialmente, com uma planilha que continha apenas a justificativa, agrupada por ordem alfabética e

reunida por número de ocorrências iguais, por meio do recurso tabela dinâmica, resultando na análise de 3.515 células, que foram reduzidas para 2.954, após serem deletadas aquelas que, não obstante contivessem o termo multa, não teriam sido causa do impedimento de restabelecimento de direitos políticos. Essa análise somou, ao final, 7.415 comunicações. Numa segunda análise, foram efetivamente analisadas 8.252 linhas, que dessa vez continham não apenas a justificativa, mas também a pena aplicada ao crime cuja comunicação de extinção da punibilidade estava sendo feita, somando uma análise total de 16.504 células. Essa segunda análise gerou o montante utilizado para a presente pesquisa, de 7.417 comunicações, com uma margem de erro em relação à primeira análise inferior a 0,1%.

Com o universo restante de 13.407 comunicações, para constatação da margem de erro em relação às quais não foram encontradas o termo multa no campo justificativa, realizou-se uma análise numa amostra sobre esse total, a partir do software “Decision Analyst Stats <sup>TM</sup> 2.0”, a fim de checar se alguma comunicação que não contivesse o termo multa também pudesse se encaixar na condição pesquisada (Figura 1).

**Figura 1** – Mensuração conforme software “Decision Analyst Stats <sup>TM</sup> 2.0”



Fonte: INFODIP.

Utilizou-se o nível de confiança de 95%, aceitando-se 5% como máximo de percentual de erro. Disso, resultou uma amostra de 373 comunicações selecionadas aleatoriamente, resultando na possibilidade de 1,87% de margem de erro sobre a análise das 21.659 comunicações (utilização de termo diferente de “multa” para justificar o arquivamento da comunicação, como “pena pecuniária” ou que “só houve extinção da pena principal”, deixando a subentender não ter havido o restabelecimento dos direitos políticos pela pendência da pena de multa).

A seguir, com base no exposto até o presente apresentam-se os desdobramentos da pesquisa e propostas de mudanças para inclusão social e ressocialização do indivíduo com direitos políticos suspensos, em especial, o egresso.

#### **4.6 Desdobramentos da pesquisa com base na interpretação das normas, da doutrina, do posicionamento das Cortes Superiores e dos dados apresentados**

O trabalho pôs em evidência a relação existente entre direitos políticos suspensos e o impedimento de exercício de outros direitos fundamentais conexos, mas não verossimilhantes, à primeira vista. Assim, diante da análise feita, e da justificação para a mitigação do artigo 15, inc. III da Constituição, no sentido desejado não apenas pela Ministra Laurita Vaz como também pelo Colégio de Corregedores dos Tribunais Regionais Eleitorais do Brasil, implica uma série de desdobramentos práticos, caso aceita e aplicada pela Corte Eleitoral.

Uma vez sendo considerado o cenário acima proposto, cumpre revisar todas as comunicações de extinção de punibilidade recebidas pelo INFODIP que não resultaram em restabelecimento de direitos políticos por inadimplemento da multa, não apenas no Estado do Paraná mas também em outras unidades da Federação que já usam o sistema, desde o início de sua implantação. No entanto, diante das inúmeras possibilidades de expressar a falta de pagamento da multa, conforme relatado no início desse capítulo, deve ser formada uma comissão nos Tribunais Regionais Eleitorais que, além da análise numérica e estatística das comunicações, promova uma análise semântica, a fim de reduzir a menos de 2% a margem de erro da pesquisa.

Numa segunda fase, deverá ser feito um levantamento de comunicações anteriores ao INFODIP, enviadas por outros meios, sendo o principal deles, o meio físico, para que sejam também os indivíduos beneficiados pela mudança na interpretação. Aplicá-la a partir do

momento em que for firmada não se coaduna com o real espírito de inclusão social e dignidade da pessoa humana. Ademais, a Justiça Eleitoral tem por hábito promover diversas revisões quanto à prestação de contas partidárias e eleitorais, entre outros assuntos afeitos à Eleição. Por que não fazê-lo quando o que se está em jogo são direitos fundamentais, que, em regra, pouco custam aos cofres públicos, como o direito de voto e participação popular, ou que mesmo desoneram a folha de pagamento, ao possibilitar um novo emprego para o egresso, fazendo-o sair de algum programa social, por exemplo?

Se o Estado quer a ressocialização e a inclusão de grupos vulneráveis, como no caso, os condenados, deverá rever sua atuação, seja na esfera judiciária ou na esfera administrativa, para que os direitos fundamentais possam ter verdadeira eficácia. A mudança de posicionamento das cortes não torna automática o restabelecimento dos direitos políticos, posto que por trás de cadastros com anotação de suspensão, há pessoas únicas, que foram individualizadas e apontadas em sua condenação, devendo ser, portanto, novamente individualizadas e apontadas para que lhes sejam propiciado o exercício de direitos políticos e demais direitos fundamentais conexos.

Quanto à execução da pena de multa, urge a regulamentação, em prol da segurança jurídica, diante da legitimidade conferida ao Ministério Público que, retomando a competência para execução, poderá reforçar apenas a primeira fase da multa, no sentido de manter o seu caráter apenas penal, e não mais fiscal, muito embora esse posicionamento, a essa altura dos fatos e da vigência da lei 9.268/96, pareça não se adequar às propostas inclusivas da CF/88.

É sabido que doravante os Ministério Públicos serão os responsáveis pela cobrança das multas, nos termos da ADI 3.150, mas qual será o procedimento em relação àquelas que já estão inscritas em dívida ativa nas Procuradorias dos Estados e da Fazenda Nacional, e que jamais foram executadas, impedimento o restabelecimento de direitos políticos enquanto não pagas?

Deverá, nesse sentido, ser feito um levantamento desses títulos nunca cobrados e ainda não prescritos para o devido encaminhamento ao Ministério Público, a fim de que o seu adimplemento possa permitir o retorno dos direitos políticos para aqueles condenados, que por má fortuna, vinculam seu domicílio eleitoral a Estados cujos Tribunais Regionais Eleitorais ainda orientam que a multa não paga impede o restabelecimento de direitos políticos.

É inadmissível que a localização geográfica da condenação do indivíduo em terras brasileiras possa lhe acarretar efeitos diferentes quanto ao tempo em que ficará privado de

direitos fundamentais, diante da adoção de diferentes posicionamentos institucionais, sendo de se questionar o documento máximo do país, até pela sua denominação: Constituição da República Federativa do Brasil, que como Federação que é, isto é, soberana e detentora de autonomia, tem, por um dos seus objetivos, disposto no art. 3º, erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir as desigualdades sociais e regionais*. Não é isso que ocorre, pois a prática, na falta de construção doutrinária forte, ausência de posicionamento da corte e interpretação institucional uniforme, promove-se exatamente o contrário.

Parece ser incompatível com o princípio da justiça, da igualdade e da segurança jurídica que um determinado posicionamento de um Tribunal Regional Eleitoral gere diferentes consequências aos seus eleitores quanto ao exercício de direitos políticos diante do inadimplemento de multa penal. Sem contar o fato de que, enquanto as forem cobradas pelas Procuradorias, possível legislação sobre direito tributário ímpar para cada unidade federativa refletia, diretamente, nas questões de cidadania, cuja detentora privativa para legislar é a União, nos termos do art. 22, inc. XIII, fazendo com que a Federação adquira um resquício de Confederação, com maior autonomia para legislação dos Estados.

Por fim, em não havendo ou até que não haja revisitação da matéria pela Corte Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais devem promover o cadastro das Procuradorias Gerais dos Estados e da Fazenda Nacional no Infodip, a fim de possibilitar anotação de pagamento e prescrição da pena de multa, relativamente aos títulos inscritos antes do julgamento da ADI 3150, possibilitando, então, anotações de restabelecimento de direitos políticos pelos condenados que já quitaram sua multa ou tiveram declarada a sua prescrição, já que nem todos os TRE's se posicionaram a respeito da assunto quanto à possibilidade de restabelecimento de direitos políticos, mesmo na pendência do pagamento da multa, até que haja nova orientação quanto à cobrança da multa pelo Ministério Público.

## CONCLUSÃO

O trabalho debruçou-se sobre a causa dos indivíduos condenados que têm seus direitos políticos suspensos, por inadimplência da multa aplicada em sede de processo criminal. Durante o desenvolvimento, foi necessária a ramificação do caule jurídico, abrangendo áreas do direito como constitucional, penal, eleitoral e tributário, para que pudesse ser fundamentada a hipótese, no sentido de mostrar a exclusão social causada pelo posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral e uma possível solução, a fim de realizar a Constituição Federal.

Nota-se que não obstante a previsão de uma imensa gama de direitos fundamentais na Constituição de 1988, alguns deles não podem ser usufruídos por um segmento da sociedade, os condenados, diante dos reflexos obstativos causados pela suspensão dos direitos políticos, e seu manutenção, mesmo após sentença extintiva de punibilidade. A orientação do Tribunal Superior Eleitoral quanto ao impedimento do restabelecimento dos direitos políticos enquanto pendente pagamento de multa aplicada em sede de processo criminal acaba por tornar a Justiça que deveria promover a cidadania e democracia justamente a que, por questões interpretativas, as impede.

*Enquanto o TSE acredita não lhe ser cabível a função interpretativa, o os legisladores entenderam que a matéria quanto à possibilidade de direitos políticos serem exercidos por condenados não deve ser constitucionalmente disciplinada, estando pendente apenas a pena de multa, ou mesmo outras penas, mas desde que estejam em liberdade, haverá um déficit de cidadania não apenas político, mas também social.*

De fato, a relação de privação de direitos políticos e demais direitos fundamentais não é verificável de plano. O legislador, no entanto, parece não ter atentado ao sistema jurídico quando previu os óbices ao direito de sufrágio, tratando do assunto de forma tópica e isolada, sem atenção ao perecimento do tempo e circunstâncias políticas que exigem a atualização e constante interpretação de dispositivos jurídicos engessados pela positivação.

*A análise dos dados mostra que há uma parcela considerável de indivíduos efetivamente livres vivendo à margem da sociedade, sendo impedidos de participação político-partidária, privados de atendimento de saúde pública e educação, enfrentando dificuldades para novamente fazer parte da população economicamente ativa do país, e,*

*possível e conseqüentemente voltando a delinquir ou viver de benefícios sociais, quando nenhum outro óbice, exceto o da suspensão de direitos políticos, imposta pelo Estado, existe.*

O posicionamento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral fere não somente os direitos fundamentais, mas acaba por gerar gastos públicos com a inserção, cada vez maior, de pessoas nos programas de auxílios governamentais, quando, ao invés disso, poderiam estar produzindo riqueza para a Nação. O preço de um indivíduo preso é alto. O preço do desemprego e da falta de qualificação também. E quando o assunto é Saúde Pública, é clichê, mas, prevenir é sempre melhor (e mais barato) do que remediar. Esse processo preventivo quanto à saúde acaba por ser dificultado e até mesmo impedido para o indivíduo cujo título de eleitor esteja suspenso, posto o reflexo dessa irregularidade em demais documentos, em especial no CPF, que impossibilitam o cadastro do indivíduo no Sistema de Saúde Pública, que apenas e tão somente irá atendê-lo, sem questionamentos quanto à regularidade de seus documentos, em casos de urgência e emergência.

*Já é tempo, passados trinta anos da promulgação da Constituição Federal, de remover barreiras do século passado, condizentes apenas com a política daquela época, a fim de realizar a inclusão social, igualdade e dignidade da pessoa humana, nos termos positivados. A Constituição de 1988 não é e não deve ser apenas uma folha de papel, mas sim atender não apenas a função jurídica do direito, de regulação social, mas também sua conformação política, exigência da evolução da sociedade e do tempo.*

Por esse motivo, cabe às cortes superiores brasileiras promover a melhor interpretação constitucional, por meio de metodologias justificadas e pautadas em raciocínios sistematizados, baseada em dados reais, sem passar a vez para o próximo da fila decidir; enquanto a decisão não vem, há indivíduos quase invisíveis negligenciados pelo Estado, que os faz sumir dos cadastros regulares, dos cadastros de empregados, de estudantes, fazendo-os adentrar ou retornar nos cadastros dos desempregados, dos presidiários, dos hipossuficientes em geral. Está nas mãos do poder Judiciário a concretização da cidadania para tais cidadãos, a partir do entendimento, plenamente possível e agora possibilitado por uma liberalidade do Tribunal Superior Eleitoral, no PA 06043488/DF, da mitigação do contido no art. 15, inc. III, da CF/88, bem como considerando que o julgamento da ADI 3150 manteve a aplicação de normas pertinentes à Fazenda Pública quanto à multa penal, não obstante tenho considerado que a legitimidade para sua cobrança seja do Ministério Público.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILLAR, Fernando Herren. *Metodologia da ciência do direito*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica*. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva; revisão técnica de tradução e introdução à edição brasileira de Claudia Toledo. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. Malheiros: São Paulo, 2015.

ALMEIDA, Frederico Rafael Martins de; COSTA, Rafael Antônio. *Registro de candidaturas. Eleições 2016. Atualizado pela Lei n. 13.165/2015, que altera o Código Eleitoral*. 1 ed. Instituto Memória: Curitiba, 2016.

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular*. A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013.

ALVES, Fernando de Brito; MACHADO, Edinilson Donisete. Democracia e judicialização da política – problematizando as decisões judiciais sobre direitos sociais. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 11, n. 3, p. 13-46, dez. 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n2p13. ISSN: 1908-511X. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23364/20529> . Acesso em: 30 jan. 2019.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Por que a Criminologia (e qual Criminologia) é importante no Ensino Jurídico? *Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*. Ano III, n. 6, jan/jun, 2013, p. 179-183.

ASTI VERA, Armando. *Metodologia da Pesquisa Científica*. Porto Alegre: Globo, 1976.

AZEVEDO, Monica Louise de. *Penas alternativas à prisão. Os substitutivos penais no sistema penal brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2005.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia e crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. 1 ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETO, Mariana Leonesy da Silveira. *Depois das grades: um reflexo da cultura prisional em indivíduos libertos*. *Revista Psicologia, Ciência e Profissão*, 2006, 26 (4), 582-593.

- BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: SILVA, Virgílio Afonso (org.). *Interpretação constitucional*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Tradução de Paulo M. Oliveira; prefácio de Evaristo de Moraes. 2 ed. São Paulo: Edipro, 2015.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal. Parte Geral I*. 15 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da pesquisa jurídica. Teoria e prática da monografia para cursos de direito*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 28 ed. São Paulo: Malheiros: 2018.
- BRASIL. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. *Anteprojeto Constitucional*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, n. 185, suplemento especial. 26 de setembro de 1986.
- BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. *Ata da 214 Sessão da Assembléia Nacional Constituinte*, em 02 de março de 1988. Ano II. N. 195, pp. 7899-7950. 03 de março de 1988.
- BRASIL. *Projeto de Constituição A*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-253.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. *Quadro histórico artigo 15 da Constituição Federal de 1988*. [Mensagem institucional]. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/35604>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos fundamentais na Constituição de 1988*. 1 ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- BULOS, Uadi Lamego. *Curso de Direito Constitucional*. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Edições Almedina: Coimbra, Portugal, s/d.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 23 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. *Metodologia científica*. 4 ed. São Paulo: Makron Books, 1996.
- COELHO, Inocêncio Mártires. Métodos e princípios da interpretação constitucional. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 230, pp. 163-186. Out./Dez. 2002.

CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. *Direitos políticos fundamentais e sua suspensão por condenações criminais e por improbidade administrativa*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2012.

COSTA, Ilton Garcia; NAVAS, Ana Paula Pavanini. Multa criminal, sua inadimplência e a exclusão social pelo impedimento em restabelecer direitos políticos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 24, vol. 125, novembro/2016. pp. 81-102.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Os grandes sistemas de política criminal*. Tradução de Denise Radanovic Vieira. Barueri, SP: Manole, 2004.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Souza. 23 ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

FACHIN, Odília. *Fundamentos de Metodologia*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão. Teoria do garantismo penal*. Tradução de Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares, Luiz Flávio Gomes. 4 ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FONSECA, Zilma. Exclusão-inclusão: circularidade perversa no Brasil contemporâneo. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*. Vol. 12, n. 2, pp. 231-252. Rio de Janeiro, maio/ago. 2014.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método I. Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Tradução de Flávio Paulo Meurer; revisão da tradução de Enio Paulo Giachini. 15 ed. Petrópolis, RJ: Vozes. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2015.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 11 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. *Políticas dos direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988: releitura de uma constituição dirigente*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão. São Luís-MA, 2005.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.). *Dimensões da dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello Aleixo. 2 ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução nova com introdução e notas por Guido Antônio de Almeida. São Paulo: Discurso Editorial: Barcarolla, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da metodologia científica*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

- MARTINS, Flademir Jerônimo Belinati. *Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental*. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2012.
- MAURER, Béatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana... ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.). *Dimensões da dignidade. Ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Tradução de Rita Dostal Zanini. 2 ed. rev. e ampli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MARCÃO, Renato Flávio. *Curso de execução penal*. 13 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. São Paulo: Saraiva, 2003
- MOLINA, Antonio García-Pablos de. *O que é criminologia?*. Tradução de Danilo Cymrot. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- NIESS, Pedro Henrique Távora. *Direitos Políticos, Elegibilidade, Inelegibilidade e Ações Eleitorais*. 2 ed. Bauru: Edipro, 2000.
- O QUE é voto obrigatório? Disponível em <https://www.eleicoes2018.com/voto-obrigatorio/>. Acesso em: 30 jan. 2019.
- PASQUALINI, Alexandre. *Hermenêutica e sistema jurídico: uma introdução à interpretação sistemática do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da argumentação: a nova retórica*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão; revisão da tradução de Eduardo Brandão. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PRADO, Luiz Regis. *Multa penal. Doutrina e Jurisprudência*. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- PRADO, Luiz Regis. *Curso de Direito Penal Brasileiro, v. 1: parte geral, arts. 1º a 120*. 12 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos tribunais, 2013.
- PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO ALAGOAS. *O que é dívida ativa*. Disponível em: <http://www.procuradoria.al.gov.br/divida-ativa/o-que-e-divida-ativa>. Acesso em: 23 ago. 2018.
- POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2007.

QUEIROZ, Cristina. Direitos fundamentais sociais: questões interpretativas e limites de justiciabilidade. In: SILVA, Virgílio Afonso da (org.). *Interpretação constitucional*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito*. Tradução de Marlene Holzhausen; revisão técnica de Sérgio Sérulo da Cunha. 2 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Direitos fundamentais*. Coordenação André Ramos Tavares, José Carlos Francisco. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2014.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Tradução, revisão técnica e nota introdutória de Gizlene Neder. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. *Metodologia de pesquisa*. Tradução de Daisy Vaz de Moraes; revisão técnica de Ana Gracinda Queluz Garcia, Dirceu da Silva, Marcos Júlio. 5 ed. Porta Alegre: Penso, 2013. p. 114.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11 ed. rev. e atual. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 10 ed. rev. e atual. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8 ed. Malheiros: São Paulo, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação constitucional e sincretismo metodológico. In: SILVA, Virgílio Afonso da. (org.). *Interpretação constitucional*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIMIONI, Rafael Lazzaroto. Direito, interpretação e correlacionismo: uma leitura do realismo especulativo de Quentin Meillassoux. *Argumenta Journal Law*. Jacarezinho-PR, Brasil, n. 26, p. 15-36, jan/jun 2017. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/997/pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

SINHORETTO, Jacqueline. *O mapa do encarceramento: os jovens do Brasil*. Estudo em parceria com a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/pressreleases/2016/06/03/mapa-do-encarceramento-os-jovens-do-brasil.html>. Acesso em: 30 jan. 2019.

SMEND, Rudolf. *Constitucion y Derecho Constitucional*. Traducción de José M. Beneyto Pérez. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

STF. *ADI 3.150*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2204004>. Acesso em: 30 jan. 2019.

STJ. *Recurso Especial n. 1.519.777-SP*. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. DJ 28/05/2015. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/192737246/recurso-especial-resp-1519777-sp-2015-0053944-1>. Acesso em: 30 jan. 2019.

STF. *Habeas Corpus n. 384.660 – PE (2017/0000568-1)*. Relator: Ministra Laurita Vaz. DJ 02/02/2017. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/450092194/habeas-corpus-hc-384660-pe-2017-0000568-1>. Acesso em: 30 jan. 2019.

TAVARES, Gilead Marchezi; MENANDRO, Paulo Rogério Meira. Atestado de exclusão com firma reconhecida: o sofrimento do presidiário brasileiro. *Revista Psicologia, Ciência e Profissão*, 24 (2), p. 86-99, 2004.

TRF3. *Reexame necessário cível n. 0006732-29.2014.4.03.6000/MS*. Relator: Desembargadora Marli Ferreira. DE 12/04/2016. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/5013666>. Acesso em: 30 jan. 2019.

TSE. *Processo administrativo n. 936-31.2014.6.00.0000*. Relator original: Ministra Laurita Vaz. Redator para o acórdão: Ministro Dias Tóffoli. Disponível em: [http://www.tre-rj.jus.br/site/webtemp/290820161534\\_arq\\_112818.pdf](http://www.tre-rj.jus.br/site/webtemp/290820161534_arq_112818.pdf). Acesso em: 30 jan. 2019.

TSE. *Processo Administrativo n. 0604343-88.2017.6.00.0000/DF*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/190189664/processo-administrativo-pa-93631-ms/inteiro-teor-190189675?ref=juris-tabs#>. Acesso em: 30 jan. 2019.

WEYNE, Bruno Cunha. *O princípio da dignidade humana: reflexões a partir da filosofia de Kant*. São Paulo: Saraiva, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. 9 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

YOUNG, Jock. *A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro, volume 1: parte geral*. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos políticos: perda, suspensão e controle jurisdicional. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, 1994, v. 201, p. 118-127.

## ANEXOS

QUESTIONÁRIO ENCAMINHADO VIA E-MAIL OU FERRAMENTA “FALE CONOSCO” PARA AS PROCURADORIAS GERAIS DOS ESTADOS, DE TODAS AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO DO BRASIL, POR MEIO DOS CONTATOS DISPONÍVEIS NOS SÍTIOS ELETRÔNICOS OFICIAIS, RELATIVAMENTE À EXECUÇÃO DA MULTA APLICADA EM SEDE DE AÇÃO PENAL.

- 1) A multa encaminhada para a (ÓRGÃO A QUE SE DIRECIONA) é inscrita em dívida ativa, ou fica aguardando o prazo prescricional, diante de possível incompetência para inscrição da dívida por questões de orientação institucional?
- 2) Se ela é inscrita, há alguma forma de notificação ao condenado acerca disso, de maneira que ele possa pagá-la? Se for o caso, como se conta o prazo prescricional? Pelo prazo do CP, art. 114 e seguintes, pela Lei de Execução Fiscal 8630/80, ou pelo CTN, art. 174? Qual o início do prazo, em relação à orientação adotada?
- 3) Caso a (ÓRGÃO A QUE SE DIRECIONA) inscreva a multa em dívida ativa, e ela fique aguardando o prazo de prescrição, como se conta o prazo prescricional? Pelo prazo do CP, art. 114 e seguintes, pela Lei de Execução Fiscal 8630/80, ou pelo CTN, art. 174? Qual o início do prazo, em relação à orientação adotada? Adota-se o princípio da *actio nata*?