CONGELAMENTO DE PREÇOS — TABELAMENTO — CRIME CONTRA A ECONOMIA POPULAR

— Congelamento de preços estatuído no art. 36 do Decreto-lei nº 2.283/86. Sua infração não é assimilável ao crime previsto no art. 2º, VI, da Lei nº 1.521/51, antes do advento do Decreto-lei nº 2.284/86, cujo art. 35 equiparou, para efeitos penais, o congelamento ao tabelamento. Princípio da anterioridade da norma penal.

— Não integra a norma penal em branco *disposição legislativa autônoma, cujo comando é universal e o escopo é a criação de novo padrão monetário, sem expressa provisão de efeitos criminais.*

— Trancamento da ação penal por falta de justa causa.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso de *Habeas-Corpus* nº 54.282
Recorrente: Arlindo José da Silva
Recorrido: Tribunal de Alçada do Estado do Rio de Janeiro
Relator: Sr. Ministro CÉLIO BORJA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso para trancar a ação, por falta de justa causa.

Brasília, 4 de novembro de 1986. — *Djaci Falcão,* Presidente. *Célio Borja,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Célio Borja: Arlindo José da Silva recorre de decisão do egrégio Tribunal de Alçada do Estado do Rio de Janeiro, denegatória da ordem de *habeas-corpus* que impetrou, para o fim de trancar ação penal contra ele instaurada, por infração do art. 2º, VI, da Lei nº 1.521/51.

Além da atipicidade, inicialmente alegada, sustenta agora o recorrente, a fls. 118:

"1º) Analogia não pode criar crime;

2º) Decreto-lei não pode criar crime;

3º) Norma penal não pode retroagir *in pejus;*

4º) A denúncia é irremediavelmente inepta."

A denúncia de fls. 52 assim descreve a conduta do recorrente:

"No dia 1º de março de 1986, em hora indeterminada, no interior das 'Casas Sendas' situada na rua Teixeira de Castro nº 10, Bonsucesso, nesta cidade, o denunciado foi preso em flagrante por estar remarcando preços de produto, ali comercializado, transgredindo, dessa forma, tabelas oficiais de gêneros e mercadorias aprovadas pelo Governo federal.

Várias mercadorias foram arrecadadas pela autoridade policial com preços acima da tabela oficial publicada nos jornais daquele dia."

A ementa do v. acórdão recorrido é do seguinte teor:

"*Habeas-corpus* para se sustar processamento de ação penal contra gerente de esta-

belecimento varejista por discordância entre preços incidentes em mercadorias idênticas, constantes das etiquetas nestas apostas. Fato ocorrido em 1º de março de 1986, após a publicação do Decreto-lei nº 2.283, em 28 de fevereiro desse ano, quando entrou em vigor, congelando, de imediato, todos os preços. Norma legal em plena consonância com a Constituição Federal e com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, pelas quais o indivíduo sobressai como titular de direitos que se contrapõem aos excessos do Estado e de Grupo econômicos, cabendo àquele coibir os abusos destes. Dois fundamentos para a impetração do *writ:* justa causa para o processamento da ação e inépcia da denúncia, encampados pelo e. Dr. Procurador da Justiça. Informações do e. Dr. Juiz, apontado como coator, dando ciência de estar solto o paciente e em vias de se proceder ao interrogatório. Inadequação do rito estreito do *habeas-corpus* para se aferir tecnicamente a procedência do primeiro fundamento, eis que o fato, apontado como delitivo, ocorrera em 1º de março de 1986, no dia imediato ao do início da vigência do referido decreto-lei. Impossível o adequado exame das provas da materialidade, da autoria e do dolo, no rito estreito do *habeas corpus*, cabível, sim, no amplo estuário processual da ação ordinária. Denegação unânime da ordem por esse fundamento. O segundo, de inépcia da denúncia, porque não se teria acatado o art. 41 do Código de Processo Penal, repelido pela maioria, vencido o e. Juiz Presidente da e. Câmara, que o acolhera, tendo S. Ex.ª votado pela concessão da ordem por esse motivo. Entendeu a corrente majoritária que, em face da norma embutida no art. 569 do Código de Processo Penal, as eventuais falhas da denúncia poderiam ser supridas, a qualquer tempo, até a prolação da sentença final, dentro do salutar princípio da economia processual." (fls. 92-3.)

O voto vencedor é a seguir integralmente reproduzido:

"Invoco, no julgamento do pedido pelo eg. Tribunal, a 'Declaração Universal dos Direitos do Homem', como 'norma básica e constitucional supranacional', dentro dos princípios filosóficos de direito, emergido das cinzas da Segunda Guerra Mundial, que acertadamente coloca a pessoa como titular suprema de direitos, acima do Estado e de interesses econômicos, cabendo àquele coibir os excessos nestes últimos, a fim de garantir ao homem existência digna e respeitável, como sujeito de direitos para seu fim, em espírito de fraternidade, em segurança social, com tutela sobre direitos econômicos, como direito a remuneração justa e padrão de vida capaz de assegurar a si e aos seus saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais (arts. I, XXII; XXIII, inciso 4; e XXV). Tais normas são fundamentais para o asseguramento de vida digna a todos os indivíduos, adaptadas na 'Constituição da República Federativa do Brasil", marcando de maneira indelével e irreversível a supremacia dos direitos individuais gerais, de caráter econômico e social, sobre os particulares, fixando uma supremacia nova e já consagrada do Direito Internacional Público sobre as normas legais dos Estados Soberanos.

A eficácia do Decreto-lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986 é imediata, eis que pelo art. 44 entrou em vigor na data de sua publicação, 28 de fevereiro de 1986, e fixou desde logo o congelamento geral de preços, vedando, conseqüentemente, quaisquer majorações. É norma legal de caráter institucional e em plena consonância com a 'Declaração Universal dos Direitos do Homem' e com a Constituição Federal, dando-lhes dinâmica para sua observância.

Ressalto a irrelevância do advento da tabela de preços da Sunab em data posterior à do fato denunciado como delituoso em decorrência da vigência imediata do ato presidencial, porque o referido decreto-lei é de 28 de fevereiro de 1986 e o fato dos autos de 1º de março de 1986, e tendo

congelado preços, proibiu, de imediato, suas remarcações.

Ademais, é necessário se examinar a matéria de prova para se chegar à conclusão se a remarcação apontada contra o paciente foi eivada ou não de dolo. Essa apuração, *data venia* do e. impetrante, só se pode proceder no amplo estuário do processo ordinário penal e não na viela processual do *habeas-corpus*.

Além disso, pelo simples exame dos autos da ação, transitoriamente em apenso, se sabe estar solto o paciente, sem lesão seu direito de ir e vir.

A decisão quanto à materialidade, à autoria e ao dolo imputados ao paciente não há de caber, *concessa venia*, a não ser na ação penal.

O eg. impetrante e, particularmente, o e. Dr. Procurador imputam à denúncia o defeito da inépcia porque não se teria respeitado, em sua apresentação, o art. 41 do Código de Processo Penal. É de se salientar não fora ela rejeitada porque, implicitamente, o e. Dr. Juiz nela não encontrara os defeitos do art. 43 da lei adjetiva penal.

Ademais, as omissões da denúncia podem ser supridas a todo tempo, até a sentença penal (Código de Processo Penal, art. 569), em salutar princípio de economia processual.

Portanto, com o devido respeito das doutas opiniões em contrário, denego a ordem por seus dois fundamentos.

É meu voto.

Rio de Janeiro, 22 de abril de 1986.

a) *Mario B. de Magalhães* — Juiz Relator." (fls. 97-8.)

Na petição da ordem de *habeas-corpus*, afirma o impetrante que o inciso VI, art. 2º, da Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, é uma norma penal em branco e admite — com apoio na doutrina — seja o seu complemento o ato administrativo que fixa o preço de determinada mercadoria. Esse — o ato administrativo — há de ser, porém, formalmente perfeito. E, entre os requisitos de sua perfeição, aponta a publicidade que no caso, adviria da inserção, da tabela respectiva, no *Diário Oficial*.

A tal argumento, objetou o v. acórdão recorrido que, na espécie, não se cuida de fixação de preço que dependa de ulterior ato administrativo, mas de *congelamento* do valor praticado, em determinado dia, pelo próprio vendedor que, melhor do que ninguém, sabe qual o preço que fixara para esse ou aquele produto do seu *stock*.

Treplica o impetrante, nas razões de recurso de fls. 132, *verbis:*

"(...)

3º) A equiparação de congelamento de preços a tabelamento oficial estabelecido no § 2º do art. 35 do Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, publicada em 11 de março de 1986, não pode ser interpretado como capaz de produzir efeitos penais, *pois decreto-lei não pode criar crime; (...)*

Assim, teríamos que a conduta penalmente punível, tipificada no art. 2º, VI, da Lei nº 1.521/51 é uma, pois lhe é essencial o elemento — ato administrativo de tabelar. Outra é a figura penal do precitado art. 35, § 2º, Decreto-lei nº 2.284/86, que tem a ver com *congelamento* de preços — inassimilável ao tabelamento — e inaplicável, porque desatende o princípio de legalidade, formal e material, da norma penal.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Célio Borja (Relator): A denúncia — que se apoda de inepta — dá o impetrante como incurso nas penas do art. 2º, inciso VI, da Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, que alterou dispositivos da legislação, então vigente, sobre crimes contra a economia popular.

Art. 2º. São crimes desta natureza:

(...)

VI — transgredir tabelas oficiais de gêneros e mercadorias ou de serviços essenciais, bem como expor à venda ou oferecer ao público ou vender tais gêneros, mercadorias ou serviços, por preço superior ao tabelado, assim como não manter afixadas, em lugar visível e de fácil leitura, as tabelas de preços aprovados pelos órgãos competentes.

A ação descrita na denúncia é a de "(...) estar remarcando preços de produtos ali comercializados(...)", importando transgressão de *tabela oficial*.

Tabela oficial, então, não havia, insiste o impetrante. E só a tabela oficial, repisa, é complemento, juridicamente hábil, da norma penal invocada pelo denunciante.

No dia 1º de março de 1986 vigia a norma do art. 36 do Decreto-lei nº 2.283/86, que impôs o congelamento de preços, mas a tabela respectiva vigiria a 11 do mesmo mês de março, dez dias depois da ocorrência. E a expressa equiparação do congelamento ao tabelamento oficial de preços adveio do § 2º, art. 35, do Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986.

Resume-se, pois, a *questio iuris* à integração da norma penal em branco por um elemento futuro e aleatório consistente no tabelamento oficial de preços, ato que deverá necessariamente, ser anterior à conduta denunciada.

Qual a norma que integra o comando penal? a que congela os preços no nível praticado a 27 de fevereiro de 1986 (Decreto-lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986, art. 36) ou a que equipara o congelamento ao tabelamento oficial para todos os efeitos? (Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, art. 35, § 2º).

Esta última não pode ser invocada, pela simples razão de ser posterior ao fato descrito na denúncia (art. 153, § 16, da Constituição Federal). Como se sabe, a regra ou ato integrativo de norma penal, para ser eficaz, há de ser anterior à ação criminosa, porque participa da natureza desta última que só pode criminalizar *in concreto* a conduta típica que lhe seja posterior.

O certo é que vigiam, no dia em que ocorreu tal fato, duas normas: a do art. 2º, VI, da Lei nº 1.521/51, e a do art. 36 do Decreto-lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986. Ambas da mesma hierarquia.

Transcrevo o art. 36 do Decreto-lei nº 2.283/86:

Art. 36. Todos os preços, inclusive aluguéis residenciais, são expressos em cruzados e ficam, a partir desta data, congelados nos níveis do dia 27 de fevereiro de 1986, admitida a revisão setorial e temporária pelos órgãos federais competentes, em função da estabilidade da nova moeda ou de fenômenos conjunturais.

Pelo escopo do diploma legal em que está inserido — instituição de nova moeda —, pelo fundamento constitucional em que se embasa (art. 8º, XVII, *j*, Constituição Federal), o comando da norma transcrita é, na verdade, autônomo em face da lei que define os crimes contra a economia popular, e universal, porque não se dirige, apenas, aos agentes econômicos privados que atuam no mercado, mas, igualmente, às autoridades administrativas dotadas de poder regulatório, que os controlam. Tanto é assim que foi necessário excepcionar a primeira proposição: "(...) Todos os preços ficam, a partir desta data, congelados(...)" — com est'outra — "(...) admitida a revisão setorial e temporária pelos órgãos federais competentes(...)"

Quer pela sua posição hierárquica, quer pela força de compreensão lógica do seu conteúdo, a norma do art. 36, Decreto-lei nº 2.283/86, não se integra na do art. 2º, VI, Lei nº 1.521/51. Antes, ela desborda o quadro em que essa última está inserida.

inibe o exercício da competência regulatória dos órgãos administrativos — tabelar preços — que é, certamente, pressuposto ou, duvidosamente, elemento essencial do tipo penal em que se pretende enquadrar a conduta do recorrente.

Tenho, pois, como não integrativa da norma do art. 2º, VI, da Lei nº 1.521/51 — norma penal *em branco* — a do art. 36 do Decreto-lei nº 2.283/86.

É certo que, como lembra Frosali, "todas as sanções são, parcial e potencialmente, porque ao proibir a variação de preços 'em branco', porque todos os preceitos primários já existentes são sempre capazes de futura integração legislativa" (*Novíssimo Digesto Italiano,* letet, IX, verbete *Legge Penale*). Mas, como ele próprio adverte, "a função integradora é recíproca, podendo, para esse efeito, identificar-se disposições, ou melhor, normas, preceptivas por excelência, ou *autônomas,* ou *madres,* ou de *primeiro grau,* ou *primárias,* em contraposição aos outros elementos que, não podendo ter vida própria como figuras criminosas, convergem para a norma-madre, designando-os, a doutrina, como disposições *não-autônomos, acessórias, secundárias, de segundo grau, integrativas, complementares* e *subcomplementares,* sendo melhor dizer, disposições integrantes de norma-madre". (*loc. cit.*)

Sendo, pois, autônoma e não integrativa de norma penal anterior, poder-se-iam extrair do art. 36 do Decreto-lei nº 2.283/86 efeitos criminais?

Lembro, a propósito, a distinção que os doutos fazem entre norma penal e norma ou lei criminal, para advertir que os efeitos penais de uma regra de direito capaz de gerar certo tipo de sanção — administrativa, *ex. gr.* — não a tornam lei ou norma criminal. Normas prescritivas de determinada conduta, não são, *eo ipso,* criminais.

Se o art. 36 do Decreto-lei nº 2.283/86 gera, ou não, sanções administrativas, não é questão posta ao exame desse colendo Supremo Tribunal Federal. Mas, a boa prestação da jurisdição obriga-me a dizer que ele, por si só, não gera efeitos criminais, como é evidente.

O advento do art. 35 e seu parágrafo único, do Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, confirma o que se acaba de dizer, pois sem regra expressa determinante da integração com a norma penal *em branco* (art. 2º, V, Lei nº 1.521/51), tal não se daria por simples operação exegética ou hermenêutica.

Mas, como o referido art. 35 do Decreto-lei nº 2.284/86 é posterior à ação denunciada pelo órgão do *parquet* estadual, não deve nem pode ser invocada para ajudar no deslinde da controvérsia jurídica (art. 153, § 16, Constituição Federal).

Tenho, pois, que a conduta descrita na denúncia — *ainda que se viesse a provar ser ela ofensiva do congelamento recém-instituído* — não constitui crime apenável pela Lei nº 1.521/51, art. 2º, VI; nem pelo art. 36 do Decreto-lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986.

Esta Suprema Corte tem dado correta interpretação e aplicação ao art. 569 do Código de Processo Penal, quando denega pedidos de trancamento de ação penal, em sede de *habeas-corpus,* por alegadas e, às vezes, patentes omissões da denúncia. Na espécie dos autos não haveria crime, ainda que aditada a peça acusatória com elementos que roborassem a violação do congelamento de preços, ordenado pelo Decreto-lei nº 2.283, art. 36, porque esse não se integra, por força de atração, como diz Frosali, à norma penal do art. 2º, VI, Lei nº 1.521/51; nem, a toda evidência, constitui-se em norma penal autônoma.

Por essas razões, concedo a ordem para o efeito de trancar a ação penal.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Madeira: Sr. Presidente, no dia 28 de fevereiro, quando o Governo da República lançou o congelamento de preços, ninguém sabia o que era preço de coisa alguma. Não havia ainda tabela e o Decreto-lei nº 2.283 trouxe uma espécie de *quieta non movere* para ver se podia fazer essa tabela. Não havia norma penal no decreto-lei. O congelamento gerava responsabilidade de índole puramente administrativa: a sua violação era apenas a quebra de um dever com a administração. mas não uma conduta criminosa.

Acompanho o Relator, dando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Francisco Rezek: Sr. Presidente, estou seguro de que o paciente, no evento a que se refere a denúncia, procedia na perfeita consciência de estar fazendo algo reprovável. Tanto não basta, contudo, para caracterizar conduta penalmente ilícita, nos estritos termos da lei, como vem de demonstrar o Ministro relator.

Acompanho Sua Excelência, dando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Sr. Presidente, dispõe o inciso VI, do art. 2º, da Lei nº 1.521, que é crime contra a economia popular a transgressão de tabelas oficiais de preços. O art. 36 do Decreto-lei nº 2.283 estipula que "todos os preços, inclusive aluguéis residenciais, são expressos em cruzados e ficam, a partir desta data, congelados nos níveis do dia 27 de fevereiro de 1986, admitida a revisão setorial e temporária pelos órgãos federais competentes, em função da estabilidade da nova moeda ou de fenômenos conjunturais".

Com o Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, é que veio a ser expressamente estipulado, no § 2º, que o congelamento previsto nesse artigo se equiparara, para todos os efeitos, a tabelamento oficial. Realmente, Sr. Presidente, seria difícil compreender que da norma do Decreto-lei nº 2.283, pelo seu art. 36, estipulando que ficavam congelados os preços dos níveis de 27 de fevereiro, se pudesse tirar a conclusão, para os efeitos de natureza penal, de que todos aqueles preços, que se apresentavam variáveis de casa para casa, se constituíam em tabela oficial. Só posteriormente é que veio o Decreto-lei nº 2.284 a declarar que os preços congelados se constituíam em tabela oficial.

Sem dúvida, seria ir longe demais considerar-se que, com o Decreto-lei nº 2.283, todos os preços congelados se constituíam em tabela oficial, e tanto isso é certo que o Decreto-lei nº 2.284, de 1986, pelo artigo 35, § 2º, veio a deixar expresso que tais preços congelados passariam a constituir-se em tabela oficial. Tabela realmente *sui generis*, mas de qualquer maneira resultante de lei.

Na verdade, a norma prevista no art. 2º da Lei de Economia Popular 1.521, no seu inciso VI, teria de ter uma complementação expressa para poder configurar tipo penal.

Com essas considerações, acompanho o excelente voto do Sr. Ministro Relator, dando provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Presidente): Também acompanho o Ministro Relator no seu minucioso e brilhante voto, à vista de que não se configura, na espécie, como deixou claro no seu voto, uma conduta penalmente ilícita.

Dou provimento ao recurso.

EXTRATO DA ATA

RHC nº 64.282-9-RJ — Relator: Ministro Célio Borja. Recte.: Arlindo José da Silva

(Adv.: Nilo Batista). Recdo.: Tribunal de Alçada Criminal do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: provido o recurso para trancar a ação, por falta de justa causa. Unânime. Falou pelo Recte.: José Gerardo Grossi. 2ª Turma, 4 de novembro de 1986.

Presidência do Senhor Ministro Djaci Falcão. Presentes à sessão os Senhores Ministros Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Carlos Madeira e Célio Borja.

Subprocurador-Geral da República, o Dr. Mauro Leite Soares.