

EXECUÇÃO DA PENA DE MULTA: COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO APÓS A LEI Nº 13.964/2019

Douglas Fischer
Mestre em Instituições de Direito e do Estado pela PUCRS
Procurador Regional da República na 4ª Região
Lattes.cnpq.br/5240252425788419
Publicado no site em 22.8.2022
www.temasjuridicospdf.com

Está em discussão em sede de repercussão geral a quem compete a execução da pena de multa decorrente de condenação criminal (Repercussão Geral no RE nº 1.377.843-PR).

É preciso dizer que, antes da edição da Lei nº 13.964/2019, o STF entendeu que a multa criminal tem natureza penal (como sempre teve em nossa compreensão), mas a execução competiria prioritariamente ao Ministério Público, cabendo a legitimidade subsidiária para a Fazenda Pública por se tratar de “dívida de valor”.

O tema foi decidido na ADI nº 3.150:

[...] **Execução penal. [...] Pena de multa. Legitimidade prioritária do Ministério Público. Necessidade de interpretação conforme.** [...] 1. A Lei nº 9.268/1996, ao considerar a multa penal como dívida de valor, não retirou dela o caráter de sanção criminal, que lhe é inerente por força do art. 5º, XLVI, c, da Constituição Federal. 2. **Como consequência, a legitimação prioritária para a execução da multa penal é do Ministério Público perante a Vara de Execuções Penais.** 3. **Por ser também dívida de valor em face do Poder Público, a multa pode ser subsidiariamente cobrada pela Fazenda Pública, na Vara de Execução Fiscal, se o Ministério Público não houver atuado em prazo razoável (90 dias).** 4. **Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para, conferindo interpretação conforme a Constituição ao art. 51 do Código Penal, explicitar que a expressão “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”, não exclui a legitimação prioritária do Ministério Público para a cobrança da multa na Vara de Execução Penal. Fixação das seguintes teses: (i) O Ministério Público é o órgão legitimado para promover a execução da pena de multa, perante a Vara de Execução Criminal, observado o procedimento descrito pelos artigos 164 e seguintes da Lei de Execução Penal; (ii) Caso o titular da ação penal, devidamente intimado, não proponha a execução da multa no prazo de 90 (noventa) dias, o Juiz da execução criminal dará ciência do feito ao órgão competente da Fazenda Pública (Federal ou Estadual, conforme o caso) para a respectiva cobrança na própria Vara de Execução Fiscal, com a observância do rito da Lei 6.830/1980. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.150/DF, STF, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator do Acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 13.12.2018, publicado no DJ em 4.6.2020)**

A redação do dispositivo analisado pelo STF na retromencionada ADI tinha o seguinte conteúdo:

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

Ocorre que, posteriormente, com o advento da Lei nº 13.964/2019, houve alteração substancial do referido art. 51 do Código Penal:

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

Compreendemos que houve **alteração profunda na questão a partir da vigência da Lei nº 13.964/2019** (Pacote Anticrime), que é posterior à decisão do STF na ADI 3.150.

Como, agora, a legislação diz que a execução deverá ser, necessariamente, perante a Vara de Execuções Penais, não há mais espaço para uma legitimidade subsidiária: *a competência é exclusiva do Ministério Público*.

Compreendemos que não há mais como fazer a alternativa de execução na seara fiscal, se não promovida a execução no âmbito criminal.

Vamos reproduzir nossas considerações uma vez mais.

Conforme já alertamos nos Comentários ao CPP e sua Jurisprudência (Juspodivm, 14^a ed., 2022), de acordo com a art. 51 do CP (na redação que lhe conferiu a Lei nº 9.268/96), transitada em julgado a sentença condenatória, a multa era 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.

Por conta dessa redação, embora não retirando o caráter penal da multa, houve reconhecimento de que ela se transformou em “dívida de valor“, de modo que, desde então, é impossível sua conversão em detenção ou prisão simples, fato que ocasionou verdadeira ineficácia do inciso XXIV do art. 581 do CPP.

Quando decidiu o caso imediatamente acima, **o STF não atentou que já estava em vigor a nova legislação**, implicando, em nossa compreensão, **a parcial prejudicialidade da discussão acerca da legitimidade subsidiária.**

É que, com as alterações promovidas pela Lei n. 13.964, de 24.12.2019 (vigência a partir de 23.1.2020), que deu nova redação ao art. 51 do Código Penal, dispôs-se expressamente que, “transitada em julgado a sentença condenatória **a multa será executada perante o juiz da execução penal** e será considerada dívida de valor, aplicáveis as normas relativas à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

Veja-se que, **antes, não havia essa previsão de execução perante o Juiz da Execução Penal**, daí a interpretação “conforme“ do STF para estabelecer uma legitimidade prioritária (MP) perante o juízo criminal e uma legitimidade “subsidiária“ perante a Vara de Execução Fiscal.

Portanto, desde 23.1.2020, o precedente do STF na ADI nº 3.150 perdeu sua aplicabilidade na parte em que reconhece a atribuição subsidiária da Fazenda Pública cobrar o valor da multa perante o Juízo de Execuções Fiscais. Noutras palavras, essa possibilidade não existe mais: dado seu caráter penal e a obrigatoriedade de execução perante o Juízo Criminal, o único legitimado para tanto será o Ministério Público.

Veja-se que, de certa forma, o Superior Tribunal de Justiça assim já se manifestou, assentando ser da competência do Juízo das Execuções penais, **sem ressalvas:**

“[...] IV – Ainda que assim não fosse, proveito algum decorreria da declaração de incompetência do juízo das execuções penais, eis que, conforme a atual redação do artigo 51 do Código Penal, recentemente alterada pela Lei n. 13.964/2019, **cabe ao juízo das execuções penais, SEM RESSAVAS, a competência para execução da pena de multa.** É de conhecimento geral que as alterações nas regras processuais relativas à competência material têm aplicação imediata, independentemente das que vigiam à época do cometimento do crime. [...] Agravo Regimental no

Recurso Especial nº 1.869.371/PR, STJ, 5ª Turma, unânime, Rel. Min. Felix Fischer, julgado em 17.11.2020, publicado no DJ em 24.11.2020)”

Nesse contexto, percebe-se que a modificação legislativa foi no mesmo sentido do entendimento já consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, limitando, porém, a competência da vara de execução penal e, como consequência lógica, a legitimidade exclusiva do Ministério Público para executar a pena de multa.

Nessa linha, citam-se julgados da 8ª Turma do TRF4 (há dissídio com a 7ª Turma), v.g. :

“PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO EM EXECUÇÃO PENAL. EXECUÇÃO DA PENA DE MULTA. JUÍZO COMPETENTE. VARA DE EXECUÇÕES PENAS. LEGITIMIDADE EXCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PROVIMENTO. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 12/12/2018, ao julgar a ADI 3150/DF, firmou o entendimento no sentido de que, conquanto a Lei 9.268/96 tenha conferido à pena de multa o status de dívida de valor, o advento da norma não retirou o seu caráter de sanção criminal, pertencendo ao Ministério Público a legitimação prioritária para a sua execução perante a Vara de Execuções Penais, sendo que, por ser também dívida de valor em face do Poder Público, esta pode ser subsidiariamente cobrada pela Fazenda Pública, na Vara de Execução Fiscal, caso o Ministério Público não houver atuado em prazo razoável (90 dias). No julgamento dos embargos declaratórios ocorrido em 20/05/2020, o Ministro Roberto Barroso determinou que, "por razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, devem ser modulados temporalmente os efeitos da decisão, de modo a estabelecer a competência concorrente da Procuradoria da Fazenda Pública quanto às execuções findas ou iniciadas até a data do trânsito em julgado da presente ação direta de inconstitucionalidade" (ADI 3150 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020). 2. A Lei nº 13.964/2019, alterou o artigo 51 do Código Penal que passou a prever que "transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será executada perante o juiz da execução penal e será considerada dívida de valor, aplicáveis as normas relativas à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição". Assim, não há mais espaço para o debate sobre o juízo competente, devendo a multa ser executada perante a Vara de Execução Penal. 3. A execução da pena de multa deverá correr exclusivamente perante o juízo da execução penal, por iniciativa também exclusiva do órgão de acusação oficiante, sem modificação relativamente às execuções já iniciadas. 4. O Ministério Público é o legitimado exclusivo para promover a execução da pena de multa, sendo-lhe defeso, como titular da ação penal pública que é, furtar-se de tal dever funcional. 5. Agravo de execução penal provido. (AGEXP nº 5011518-52.2021.4.04.7004, 8ª Turma, Rel. Nivaldo Brunoni, juntado aos autos em 16/02/2022)” (grifei)

“AGRAVO DE EXECUÇÃO. PENA DE MULTA. JUÍZO COMPETENTE. VARA DE EXECUÇÕES PENAS. LEGITIMIDADE EXCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. A Lei nº 13.964/2019, alterou o artigo 51 do Código Penal que passou a prever que "transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será executada perante o juiz da execução penal e será considerada dívida de valor, aplicáveis as normas relativas à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição". Assim, não há mais espaço para o debate sobre o juízo competente, devendo a multa ser **executada perante a Vara de Execução Penal**.

2. A execução da pena de multa deverá correr exclusivamente perante o juízo da execução penal, por iniciativa também exclusiva do órgão de acusação oficiante, sem modificação relativamente às execuções já iniciadas.

3. O Ministério Público é o legitimado exclusivo para promover a execução da pena de multa, sendo-lhe defeso, como titular da ação penal pública que é, furtar-se de tal dever funcional.

4. Agravo de execução penal provido. (AGEXP nº 5000791-58.2022.4.04.7017, 8ª Turma, Rel. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, juntado aos autos em 27/04/2022)" (grifei)

Transcreve-se, por oportuno, excerto do voto-condutor do último precedente citado, por sua clareza e esgotamento do tema na linha do que explicitado acima, *verbis*:

"[...] O Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI nº 3150, firmou a tese de que a Lei nº 9.268/96, que modificou a redação do artigo 51 do CP, não retirou da pena de multa o caráter de sanção criminal, de sorte que a legitimação prioritária para a execução da multa penal é do Ministério Público perante a Vara de Execuções Penais e, por ser também dívida de valor em face do Poder Público, a multa pode ser subsidiariamente cobrada pela Fazenda Pública, na Vara de Execução Fiscal, se o Ministério Público não houver atuado em prazo razoável (acórdão publicado em 06/08/2019).

No entanto, após tal julgamento, sobreveio nova alteração legislativa, promovida pela Lei nº 13.964/2019, passando o artigo 51 do Código Penal a contar com a seguinte redação:

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

Sendo assim, não há mais espaço para o debate sobre o juízo competente, devendo a multa ser executada perante a Vara de Execução Penal.

Quanto à legitimidade, parcela da doutrina passou a defender que a nova redação do artigo conferiu exclusividade ao Ministério Público, sendo esse o único órgão legitimado para executar a pena de multa.

Renato Brasileiro destaca que a nova redação legal, dada pelo Pacote Anticrime, acabou "sepultando de vez toda a controvérsia em torno da legitimidade e competência para a execução da pena de multa. (...) denota-se que, doravante, a execução da pena de multa deverá ser promovida exclusivamente pelo Ministério Público, e tão somente

perante o Juízo da Execução Penal." (in Pacote Anticrime - Comentários à Lei 13.964/2019, artigo por artigo. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 28).

Disso não discrepa Guilherme Nucci, que, após discorrer sobre o histórico da controvérsia, anota que "a reforma inserida pela Lei 13.964/2019 (era uma das propostas do projeto anticrime) deixou bem claro o juízo competente para executar a pena de multa: a execução penal. Naturalmente, em ação promovida pelo Ministério Público. A bem da verdade, o STF já havia sinalizado para esse prisma." (Pacote Anticrime Comentado. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 9).

Idem para Luciano Vaccaro, que assinala ser "forçoso reconhecer que a partir da Lei 13.964/2019, todas as ações de execução da pena de multa são de competência da Vara de Execuções Penais. Por conta disso, a legitimidade para ingressar com tal ação passa a ser única e exclusiva do Ministério Público." (Lei Anticrime Comentada. Leme, SP: JH Mizuno, 2020, p. 20).

Idêntica é a posição firmada por Alves, Araújo e Arruda na obra Pacote Anticrime Comentado (Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 24).

Outra parcela entende que a nova dicção legal não alterou a questão da legitimidade, considerando que o artigo não fora expresso quanto ao ponto, apenas tendo reafirmado o seu caráter penal e o juízo em que será executada, existindo espaço para uma atuação subsidiária da Fazenda Pública.

A multa criminal tem natureza, obviamente, de sanção penal, e como tal, existe para cumprir os fins da pena, tais como a prevenção geral e especial. E, assim como as demais sanções previstas na legislação penal, a legitimação ativa é exclusiva do Ministério Público. O tipo de sanção não modifica sua natureza, tampouco sua legitimidade. Aliás, a Constituição Federal conferiu ao Ministério Público, na forma do seu art. 129, I, competência privativa para promover a ação penal pública. No mesmo sentido, o art. 6.º, V da Lei Complementar n.º 75/1993.

Veja-se que o destaque legal no sentido de que a pena de multa será considerada dívida de valor não lhe retira a essência de sanção criminal. Por consequência, a legitimidade do Ministério Público Federal que na dicção da ADI n.º 3.150 seria prioritária - e subsidiária da Procuradoria da Fazenda Nacional -, passou a ser exclusiva.

Até mesmo porque não se imaginaria que a Fazenda Nacional atuasse junto ao juízo criminal das execuções penais, tampouco o processamento da execução, neste mesmo juízo, de executivos fiscais relativamente às multas eventualmente inscritas em dívida ativa.

Como argumento adicional que reforça a natureza sancionatória criminal, relembre-se que o Tema n.º 931 do Superior Tribunal de Justiça já havia assentado originalmente que "na hipótese de condenação concomitante a pena privativa de liberdade e multa, o inadimplemento da sanção pecuniária obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade".

O paradigma foi revisto nos autos do REsp n.º 1.785.861/SP, nos seguintes termos:

Proclamação Final de Julgamento: A Terceira Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial repetitivo, fixando a

seguinte tese: "Na hipótese de condenação concomitante a pena privativa de liberdade e multa, o inadimplemento da sanção pecuniária, pelo condenado que comprovar impossibilidade de fazê-lo, não obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade", nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Vale anotar que ao réu condenado incumbe o ônus de comprovar a total impossibilidade de arcar com o pagamento da pena de multa, sob o risco de comprometer o seu sustento ou de sua família. Não é, portanto, a premissa do julgamento, automática para todo e qualquer caso.

De todo o modo, como fixa o art. 66, II da LEP, compete ao juiz da execução, "declarar extinta a punibilidade" e, para tanto, cabe-lhe aferir a capacidade financeira do condenado para eximi-lo ou não do pagamento da multa.

Tal possibilidade de excepcional de dispensa de pagamento não tem espaço adequado em sede de execução fiscal e sequer caberia ao juízo do executivo fiscal adentrar na esfera da condenação ou da execução criminal. Ou seja, ao se permitir a cobrança da multa pela Procuradoria da Fazenda Nacional, relega-se eternamente o exame da extinção da punibilidade, trazendo riscos ao réu de inclusive ser reconhecido como insolvente.

Dessa maneira ponderado, outra alternativa não há, senão por uma interpretação sistemática, manter a vinculação do juízo da execução penal para decidir a respeito da execução ou inexecução da pena de multa e todas as consequências então decorrentes.

Tal afirmação, pois, empresta coerência e lógica à execução penal e ressalta a disciplina contida **no art. 164 da Lei das Execuções Penais (Lei n.º 7.210/1984), que prevê que "... o Ministério Público requererá, em autos apartados, a citação do condenado para, no prazo de 10 (dez) dias, pagar o valor da multa ou nomear bens à penhora".** GRIFO

Dessa conjugação de disposições, é imperativo concluir, preliminarmente, que em consonância com o disposto no arts. 51 do Código Penal e 164 da Lei n.º 7.210/1984:

- compete ao juízo das execuções penais o processamento da pena de multa decorrente de condenação criminal;

- o Ministério Público Federal possui legitimidade exclusiva para execução da multa penal decorrente de condenação criminal.

[...]

Em conclusão, "a nova redação do art. 51 do Código Penal atribui ao Ministério Público o dever funcional de promover a execução da pena de multa perante a Vara de Execução Criminal, observando necessariamente o procedimento descrito pelos artigos 164 e seguintes da Lei de Execução Penal" (TRF4, agravo de execução penal nº 5003272-92.2020.4.04.7104, 8ª Turma, Desembargador Federal Leandro Paulsen, unânime, j. em 12/09/2020 - grifos nossos).

O Ministério Público é o legitimado exclusivo para promover a execução da pena de multa, sendo-lhe defeso, como titular da ação penal pública que é, furtar-se de tal dever funcional."

Por fim, veja-se que, atualmente, o Superior Tribunal de Justiça vem reafirmando que **competete ao JUÍZO DA EXECUÇÃO PENAL verificar se houve o pagamento da multa**, sem o que não poderá deferir a progressão de regime. Esse dado apenas reforça a *interpretação sistemática* no sentido de que não há como "delegar" a cobrança da pena de multa para outro titular que não o Ministério Público e, necessariamente, perante o Juízo da Execução Penal, v.g.:

[...] 4. O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que **"o inadimplemento deliberado da pena de multa cumulativamente aplicada ao sentenciado impede a progressão no regime prisional**, sendo tal condição excepcionada pela comprovação da absoluta impossibilidade econômica em pagar as parcelas do ajuste" (EP 8 ProgReg-AgR, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 1º/7/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 divulg. 19/9/2017 public. 20/9/2017).

5. Na mesma linha, este Superior Tribunal de Justiça consolidou **jurisprudência no sentido de que, na hipótese de condenação concomitante a pena privativa de liberdade e multa, o não pagamento da sanção pecuniária impede a progressão de regime, salvo comprovação de inequívoca incapacidade econômica do apenado**. Precedentes.

6. Nas hipóteses de inadimplemento da pena de multa, a fim de que não se imponha ao reeducando uma barreira intransponível, a ponto de violar o princípio da ressocialização da pena, nem se frustrar, por outro lado, a finalidade da execução penal, **o JUÍZO DA EXECUÇÃO CRIMINAL deve, antes de obstar ou deferir a progressão de regime ao apenado, verificar o valor da multa fixada e analisar, a partir de elementos fáticos, a respectiva capacidade econômica do sentenciado**, com vistas a viabilizar, de algum modo, ainda que de forma parcelada, o pagamento da multa, o que não ocorreu na hipótese dos autos. Precedentes.

7. Desse modo, constatado o inadimplemento da pena de multa aplicada cumulativamente à privativa de liberdade, **o JUÍZO DA EXECUÇÃO CRIMINAL deverá, antes de deliberar acerca da progressão de regime, intimar o reeducando para efetuar o pagamento**, ressaltando a possibilidade de parcelamento, a pedido e conforme as circunstâncias do caso concreto (art. 50, *caput*, do CP), bem como oportunizando ao condenado comprovar, se for o caso, a absoluta impossibilidade econômica de arcar com seu valor sem prejuízo do mínimo vital para a sua subsistência e de seus familiares. [...] (*Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 1.990.425-MG, STJ, 5ª Turma, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, unânime, julgado em 26.4.2022, publicado no DJ em 29.4.2022*)

Em conclusão, reafirmamos que, **depois da entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, a execução da pena de multa deverá ser, necessariamente, perante o Juízo da Execução Penal, com atribuição exclusiva do Ministério Público, sendo descabido falar, desde então, em atribuição subsidiária da Fazenda Pública perante a Vara de Execuções Fiscais**, nos termos em que decidido pelo STF (segundo a redação da disposição anterior) na ADI nº 3.150-DF.