

**13/12/2018****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. MARCO AURÉLIO</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUCAS DA SILVEIRA SADA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL</b>

EMENTA: EXECUÇÃO PENAL. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PENA DE MULTA. LEGITIMIDADE PRIORITÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

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.

**ADI 3150 / DF**

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 à 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.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, sob a presidência do Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento, por maioria de votos, em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para, conferindo interpretação conforme à 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

**ADI 3150 / DF**

prioritária do Ministério Público para a cobrança da multa na Vara de Execução Penal, nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator) e Edson Fachin, que o julgavam improcedente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes.

Brasília, 13 de dezembro de 2018.

**MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - REDATOR P/O ACÓRDÃO**

**12/12/2018**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. MARCO AURÉLIO</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUCAS DA SILVEIRA SADA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL</b>

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Lucas Faber de Almeida Rosa:

O Procurador-Geral da República ajuizou ação direta de

**ADI 3150 / DF**

inconstitucionalidade, buscando seja conferida, ao artigo 51 do Código Penal, interpretação conforme ao Texto Maior. Eis o teor do dispositivo impugnado:

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.

Segundo narra, a alteração operada no preceito questionado, por meio da edição da Lei nº 9.268/1996, transformou a sanção penal de multa em dívida de valor. Afirma que parcela relevante da doutrina e dos Tribunais passou a atribuir natureza tributária ao débito, atraindo a competência da advocacia pública para promover a execução.

Conforme alega, a única interpretação da norma compatível com a Constituição Federal direciona a restringir o alcance da modificação ao nível procedimental, adotando-se o rito previsto na Lei nº 7.210/1984, com a manutenção da competência das Varas de Execuções Penais.

Assevera ser a finalidade do dispositivo garantir a melhor atuação do Estado na persecução criminal, mediante procedimento vantajoso ao erário, cujas repercussões não extrapolam o escopo do tratamento processual.

Articula com a inobservância do artigo 129, inciso I, da Carta da República, considerada a transposição da legitimidade processual em jogo para a Fazenda Pública. Diz que a atribuição privativa do Ministério Público para ajuizar ação penal pública abrange a execução da sentença condenatória no seu todo.

Anota que qualificar a multa penal como crédito

**ADI 3150 / DF**

fazendário permite a formalização de execução contra os herdeiros do réu, contrariando a garantia preconizada no artigo 5º, inciso XLV, do Diploma Maior. Salienta inexistir responsabilidade coletiva ou sucessiva no Direito Penal, presente a intranscendência da sanção como fundamento do Estado Democrático de Direito.

Assinala ser impróprio transmutar a finalidade das multas penais, cujo produto arrecadado, segundo destaca, deve ser integralmente destinado ao Fundo Penitenciário Nacional.

Requer seja conferida, ao artigo 51 do Código Penal, interpretação conforme à Constituição Federal, estabelecendo-se que o preceito legitima o Ministério Público a ajuizar execução da pena de multa criminal perante o Juízo de Execução Penal.

Vossa Excelência, em 27 de fevereiro de 2004, solicitou as informações, a manifestação do Advogado-Geral da União e o parecer do Procurador-Geral da República.

O Presidente da República teceu considerações sobre o pedido formulado na inicial, afirmando que a ação direta não ataca dispositivo legal, mas, sim, interpretação equivocada do preceito.

O Congresso Nacional diz ser descabido o pleito de interpretação conforme, sustentando a impossibilidade de o Supremo atuar como legislador positivo. Aduz que a transformação da multa em dívida de valor não implicou afronta ao artigo 129, inciso I, da Lei Maior, porquanto preservada a titularidade do Ministério Público em relação à ação penal. Consoante frisa, a Fazenda Pública não executa apenas débitos tributários. Assinala que a execução fiscal não estende a responsabilização a terceiros, alcançando sucessores nos limites da herança.

**ADI 3150 / DF**

A Advocacia-Geral da União sustenta a improcedência do pedido. Aponta que a previsão à Fazenda Pública da legitimidade para executar o valor resultante da multa criminal não ofende a titularidade da ação penal atribuída, pela Carta da República, ao Ministério Público. Salienta a distinção entre ação e execução. Assevera que o preceito impugnado encerra procedimento mais célere e eficaz, sem alterar a natureza da sanção. Segundo alega, a execução em jogo deverá observar as garantias próprias da persecução penal, não podendo transcender o patrimônio do réu.

O Procurador-Geral da República opina pela procedência do pleito, reiterando as razões expostas na peça primeira.

O processo está concluso no Gabinete.

É o relatório.

12/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Presidente, a Lei de 1996, que adveio de opção política normativa, introduziu modificação substancial no artigo 51 do Código Penal.

Antes, o que se tinha? A perpetuação da pena de multa como tal. E, então, não sendo adimplida, transformava-se em cerceio da liberdade de ir e vir. O legislador – e estou tendo presente a reserva institucional, e é tempo de pensar se na reserva institucional – fez uma opção política. Trouxe a nova disciplina em relação à pena de multa. O que nos vem do artigo 51 na redação introduzida pela Lei de 1996?

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.

A prevalecer a óptica do Ministério Público, da Procuradoria-Geral da República, o sistema não fechará. O pedido formulado – e direi por que – contraria o princípio racional lógico do terceiro excluído.

Qual é o pedido formulado pelo Ministério Público? Que se afaste essa qualificação no tocante à multa, no que previsto no preceito que se transforme em dívida de valor? Não. O pedido encerra interpretação conforme para ter-se a legitimação não da Advocacia Pública, visando a cobrança da dívida ativa da União, mas do Ministério Público.

De duas, uma – e estamos presos ao pedido, não às causas de pedir, mas ao pleito formalizado na inicial da ação direta de inconstitucionalidade –, ou se buscava fulminar totalmente o dispositivo quanto à transformação, ou se partia simplesmente para a conclusão sobre a constitucionalidade.

Repito, sem atacar o Ministério Público, a Procuradoria-Geral da República, a transmutação versada no artigo 51 do Código Penal – no que

**ADI 3150 / DF**

prevê que a multa se transforma em dívida ativa da Fazenda –, sem atacar essa transformação, pretende interpretação conforme – não sei onde estaria a base para tanto: que se assente que legitimado para cobrar a dívida ativa da União não é a Advocacia Pública, mas, sim, ele próprio, o Ministério Público.

Presidente, vou ao voto.

12/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):**

PROCESSO PENAL – CONDENAÇÃO – PENA DE MULTA – DÍVIDA DE VALOR – EXECUÇÃO – LEGITIMIDADE. É constitucional o artigo 51 do Código Penal no que revela, uma vez transitada em julgado a sentença condenatória, a pena de multa como dívida de valor, sendo executada pela Fazenda Pública.

O regime de execução das sanções penais pecuniárias foi substancialmente alterado pela Lei nº 9.268/1996. Sob a égide anterior, a multa, após o trânsito em julgado do título condenatório, continuava a ter conotação penal. Estava previsto: “a multa converte-se em pena de detenção, quando o condenado solvente deixa de pagá-la ou frustra a sua execução”. O novo texto do artigo 51 do Código Penal revela a multa como dívida de valor. Eis o teor do preceito:

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.

A questão versa a interpretação do dispositivo transcrito, com a redação conferida pela citada Lei, compatível com a Constituição Federal, considerado o alcance, no campo da legitimidade processual, da expressão “dívida de valor”. Cumpre ao Supremo definir o ente – Ministério Público ou Fazenda Pública – legítimo para formalizar a execução do valor decorrente da multa criminal, presente o perfil institucional atribuído a cada qual pelo Diploma Maior.

**ADI 3150 / DF**

Observem a organicidade do Direito. A interpretação do preceito, a direcionar à legitimidade da Fazenda e representação processual da Advocacia Pública para a execução da dívida de valor, não está em desarmonia com o Texto Maior, mas, sim, assegura o estrito cumprimento das diretrizes constitucionais.

A Carta de 1988 inaugurou nova quadra, no que preconizado, com a vinda à balha das leis complementares alusivas ao Ministério Público e à Advocacia, o afastamento da representação do Estado por aquele. Separou os regimes, assegurando a plena atuação na concretização das finalidades constitucionais. A divisão entre Ministério Público e Advocacia Pública impôs a esta a representação da Fazenda na execução de dívida ativa.

É impróprio articular com a ofensa ao artigo 129, inciso I, da Lei Fundamental. A titularidade da ação penal pública permanece sendo do Ministério Público, bem assim a execução da sanção penal. A multa, contudo, ante a transformação legal em dívida de valor, consoante o disposto no artigo 51 do Código Penal, deixa de ter conotação penal. Tanto é assim que ficou suplantado, no caso de não pagamento, a transmutação em pena a alcançar a liberdade de ir e vir.

O afastamento da natureza penal da sanção não significa diminuir a atuação do Ministério Público.

Uma coisa é afirmar não caber ao Ministério Público a condução da ação penal pública. Algo inteiramente diverso – e constitucionalmente possível – é redimensionar determinados institutos do Direito Penal, retirando certos fatos ou aspectos da esfera criminal. A assim não se compreender, toda e qualquer descriminalização de conduta será tida como violadora do âmbito constitucional de atribuições do Ministério Público.

A partir desse raciocínio, mostra-se contrário à Carta Federal conferir, ao preceito em jogo, interpretação que resulte no elastecimento das funções do Ministério Público.

A ressaltar a óptica, rememorem a destinação das multas criminais, consoante o versado no artigo 2º, inciso V, da Lei Complementar nº

**ADI 3150 / DF**

79/1994: o Fundo Penitenciário Nacional, cujos recursos, uma vez distribuídos, são administrados pelo Poder Executivo de cada ente federado. Percebam que o direito substancial é da Fazenda Pública.

A alteração ocorrida com o dispositivo questionado surge harmônica com o pronunciamento formalizado, pelo Supremo, no exame do recurso extraordinário nº 349.703, Pleno, quando proclamada a impropriedade da prisão por dívida, a não ser a decorrente de ausência inescusável de prestação alimentícia.

Concluir pela legitimidade, para a execução de dívida de valor, do Ministério Público conflita, aí sim, com o previsto no artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, porque passará a atuar em verdadeira substituição da Fazenda Pública.

É tempo de perceber que a independência e harmonia dos Poderes da República – Legislativo, Executivo e Judiciário, e nessa ordem estão no artigo 2º da Lei das leis – pressupõe que cada qual atue na área que lhe é reservada constitucionalmente. O Executivo e o Judiciário não podem substituírem-se ao Legislativo, e vice versa. Cumpre observar a tríplice reserva institucional.

Ante o quadro, julgo improcedente o pedido, para assentar, como interpretação do artigo 51 do Código Penal compatível com a Constituição Federal, a legitimidade exclusiva da Fazenda Pública para promover a execução da dívida de valor referida no preceito, representada judicialmente pela Advocacia Pública.

É como voto.

**12/12/2018****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, eminentes Pares, eminente Ministro-Relator desta Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.150, Ministro Marco Aurélio; Ministro Luís Roberto Barroso, Relator da 12ª Questão de Ordem na Ação Penal 470; ilustres advogados e defensores que assomaram à tribuna e se encontram aqui presentes acompanhando o desate deste tema.

Quando pautada a questão de ordem, Senhor Presidente, pedi vista exatamente logo após o voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, e a divergência, que foi suscitada pelo eminente Ministro Marco Aurélio. Nesse interregno, examinei o tema para compreender o sentido e o alcance da divergência e da posição do Relator desta questão de ordem, que agora vem enriquecida pelo voto do eminente Ministro Marco Aurélio na ação direta de inconstitucionalidade. Creio que a matéria de fundo é a mesma, obviamente, em ambas as circunstâncias processuais que são submetidas à apreciação deste Tribunal.

Vou procurar fazer uma síntese do voto-vista que trago, que é um pouco alongado, porque digo, de início, que, de algum modo, estou acolhendo no voto, em parte, a posição do eminente Ministro Marco Aurélio e, em parte, a posição do eminente Ministro Luís Roberto Barroso. Espero explicitar o tanto quanto me for possível.

Em primeiro lugar, quanto à natureza da pena de multa que resta não paga, o que está em debate é, efetivamente, se prevalece a expressão constante da legislação infraconstitucional, no sentido de tratar-se de uma dívida de valor e, se assim for, a sua transformação, portanto, no conceito conhecido e reconhecido de dívida de valor, e não de pena em sentido propriamente dito. Creio que esta é uma primeira questão que efetivamente se coloca.

A segunda é o papel e a função do Ministério Público nessa seara decorrente do não pagamento do valor ao qual corresponde a multa. Portanto, se caberá o reconhecimento da atribuição da legitimidade para a

**ADI 3150 / DF**

execução desse valor ao Ministério Público, ou não.

Certamente, tal como o eminente Ministro Marco Aurélio acaba de trazer à colação no seu douto voto, há um conjunto de outros temas que, por assim dizer, apanham carona com essa discussão: o tema da progressão de regime ou da regressão, bem como a assentada intransferibilidade do aspecto pessoal atinente à multa definida, obviamente, como pena, não passando, nem mesmo na sua dimensão de valor, aos sucessores do condenado.

Colocando as questões nessa ordem de ideias, Senhor Presidente, Senhoras Ministras e Senhores Ministros, estou, nesta perspectiva, no voto, rememorando... E peço escusas por me deter um pouco, mas é que o tema tem um conjunto de questões que, inclusive, emergiram do voto do Ministro Marco Aurélio no dia de hoje e que me parece que suscitam, evidentemente, uma visita ao inc. LXVI do art. 5º da Constituição, segundo o qual a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, a de multa.

Portanto, parece-me, a partir de uma percepção ao menos mais direta, que a Constituição define a multa como pena, e isso limitaria, portanto, a latitude de o legislador infraconstitucional, ainda que a denomine dívida de valor, transmutar a sua natureza, mas também a própria Constituição...

Aliás, quando este julgamento iniciou, estava entre nós ainda o saudoso Ministro Teori Zavascki e ele fez uma intervenção sobre esse tema, e o Ministro-Presidente também - do registro que fui ver daquela assentada -, chamaram a atenção quando o tema começou a ser examinado, acerca do dispositivo do art. 15 da Constituição, que trata dos direitos políticos e da duração dos efeitos da condenação criminal transitada em julgado, o que significaria, portanto, que retirar da multa a natureza de pena corresponderia a reconhecer que há uma projeção também no campo da elegibilidade ou inelegibilidade.

Portanto, evidencia-se um conjunto de circunstâncias que estou procurando, neste voto que vou sumariar - e estou aqui obviamente tentando fazer a síntese pelo adiantado da hora, e estou me detendo um

**ADI 3150 / DF**

pouco mais -, porque estou, em suma, acolhendo a percepção em face da qual a redação do art. 51 do Código Penal, diante do dispositivo constitucional, entendo que não retirou o caráter de sanção criminal da pena de multa.

Em segundo lugar, estou assentando que, transitada em julgado a sentença penal condenatória, o início da execução se dá sem a presença do Ministério Público, porque o juiz da execução intima o apenado para o pagamento espontâneo da pena. A legislação prevê o prazo de dez dias. Não me parece que haja outro prazo e, aí, creio que estaríamos adentrando numa outra seara. E aqui já estou me distanciando um pouco de parte do voto do Ministro Luís Roberto Barroso.

Então, o apenado será intimado para pagar a multa no prazo de dez dias, e, se o pagamento não for executado, entendo que se remete o feito à Advocacia Pública, à Procuradoria da Fazenda, para iniciar a cobrança perante o Juízo da execução fiscal. Esta é a compreensão.

Portanto, como se vê, não acolho essa exacerbação da competência do Ministério Público para esse feito. Entendo que a Constituição não compreende essa leitura e que o art. 51 do Código Penal tem como marco o não pagamento espontâneo da pena de multa pelo condenado após o transcurso do prazo de dez dias da intimação pelo Juízo da execução penal, instante no qual caberá ao magistrado da execução efetuar as medidas necessárias para a comunicação à Procuradoria da Fazenda Nacional, para que o valor seja cobrado na esfera da execução fiscal.

Portanto, estou, nesse ponto, mantendo a compreensão do enunciado contido na Súmula 521 do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual a legitimidade para a execução fiscal de multa pendente de pagamento imposta em sentença condenatória é exclusiva da Procuradoria da Fazenda Pública. E, como estou sustentando, o pagamento da pena de multa passa a estar pendente a partir do momento que, regularmente intimado, o condenado não a paga no prazo da Lei.

Abre-se, então, a atuação da Procuradoria da Fazenda, que é quem detém legitimidade para atuar na execução fiscal, e não o Ministério Público, à luz do art. 23 da Lei nº 11.457, de 2007. Aqui estou

**ADI 3150 / DF**

acompanhando o eminente Ministro Luís Roberto Barroso, que, no item XV de seu voto, compreendeu, como também compreendo, que a redação atual do art. 51 do Código Penal pretendeu facilitar a cobrança da multa criminal, afastando obstáculos que presentemente têm conduzido à prescrição essa modalidade de sanção.

Faço referência a um conjunto de elementos que se encontram especialmente nos autos da questão de ordem, que também foram vertidos no voto do eminente Ministro Marco Aurélio, sobre essa posição acerca da execução fiscal, também assentando, tal como o esclarecimento que se fez da tribuna, que não vejo risco de que a pena de multa não possa ser cobrada, por mais ínfimo que seja o respectivo valor, uma vez que entendo que, nos termos que hauri do §1º do art. 1º da Portaria 75/2012, mencionada da tribuna, não segue esta multa o patamar mínimo para inscrição em dívida ativa e o respectivo ajuizamento deve se dar, portanto, *ipso facto*.

Estou também salientando a destinação do recolhimento da multa, que é apenas uma compreensão lateral, e destacando que, por mais que a cobrança da pena de multa siga para o juízo da execução fiscal, não se pode esquecer, como já mencionei do inciso do art. 5º, nesse caso o XLV: “nenhuma pena passará da pessoa do condenado”.

Logo, o fato de, eventualmente, a pena de multa ser cobrada na esfera judicial fiscal não afasta a impossibilidade de que a cobrança atinja seus sucessores, ou seja, não afasta a impossibilidade, logo, obsta - estou usando duas negações que, a rigor, correspondem a uma afirmação logicamente falando -, portanto, não se transfere e obviamente não passa, como não poderia passar...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite um aparte? No campo da sucessão, os herdeiros apenas respondem na medida do benefício decorrente do espólio.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Perfeitamente, ou nos limites da força da herança, precisamente isso.

Estou também a tratar aqui de temas que daí advêm, que são as questões atinentes à prescrição e a remessa à cobrança no âmbito da

**ADI 3150 / DF**

Fazenda Pública. Trato também do tema atinente aos artigos 164 ao 166 da Lei das Execuções Penais, e dizendo que o raciocínio que trago à colação compreende que o não pagamento da pena de multa, deliberado ou não, em meu modo de ver, abre a porta de atuação da Procuradoria da Fazenda Nacional.

Mas, em meu modo de ver, não veda regressão de regime, sob pena de violação às balizas constitucionais de prisão por dívida. Convertida a pena de multa em dívida de valor para fins de cobrança na seara da execução fiscal, os instrumentos de coação para que o condenado pague a multa imposta são aqueles à disposição da Procuradoria da Fazenda Nacional e da Vara de Execuções Fiscais. Jamais se justifica o retorno à prisão à luz do que se vê no inciso LXVII do art. 5º da Constituição, segundo o qual não haverá prisão civil por dívida. E cito a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o conhecido Pacto de São José da Costa Rica, que o Brasil ratificou e que prevê, no art. 7º, § 7:

“7. Ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar” - que é a única exceção que ainda se coloca neste campo.

Portanto, entendo que uma tutela adequada dos direitos humanos também leva a esta compreensão, como aliás este Tribunal, no precedente já citado, assentou no julgamento do Recurso Extraordinário 349.703, no qual se entendeu precisamente a inconstitucionalidade da prisão civil do depositário infiel em face dos tratados internacionais de direitos humanos. Faço referência ao julgamento e também a um conjunto de julgados posteriores. Nessa linha de coerência, cito o Habeas Corpus 87.585, da relatoria do eminente Ministro Marco Aurélio, que, como não poderia deixar de ser, também está na diretriz do voto que Sua Excelência traz hoje à colação.

Estou a enfatizar que a alteração provocada na redação do art. 51 do CP segue, justamente, a linha do entendimento firmado nesta Suprema Corte, de modo que a Lei 9.268, ao revogar a possibilidade de conversão da pena de multa não paga em pena de detenção, teve a real intenção de

**ADI 3150 / DF**

expurgar tal hipótese do ordenamento jurídico. E com isso revogou tacitamente a parte final do art. 36, §2º, do CP, que dispõe que “o condenado será transferido do regime aberto, se praticar fato definido como crime doloso, se frustrar os fins da execução ou, se podendo, não pagar a multa cumulativamente aplicada”. Entendo, portanto, que há aí mesmo, como já se sustentou, revogação tácita.

Mas, entendo que o não pagamento da pena de multa não pode acarretar regressão de regime de cumprimento de pena. E também, como já se decidiu nesta Suprema Corte, em 08.04.2015, se comprovado que o não pagamento de multa é deliberado, cabe examinar, à luz do caso concreto, se se entende, em tal circunstância, haver impedimento para o implemento de eventual progressão de regime ao apenado.

Naquele julgamento, assentou o eminente Ministro Luís Roberto Barroso que “o julgador, atento às finalidades da pena e de modo fundamentado, está autorizado a lançar mão de requisitos outros, não necessariamente enunciados no art. 112 da LEP, mas extraídos do ordenamento jurídico, para avaliar a possibilidade de progressão no regime prisional, tendo como objetivo, sobretudo, o exame do merecimento do sentenciado”.

Assim, o pagamento da pena de multa é visto como uma condição para a progressão de regime, mas a exceção é admissível à luz das finalidades da pena e de modo fundamentado pelo julgador no caso concreto, especialmente quando comprovada a impossibilidade econômica do apenado para a realização do pagamento.

Quanto à concepção de cumprimento de pena, traçados esses nortes de que a pena de multa mantém seu caráter de sanção criminal ainda quando encaminhada para a cobrança na esfera da execução fiscal, tenho que a pena somente pode ser considerada cumprida devidamente quando atingida a totalidade da pena fixada no decreto condenatório. Ou seja, apenas ocorre o cumprimento integral da pena estabelecida quando cumprida não só a pena privativa de liberdade, como também a pena de multa. Anoto que o Superior Tribunal de Justiça tem compreensão em sentido diverso, na direção segundo a qual, cumprida a pena privativa de

**ADI 3150 / DF**

liberdade, ainda que pendente a pena de multa, reconhece-se lá a extinção da punibilidade.

Não estou a subscrever esta ordem de ideias. Estou a lembrar, aqui, o início desse julgamento e estou assentando no voto, precisamente, que, naquela sessão em que pedi vista dos autos da questão de ordem, tanto o nosso Presidente, Ministro Dias Toffoli, bem como o saudoso Ministro Teori Zavascki externaram preocupação, com a qual me filio, no que diz respeito aos efeitos da extinção da punibilidade pelo cumprimento da pena. E reproduzo aqui afirmações de Vossa Excelência, Presidente, bem como do Ministro Teori Zavascki.

Cito, acerca desta matéria, pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral, que examina a projeção desse tema no campo da inelegibilidade, porque perduram os efeitos à luz do art. 15 da Constituição e seu respectivo inciso III. E, portanto, compartilho do entendimento segundo o qual a nova redação do artigo 51 do Código Penal não alterou o caráter de sanção penal de pena de multa e, portanto, não se dá a extinção da punibilidade antes do cumprimento integral da pena, ali considerado também o pagamento da multa.

Portanto e voltando ao início, Senhor Presidente, creio que estou acolhendo alguns argumentos tanto do eminente Ministro Marco Aurélio quanto do eminente Ministro Luís Roberto Barroso. Mas as duas conclusões centrais que trago à colação, são estas: no caso da Questão de Ordem, estou assentando que a nova redação do art. 51 não retirou o caráter de sanção criminal da pena de multa. E, portanto, nesse aspecto, estou acompanhando a posição do eminente Ministro Luís Roberto Barroso.

Nada obstante, entendo que, transitada em julgado a sentença penal condenatória, o juiz da execução penal intimará o apenado para pagamento espontâneo da pena de multa no prazo de dez dias. Caso o pagamento não seja efetuado, a Procuradoria da Fazenda Nacional será comunicada para iniciar a cobrança perante o juízo de execuções fiscais. Nesta parte, acompanho a compreensão do eminente Ministro Marco Aurélio.

**ADI 3150 / DF**

É assim que voto, Senhor Presidente.

**12/12/2018****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL****VOTO****O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:****I – EXECUÇÃO CRIMINAL DA PENA DE MULTA**

**1.1.** Como bem delineado na inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade, o tema em mesa ainda provoca largas discussões tanto entre os doutrinadores do Direito quanto na ambiência dos tribunais.

Não se desconhecem as correntes que nasceram com a alteração legislativa operada pela Lei 9.268/96, que modificou a redação do art. 51 do Código Penal. Sustenta-se que a nova redação transmudou a natureza da pena de multa, a qual, com o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, perderia o caráter sancionatório criminal e cuja cobrança seria de legitimidade da Procuradoria da Fazenda Pública. De outro lado, defende-se que o caráter de sanção penal permanece e, portanto, a legitimidade da execução seria do Ministério Público.

De antemão, percebe-se que tal definição repercute diretamente nas consequências que nascem com a condenação criminal transitada em julgado, tal como a extinção da punibilidade, a reincidência, a forma de pagamento da multa, a possibilidade de regressão de regime de cumprimento de pena, a progressão de regime, os prazos prescricionais, dentre outras.

O art. 51 do Código Penal traz a seguinte previsão, já com a redação conferida pela Lei 9.268/96:

“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.”

**ADI 3150 / DF**

Com a devida vênia dos que argumentam em sentido contrário, entendo que a nova redação do art. 51 do CP não retirou o caráter de sanção criminal da pena de multa; e nem o poderia fazer, tendo em vista expressa previsão constitucional.

Consoante art. 5º, XLVI, *c*, da Constituição Federal, “XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: (...) *c*) multa;”. Em outras palavras, o constituinte bem definiu que a multa oriunda de sentença penal condenatória é **pena** e, portanto, sequer poder-se-ia cogitar que o legislador ordinário transmudasse a natureza da referida sanção por meio de alteração legislativa infraconstitucional.

Destarte, em que pese a modificação realizada no art. 51 do CP em 1996, entendo que a pena de multa permanece com a sua natureza de sanção criminal intacta para todos os **efeitos penais** relacionados à execução da pena.

A meu ver, o que ocorreu foi que a partir de 1996 a alteração legislativa refletiu na **forma da cobrança** da pena de multa, sem que isso significasse retirar-lhe o caráter penal.

Sobre o assunto, mesmo a Advocacia-Geral da União em seu parecer reconhece que o art. 51 do CP, ao considerar a multa como “*dívida de valor*”, não fez com que ela perdesse o caráter de pena.

**1.2.** Feita essa primeira assertiva, há que se examinar a operacionalização de sua execução após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

Além da norma em referência, faz-se *mister* trazer à colação *quantum satis* alguns dos dispositivos que versam sobre o papel desempenhado pelo Ministério Público na esfera do processo criminal.

Dispõe o art. 129, I, da Constituição Federal:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;”

Para o momento seguinte, já quando da execução da pena transitada

**ADI 3150 / DF**

em julgado, preceitua o art. 38, VII, da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar 75/93):

“Art. 38. São funções institucionais do Ministério Público Federal as previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, incumbindo-lhe, especialmente: (...) VII - fiscalizar a execução da pena, nos processos de competência da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral.”

Feito esse primeiro aporte normativo, convém ressaltar um dado de cunho pragmático que reflete sobremaneira no presente embate. Uma vez transitada em julgado a sentença penal condenatória, **o início do cumprimento da pena é promovido por impulso oficial do Juiz da causa** que, após emitir a ficha definitiva de cumprimento da pena do condenado, encaminha para início perante o Juiz da Execução Criminal; acompanhado, assim, da **fiscalização** do Ministério Público.

Faço esse apontamento inicial apenas para elucidar que o início do cumprimento da pena **não depende de movimentação ativa do Ministério Público**, já que esse não dispõe da prerrogativa de executar ou não a pena fixada.

No que diz respeito à pena de multa, o próprio Código Penal responde como se inicia o seu cumprimento, conforme se extrai do disposto no art. 50, cujo título é justamente “*pagamento da multa*”:

“ Art. 50 - A multa deve ser paga dentro de 10 (dez) dias depois de transitada em julgado a sentença. A requerimento do condenado e conforme as circunstâncias, o juiz pode permitir que o pagamento se realize em parcelas mensais. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

§ 1º - A cobrança da multa pode efetuar-se mediante desconto no vencimento ou salário do condenado quando: (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

a) aplicada isoladamente; (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

b) aplicada cumulativamente com pena restritiva de

**ADI 3150 / DF**

direitos;(Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

c) concedida a suspensão condicional da pena. (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

§ 2º - O desconto não deve incidir sobre os recursos indispensáveis ao sustento do condenado e de sua família. (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)”

Portanto, operado o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, caberá ao Juízo da respectiva execução penal a intimação para que o apenado, no prazo de 10 (dez) dias, **pague espontaneamente** o montante arbitrado.

Inclusive, é nessa esfera que se viabiliza, por expressa disposição legal, que o magistrado permita, a requerimento do executado, o pagamento da pena de multa de forma parcelada.

Eis a importância desse momento crucial na execução da pena. É ainda nessa seara que se promove o pagamento espontâneo da pena de multa pelo executado, possibilitando, inclusive, o pagamento em parcelas. Tudo isso ocorre no âmbito da Vara de Execuções Criminais e com o acompanhamento do Ministério Público.

Ultrapassado o mencionado prazo de 10 (dez) dias sem que o executado tenha recolhido a pena de multa, a adoção de uma interpretação sistemática e topográfica do Código Penal remete ao entendimento de que o disposto no art. 51 incidirá numa fase seguinte; ou seja, quando vencida a fase do pagamento espontâneo do art. 50.

Note-se que a redação antiga do art. 51 do CP previa a hipótese da conversão da pena de multa em pena de detenção, justamente quando aquela não era paga. Aliás, mesmo a reforma legislativa de 1996 apenas alterou a redação do título do art. 51 do CP de “*conversão da multa e revogação*” para apenas “*modo de conversão*”. Ou seja, embora não conste expressamente da nova redação do art. 51 do CP o marco da **inadimplência**, tenho para mim como sendo esse o momento a partir do qual ocorre a subsunção da norma em referência.

Apenas a título exemplificativo, verifiquei como ocorre tal procedimento junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Colho da

**ADI 3150 / DF**

respectiva Consolidação Normativa da Corregedoria Regional do TRF4 (Provimento 62/2017):

“Art. 340. Transitada em julgado sentença condenatória criminal, o Juízo de instrução deverá:

a) elaborar conta dos valores devidos a título de custas processuais e multa;

b) expedir ficha individual do condenado, consoante Anexo I;

c) distribuir o processo de execução penal ou encaminhar a ficha ao Juízo de execução penal prevento;

d) alterar a situação da parte na ação penal para “arquivado”; e

e) dar baixa na autuação da ação penal.

Art. 341. O Juízo Federal de Execução Penal, após a distribuição do processo de execução penal, deverá:

a) se a distribuição ocorreu por dependência à execução penal já baixada, analisar se é caso de unificação de penas e providenciar o necessário para a extração de peças e prosseguimento do processo, ou a sua redistribuição ao Juízo competente, em caso negativo;

b) registrar no sistema informatizado a condenação no Rol Nacional de Culpados;

c) comunicar ao Tribunal Regional Eleitoral a suspensão dos direitos políticos;

d) alimentar o sistema de informações criminais;

e) designar audiência admonitória;

f) destinar os bens e valores objeto de constrição judicial e, após o trânsito em julgado da sentença condenatória, determinar o apropriado descarte de substâncias químicas depositadas nos órgãos responsáveis pela perícia para fins de contraprova, tais como fertilizantes, agrotóxicos, medicamentos, inseticidas e entorpecentes;

g) intimar para pagamento das penas pecuniárias, multa e custas processuais;

h) encaminhar o apenado para prestação de serviços em

**ADI 3150 / DF**

entidade conveniada, se for o caso;

i) fiscalizar o cumprimento das penas não privativas de liberdade; e

j) comunicar à Procuradoria da Fazenda o débito relativo a multa não paga para inscrição em dívida ativa.

(...)

Art. 360. O Juízo das Execuções Penais, quando inexistir depósito a título de fiança ou valor objeto de constrição judicial em montante suficiente para a compensação, intimará o condenado para, no prazo de 15 (quinze) dias, recolher os valores devidos a título de multa e de custas processuais.

§ 1º Ocorrido o pagamento e declarada extinta a pena, os autos serão baixados definitivamente.

§ 2º Se, no prazo assinado, não houver o pagamento, o Juízo extrairá certidão da sentença condenatória e do trânsito em julgado, que valerá como título judicial e será encaminhada à Procuradoria da Fazenda Nacional juntamente com certidão de não pagamento e cópia da conta discriminada e da intimação, nos termos do art. 51 do CP, procedendo-se à baixa dos autos.

§ 3º Os pedidos de parcelamento do pagamento de multa e de custas serão apreciados pelo Juízo das Execuções Penais, desde que formulados antes da comunicação do débito à Procuradoria da Fazenda Nacional.

§ 4º Os valores relativos a multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado serão recolhidos em favor do Funpen.

Art. 361. Sendo a execução da pena privativa de liberdade de competência da Justiça Estadual, constará no ofício de encaminhamento da Guia de Recolhimento informação acerca da ocorrência ou não de pagamento da multa imposta e, na segunda hipótese, informação de que a execução será efetivada pela Procuradoria da Fazenda Nacional.” (grifei)

**II – COBRANÇA FISCAL DA PENA DE MULTA**

**ADI 3150 / DF**

Diante do acima exposto, entendo que **o previsto art. 51 do CP tem como marco o não pagamento espontâneo da pena de multa pelo condenado após o transcurso do prazo de 10 (dez) dias da intimação pelo Juízo da Execução Penal**, instante no qual caberá ao mencionado magistrado efetuar as medidas necessárias de comunicação à Procuradoria da Fazenda Nacional para que o valor seja então cobrado na esfera da execução fiscal segundo o rito preconizado na Lei 6.830/80.

Com esse entendimento, a Súmula 521 do STJ mantém sua aplicabilidade. Extrai-se do mencionado verbete sumular que *“a legitimidade para a execução fiscal de multa pendente de pagamento imposta em sentença condenatória é exclusiva da Procuradoria da Fazenda Pública”* (grifei). Como dito, o pagamento da pena de multa passa a estar *pendente* a partir do momento que, regularmente intimado, o condenado não a paga no prazo da lei. Abre-se, então, a janela de atuação da Procuradoria da Fazenda Pública que, como cediço, é quem detém legitimidade para atuar na execução fiscal, à luz do disposto no art. 23 da Lei 11.457/2007.

Registro, ainda, que a redação atual do art. 51 do CP pretendeu, como se verifica da Exposição de Motivos nº 288, de 12.07.1995, do Senhor Ministro da Justiça, *“facilitar a cobrança da multa criminal, afastando obstáculos que, presentemente, têm conduzido à prescrição essa modalidade de sanção”* (grifei).

Com efeito, os instrumentos jurídicos à disposição do Juiz da Execução Fiscal e da Procuradoria da Fazenda Nacional são mais eficazes para a cobrança da pena de multa do que aqueles ao alcance da Vara de Execução Criminal. Como consta da Nota PGFN/DGDAU 198/2015, *“desde a inscrição em dívida ativa da União, o devedor passa a sofrer diversas restrições, entre as quais: inscrição no Cadin (Cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal); não emissão de certidão negativa de regularidade fiscal; inclusão da Lista de Devedores da PGFN, disponível na internet da PGFN; possibilidade de ter a certidão de dívida ativa protestada, gerando restrições no mercado; entre outras”*. Ainda, a pena de multa sofre um acréscimo de 20% de encargo legal quando na execução fiscal, nos termos do Decreto-Lei 1.025/69, bem como passa a ser corrigida pela taxa

**ADI 3150 / DF**

SELIC.

Na execução fiscal, não há qualquer risco de que a pena de multa não seja cobrada, por mais ínfimo que seja o valor fixado, pois não segue o patamar mínimo para inscrição em dívida ativa e respectivo ajuizamento que constam da Portaria do Ministério da Fazenda 75/2012, tendo em vista a previsão do art. 1º, §1º, que assim dispõe: *“Os limites estabelecidos no caput não se aplicam quando se tratar de débitos decorrentes de aplicação de multa criminal”*.

Apenas a título argumentativo, consigno que, embora ciente sobre a desnecessidade de inscrição em dívida ativa da União para a execução da pena de multa na esfera judicial, tendo em vista que advém de um título executivo judicial (qual seja, a sentença penal condenatória transitada em julgado), entendo que se trata de providência administrativa a ser implementada pelo respectivo órgão fazendário competente para seja viável o ajuizamento perante uma vara de execução fiscal e seja seguido o rito da Lei 6.830/80, notadamente em razão de seu art. 2º, bem como diante da definição da dívida ativa não tributária preceituada no art. 39, §2º, da Lei 4.320/64.

Outro detalhe importante a salientar é que, ainda que a cobrança da pena de multa tramite no Juízo de Execução Fiscal, o montante recolhido obrigatoriamente seguirá para o Fundo Penitenciário Nacional, consoante regra expressa no art. 49, *caput*, do Código Penal.

Ainda, por mais que a cobrança da pena de multa siga para o Juízo de Execução Fiscal, não se pode olvidar que, conforme o art. 5º, XLV, da CF, *“nenhuma pena passará da pessoa do condenado”*. Logo, o fato de, eventualmente, a pena de multa ser cobrada na esfera judicial fiscal não afasta a impossibilidade de que a cobrança atinja seus sucessores.

**III – REVOGAÇÃO DOS ARTS. 164 A 166 DA LEP**

Considerando-se a superveniência da alteração legislativa com a Lei 9.268/96 que modificou a redação do art. 51 do CP, tenho para mim, com a devida vênia de quem entenda o contrário, que ocorreu a revogação tácita

**ADI 3150 / DF**

dos arts. 164 a 166 da Lei de Execução Penal, cuja redação data de 11.07.1984, com a seguinte previsão:

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

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

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

Art. 165. Se a penhora recair em bem imóvel, os autos apartados serão remetidos ao Juízo Cível para prosseguimento.

Art. 166. Recaindo a penhora em outros bens, dar-se-á prosseguimento nos termos do § 2º do artigo 164, desta Lei.”

Como cediço, consoante previsão do art. 2º, §1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, *“A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”* (grifei).

Com a entrada em vigor da nova redação do art. 51 do CP que expressamente determina a aplicação das normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, assim como partindo das premissas anteriormente aqui já lançadas, notadamente no que diz respeito à abertura de atuação da Procuradoria da Fazenda Nacional quando do não pagamento espontâneo da pena de multa pelo executado no prazo legal, entendo incompatível a permanência das regras de cobrança forçada dispostas nos arts. 164 e seguintes da Lei de Execução Penal, uma vez que manteriam na ambiência do Juízo da Execução Criminal a cobrança da pena de multa não paga espontaneamente, com a consequente penhora de bens.

Consoante já delineado, quando não paga espontaneamente na seara da execução criminal, incide a nova redação do art. 51 do CP, de modo

**ADI 3150 / DF**

que a cobrança será deslocada para o Juízo de Execuções Fiscais. Desse modo, a normativa de 1996 revogou tacitamente os arts. 164 a 166 da LEP, tendo em vista a incompatibilidade da nova redação do art. 51 do CP com a previsão de cobrança forçada por meio de penhora de bens no âmbito da execução penal.

**IV – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, voto no sentido de julgar parcialmente procedente a presente ação declaratória de inconstitucionalidade para conferir interpretação conforme ao art. 51 do Código Penal, assentando que:

a) a nova redação do mencionado dispositivo não retirou o caráter de sanção criminal da pena de multa;

b) transitada em julgado a sentença penal condenatória, o Juiz da Execução Penal intimará o apenado para pagamento espontâneo da pena de multa no prazo de 10 (dez) dias. Caso o pagamento não seja efetuado, a Procuradoria da Fazenda Nacional será comunicada para iniciar a cobrança perante o Juízo de Execuções Fiscais.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

ADV.(A/S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM

ADV.(A/S) : LUCAS DA SILVEIRA SADA (178408/RJ)

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Marco Aurélio (Relator) e Edson Fachin, que julgavam improcedente o pedido formulado na ação direta, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, Procuradora-Geral da República; pelos *amici curiae* Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Defensoria Pública do Distrito Federal e Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, o Dr. Rafael Raphaelli, Defensor Público do Estado do Rio Grande do Sul; e, pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, o Dr. Gabriel Faria Oliveira, Defensor Público-Geral Federal. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 12.12.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

13/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, estão em discussão aqui duas questões: a minha decisão, proferida na 12ª Questão de Ordem na Ação Penal 470, que foi objeto do pedido de vista do Ministro Edson Fachin, que trouxe um voto divergente, assim entendo.

Embora Sua Excelência tenha entendido, como eu, que a pena de multa não perde a natureza de sanção penal, na parte essencial, Sua Excelência sustentou que o Ministério Público não pode executá-la.

A posição esposada pelo Ministro Marco Aurélio, na ação direta de inconstitucionalidade, é no mesmo sentido de que o Ministério Público não tem legitimação ativa para executar a multa condenatória. A diferença entre a posição do Ministro Fachin e a do Ministro Marco Aurélio é que o Ministro Marco Aurélio acha que perdeu a natureza de sanção penal; o Ministro Fachin entende que conserva, mas a conclusão é rigorosamente a mesma: o Ministério Público não pode executar.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Vossa Excelência me permite, Ministro?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Claro.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – No processo do qual sou Relator, a única coisa que se busca – e até aqui a jurisprudência é pacífica no sentido de estar o Plenário vinculado ao pedido, não às causas de pedir – é a interpretação conforme, para assentar que legitimado é o Ministério Público, visando a cobrança do que permanece íntegro, hígido, no artigo 51 do Código Penal, ou seja, da dívida ativa da Fazenda Pública.

Não tenho como assentar, depois da Carta de 1988 e da vinda à balha das leis complementares alusivas ao Ministério Público e à Advocacia da União, que o primeiro continua representando a Fazenda Pública. Estamos de acordo. O ministro Luís Roberto Barroso pensa da

**ADI 3150 / DF**

mesma forma.

**SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Penso que o Ministério Público não é representante da Fazenda Pública, certamente penso isso, mas, aqui, vou pedir todas as vênias para discordar de Vossa Excelência, porque, a meu ver, essa não é uma competência exercida na representação da Fazenda Pública.

O **SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Mas, Ministro, de duas uma – foi quando disse que o sistema não fecha –, ou se tem o ataque – principalmente no processo objetivo do qual sou Relator – à totalidade do artigo 51 do Código Penal, inclusive no que revela que a multa se transforma em dívida ativa da Fazenda ou não se pode chegar à conclusão de que legitimado para cobrar a dívida ativa da Fazenda é o Ministério Público.

O **SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Certo. Vou começar o meu voto então, porque penso diferentemente.

13/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:**

***Ementa:*** EXECUÇÃO PENAL. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PENA DE MULTA. LEGITIMIDADE PRIORITÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

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 à Constituição ao art. 51 do Código Penal, explicitar que a expressão

**ADI 3150 / DF**

*“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.

1. A questão jurídica a ser resolvida por este Plenário consiste em definir a legitimidade para a execução da pena de multa não paga espontaneamente pelo condenado no prazo legal.

2. Enfrento a questão em capítulos autônomos.

**I. DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA SOBRE A MATÉRIA**

3. Após a edição da Lei nº 9.268/1996, que passou a considerar a multa penal uma dívida de valor, surgiram duas correntes

**ADI 3150 / DF**

doutrinárias com relação ao órgão legitimado para a respectiva cobrança judicial.

4. Damásio Evangelista de Jesus, Júlio Fabbrini Mirabete e Guilherme de Souza Nucci, entre outros, defendem que a multa não perdeu o seu caráter de sanção criminal. De modo que, se não for recolhida no prazo legal (art. 50 do Código Penal<sup>1</sup>), deve ser executada pelo próprio Ministério Público perante o Juízo das Execuções Penais.

5. Uma outra parte da doutrina (como, por exemplo, Luiz Flávio Gomes e Luiz Regis Prado) entende que a referida alteração legislativa modificou a competência e a legitimidade para a execução da multa. Para esta corrente, em linhas gerais, a lei ordinária alterou a natureza jurídica da sanção pecuniária. Logo, fixado o valor da multa e inobservado o prazo legal para o seu recolhimento, a Procuradoria da Fazenda deverá ajuizar a ação de execução fiscal para a cobrança do débito, na forma da Lei nº 6.830/1980.

6. Já no âmbito jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça tem adotado o entendimento de que a alteração promovida no art. 51 do Código Penal pela Lei nº 9.268/1996<sup>2</sup> afastou a titularidade do Ministério Público para a cobrança judicial da pena de multa. Vejam-se, nessa linha, a Súmula 521 (*“A legitimidade para execução fiscal de multa pendente de pagamento imposta em sentença condenatória é exclusiva da Procuradoria da Fazenda Pública”*) e os seguintes julgados da Corte Especial e da Terceira Seção:

**“PENAL E PROCESSO PENAL. EMBARGOS DE**

---

1 “Art. 50 - A multa deve ser paga dentro de 10 (dez) dias depois de transitada em julgado a sentença. A requerimento do condenado e conforme as circunstâncias, o juiz pode permitir que o pagamento se realize em parcelas mensais.”

2 “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.”

**ADI 3150 / DF**

DIVERGÊNCIA. RECURSO ESPECIAL. PENA DE MULTA. PENDÊNCIA DE PAGAMENTO. POSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO CRIMINAL. DIVERGÊNCIA CARACTERIZADA. EMBARGOS ACOLHIDOS.

1. Considerando-se a pena de multa como dívida de valor e, conseqüentemente, tornando-se legitimado a efetuar sua cobrança a Procuradoria da Fazenda Pública, na Vara Fazendária, perde a razão de ser a manutenção do Processo de Execução perante a Vara das Execuções Penais, quando pendente, unicamente, o pagamento desta.

2. Embargos de divergência acolhidos, para negar provimento ao Recurso Especial, mantendo-se, assim, a decisão proferida pelo Juízo a quo e o acórdão confirmatório desta.” (EResp 845.902, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Maria Thereza de Assis Moura, Terceira Seção, Votação majoritária, Sessão de 25.08.2010)

“Pena de multa (condenação). Execução (legitimidade).

1. De acordo com o entendimento da Corte Especial e da Terceira Seção, é da Fazenda Pública a legitimidade para promover a execução de pena de multa imposta em sentença penal condenatória, e não do Ministério Público.

2. Embargos de divergência conhecidos e recebidos.” (EResp 699.286, Rel. Min. Nilson Naves, STJ, Terceira Seção)

**II. NATUREZA E FUNÇÃO DA PENA DE MULTA**

7. Como visto, a controvérsia suscitada nestes autos surgiu após a edição da Lei nº 9.268/1996, que, ao alterar a redação do art. 51 do Código Penal, passou a considerar a multa penal como dívida de valor.

8. O art. 51 do Código Penal, na redação dada pela Lei nº 7.209/1984, previa a possibilidade de conversão da multa em pena de detenção, quando o condenado, deliberadamente, deixava de honrá-la. Eis a antiga redação do dispositivo:

**ADI 3150 / DF**

“Art. 51. A multa converte-se em pena de detenção, quando o condenado solvente deixa de pagá-la ou frustra a sua execução.

Modo de conversão:

§ 1º - Na conversão, a cada dia-multa corresponderá um dia de detenção, não podendo esta ser superior a um ano.

Revogação da conversão:

§ 2º - A conversão fica sem efeito se, a qualquer tempo, é paga a multa.”

9. Posteriormente, a Lei nº 9.268/1996 deu nova redação ao dispositivo, referindo-se à multa como “dívida de valor”. Confira-se:

“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.”

10. A nova dicção do art. 51 trouxe duas consequências:

a) não mais permite a conversão da pena de multa em detenção;

b) a multa passou a ser considerada dívida de valor, aplicando-se-lhe as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública.

11. A referida modificação legislativa não retirou da multa o seu caráter de pena, de sanção criminal. O objetivo da alteração legal foi simplesmente evitar a conversão da multa em detenção, em observância à proporcionalidade da resposta penal, e para “*facilitar a cobrança da multa criminal, afastando obstáculos que, presentemente, têm conduzido à prescrição dessa modalidade de sanção*” (Exposição de Motivos nº 288, de 12 de julho de 1995, do Ministro da Justiça).

**ADI 3150 / DF**

12. Em rigor, a alteração legislativa nem sequer poderia cogitar de retirar da sanção pecuniária o seu caráter de resposta penal, uma vez que o art. 5º, XLVI, da Constituição, ao cuidar da individualização da pena, faz menção expressa à multa, ao lado da privação da liberdade e de outras modalidades de sanção penal. Coerentemente, o art. 32 do Código Penal, ao contemplar as espécies de pena, listou expressamente a multa (art. 32, III).

13. Veja-se, ainda, que a execução da pena de multa fica suspensa, *“se sobrevém ao condenado doença mental”* (art. 52 do CP<sup>3</sup>). Se fosse mera dívida de natureza civil não seria possível falar em suspensão da execução, como determina a lei penal. Note-se, também, que o art. 36, § 2º, do Código Penal e o art. 118, § 1º, da Lei de Execução Penal<sup>4</sup> estabelecem a regressão de regime para o condenado que não pagar, podendo, a multa cumulativamente imposta. Tais previsões não deixam nenhuma dúvida acerca da natureza essencialmente penal da sanção pecuniária.

14. Como tenho sustentado em diversas manifestações, o sistema punitivo no Brasil encontra-se desarrumado. E cabe ao Supremo Tribunal Federal, nos limites de sua competência, contribuir para sua reestruturação. Nas circunstâncias brasileiras, o direito penal deve ser

---

3 “Art. 52 - É suspensa a execução da pena de multa, se sobrevém ao condenado doença mental.”

4 “Art. 36 - O regime aberto baseia-se na autodisciplina e senso de responsabilidade do condenado. [...] § 2º - O condenado será transferido do regime aberto, se praticar fato definido como crime doloso, se frustrar os fins da execução ou se, podendo, não pagar a multa cumulativamente aplicada.”

“Art. 118. A execução da pena privativa de liberdade ficará sujeita à forma regressiva, com a transferência para qualquer dos regimes mais rigorosos, quando o condenado: [...] § 1º O condenado será transferido do regime aberto se, além das hipóteses referidas nos incisos anteriores, frustrar os fins da execução ou não pagar, podendo, a multa cumulativamente imposta.”

**ADI 3150 / DF**

moderado, mas sério. Moderado significa evitar a expansão desmedida do seu alcance, seja pelo excesso de tipificações, seja pela exacerbação desproporcional de penas. Sério significa que sua aplicação deve ser efetiva, de modo a desempenhar o papel dissuasório da criminalidade, que é da sua essência.

15. Em matéria de criminalidade econômica, a pena de multa há de desempenhar papel proeminente. Mais até do que a pena de prisão – que, nas condições atuais, é relativamente breve e não é capaz de promover a ressocialização –, cabe à multa o papel retributivo e preventivo geral da pena, desestimulando, no próprio infrator ou em infratores potenciais, a conduta estigmatizada pela legislação penal. Por essa razão, sustentei no julgamento da Ação Penal 470 que a multa deveria ser fixada com seriedade, em parâmetros razoáveis, e que seu pagamento fosse efetivamente exigido.

16. Foi com base nas premissas até aqui desenvolvidas que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da EP 12-AgR, de minha relatoria (Sessão de 08.04.2015), chegou às seguintes conclusões: (i) a pena de multa não perdeu o seu caráter de sanção penal; (ii) em matéria de criminalidade econômica, a pena de multa desempenha um papel proeminente de prevenção específica, prevenção geral e retribuição; e (iii) como consequência, a multa deve ser fixada com seriedade, proporcionalidade e, sobretudo, deve ser efetivamente paga.

### III. DA LEGITIMIDADE PRIORITÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A COBRANÇA DA MULTA

17. Demonstrada a natureza penal da multa, mesmo após a edição da Lei nº 9.268/1996, e expostas as correntes doutrinárias e jurisprudenciais sobre a matéria, passo a demonstrar os fundamentos que me convencem da legitimação do Ministério Público para a respectiva execução. Noutros termos, parece-me fora de dúvida que a legitimação

**ADI 3150 / DF**

para a cobrança da pena de multa é prioritariamente do Ministério Público, embora seja possível admitir a legitimidade subsidiária da Fazenda Pública, em caso de inércia do órgão acusatório.

18. O Ministério Público é *“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”* (art. 127, **caput**, da CF/88). Além disso, a Constituição Federal de 1988 incumbiu o Ministério Público de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei (art. 129, I). Finalmente, o art. 38, I, da Lei Complementar nº 75/1993 impõe ao Ministério Público Federal o dever de *“fiscalizar a execução da pena”*.

19. Nessas condições, ainda que convertida a pena de multa em dívida de valor, não vejo como deixar de reconhecer ao titular da ação penal a legitimidade para a respectiva execução, justamente na terceira, e última, etapa de individualização da reprimenda<sup>5</sup>. Sabido que *“o processo de individualização da pena é um caminhar no rumo da personalização da resposta punitiva do Estado, desenvolvendo-se em três momentos individuados e complementares: o legislativo, o judicial e o executório ou administrativo”* (HC 97.256, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário).

20. Coerentemente com o perfil institucional do Ministério Público, a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) disciplina de modo expresso e analítico a cobrança da pena de multa, nos arts. 164 a 170. E a

---

5 Cezar Roberto Bittencourt. *“Tratado de Direito Penal, Parte Geral”*. Editora Saraiva, 11ª edição, 2007, página 575: “[...] Essa orientação, conhecida como individualização da pena, ocorre em três momentos distintos: individualização legislativa – processo através do qual são selecionados os fatos puníveis e cominadas as sanções respectivas, estabelecendo seus limites e critérios de fixação da pena; individualização judicial – elaborada pelo juiz na sentença, é a atividade que concretiza a individualização legislativa que cominou abstratamente as sanções penais, e, finalmente, individualização executória, que ocorre no momento mais dramático da sanção criminal, que é o do seu cumprimento [...]”

**ADI 3150 / DF**

atribuição de tal procedimento à iniciativa do Ministério Público encontra-se taxativamente prevista no art. 164, *caput*, aqui transcrito:

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

21. A Lei de Execução Penal prevê, ainda, a penhora de bens (art. 164, §§ 1º e 2º), o desconto em folha (art. 168) e o parcelamento da multa em prestações (art. 169). Tudo na Vara de Execução Penal, “em autos apartados” (art. 164, **caput**). Significa dizer que o órgão legitimado inclusive para requerer medidas assecuratórias<sup>6</sup> à execução da pena de multa é o Ministério Público (REsp 1.275.834, Rel. Min. Ericson Marinho, Sexta Turma do STJ).

22. Além da natureza essencial de pena, o que por si só já justificaria a atuação prioritária do Ministério Público, os arts. 164 a 170 da LEP não foram revogados pela Lei nº 9.268/1996 ou por qualquer outro diploma normativo. De modo que permanece em vigor previsão legal expressa a conferir titularidade ao Ministério Público para a cobrança da multa. A linha adotada neste voto conta com o apoio doutrinário de inúmeros autores que incluem, além dos já citados Damásio Evangelista de Jesus, Júlio Fabbrini Mirabete e Guilherme de Souza Nucci, também Celso Delmanto e Cezar Roberto Bittencourt, que, em recente artigo, ratificando posição constante de seu Tratado, escreveu:

“A competência, portanto, para a execução da pena de multa continua sendo do Juiz das Execuções Criminais, bem como a legitimidade para a sua promoção continua sendo do

---

6 CPP - Art. 142 “Caberá ao Ministério Público promover as medidas estabelecidas nos arts. 134 e 137, se houver interesse da Fazenda Pública, ou se o ofendido for pobre e o requerer.”

**ADI 3150 / DF**

Ministério Público correspondente”.

**IV. DA INSCRIÇÃO DA MULTA PENAL EM DÍVIDA ATIVA**

23. A requerente extrai do art. 51 do Código Penal, com a redação dada pela Lei nº 9.268/1996, interpretação segundo a qual a multa, *“se não quitada espontaneamente, deve ser inscrita em dívida ativa e seguir o procedimento relacionado à dívida ativa da Fazenda Pública”*. Para a União, essa interpretação tornaria, inclusive, mais eficiente a cobrança dessa modalidade de resposta penal.

24. O raciocínio desenvolvido pela requerente decorre sobretudo do art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320/1964, ao disciplinar os créditos da Fazenda Pública:

*“§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmos, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.”*

25. Tal como explicitiei nos tópicos anteriores, não há como equiparar o valor resultante de uma pena de multa criminal com um débito comum na Fazenda Pública. São institutos inconfundíveis. Veja-se que a multa imposta ao criminoso nem sequer poderia alcançar o patrimônio dos seus sucessores, tendo em vista que *“nenhuma pena*

**ADI 3150 / DF**

*passará da pessoa do condenado”* (inciso LXV do art. 5º da CF/88). Diferentemente, o art. 4º, VI, da Lei nº 6.830/1980<sup>7</sup> (Lei que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências) permite o ajuizamento de execução fiscal contra “os sucessores a qualquer título” do devedor.

26. Por essas razões, não me parece correto inscrever uma sanção criminal em dívida ativa da Fazenda Pública. Além de observar que a Lei nº 9.268/1996 não fez menção a esse respeito, não faz nenhum sentido transformar um título judicial condenatório (com força executória, portanto) em título extrajudicial. Mais uma vez recorro à opinião de Cezar Roberto Bittencourt:

“[...] Finalmente, é injustificável a interpretação segundo a qual, após o trânsito em julgado, as multas penais devem ser inscritas em dívida ativa da Fazenda Pública, nos termos da lei. Que lei? Em primeiro lugar, a indigitada Lei 9.268/96 não prevê que a multa penal, em momento algum, deva ser inscrita em dívida ativa, como se tem afirmado; em segundo lugar, se previsse, seria uma heresia jurídica, pois transformaria um título judicial (sentença condenatória) em título extrajudicial (dívida ativa). Este, por conseguinte, mais sujeito a impugnações e embargos, demandando todo um procedimento administrativo, inadmissível para quem já dispõe de um título judicial, com toda sua carga de certeza; em terceiro lugar, deslocaria, ilegalmente, o crédito do Fundo Penitenciário Nacional para um crédito comum, extraorçamentário, da União. Dar interpretação extensiva à nova redação do artigo 51 implica alterar aquilo que expressa o texto legal, atribuindo-lhe uma elementar normativa de que não dispõe — inscrição em dívida ativa — e, ao mesmo tempo, alterando a competência de órgãos

---

<sup>7</sup> “Art. 4º - A execução fiscal poderá ser promovida contra: I - o devedor; II - o fiador; III - o espólio; IV - a massa; V - o responsável, nos termos da lei, por dívidas, tributárias ou não, de pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado; e VI - os sucessores a qualquer título.”

**ADI 3150 / DF**

jurisdicionais, além de desconstituir título judicial: sentença condenatória [...].”

27. Esse raciocínio está alinhado com a interpretação conferida pelo Superior Tribunal de Justiça ao artigo 2º da Lei de Execução Fiscal. Refiro-me a acórdão unânime da Segunda Turma, da relatoria do Ministro Herman Benjamin, nos autos do REsp 1.126.631/PR, cujos principais fundamentos reproduzo:

“[...] Nas hipóteses em que o crédito decorre precisamente da sentença judicial, torna-se desnecessário o procedimento de inscrição em dívida ativa porque o Poder Judiciário já atuou na lide, tornando incontroversa a existência da dívida. Dito de outro modo, quando a existência do débito é certificada no âmbito do Poder Judiciário, o Estado-Administração não necessita praticar atos para constituir um título representativo de crédito ou a eles atribuir exequibilidade. Tais características resultam automaticamente da prestação jurisdicional realizada [...].”

**V. DA POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO FISCAL EM CASO DE OMISSÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

28. Penso ser possível reconhecer legitimação subsidiária à Fazenda Pública. Embora a Constituição Federal tenha incumbido a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no plano federal, da “*execução da dívida ativa de natureza tributária*” (art. 131, § 3º), já ficou demonstrado que o valor correspondente à pena de multa não se confunde com dívida tributária.

29. Válido lembrar, ainda, que vigoram em nosso sistema jurídico os princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade da ação penal de natureza pública. De um modo geral, portanto, o Ministério Público tanto tem o dever de promover a ação penal pública como

**ADI 3150 / DF**

também não pode dela dispor. Em que pese esse dever de agir seja conferido ao órgão acusatório com total primazia, a Constituição admite a propositura de *“ação penal privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal”* (inciso LIX do art. 5º da CF/88). Ou seja, diante da inércia do titular da ação penal, abre-se ao ofendido o direito de invocar a tutela estatal de forma extraordinária ou excepcional.

30. Nessas condições, não vejo nenhuma subversão à ordem jurídica ou ofensa a dispositivo constitucional no reconhecimento da legitimação subsidiária da Fazenda Pública para a execução fiscal da multa, nos casos de inércia do órgão acusatório.

31. Com efeito, por disposição expressa do art. 49 do Código Penal (dispositivo que não sofreu nenhuma alteração da Lei nº 9.268/1996), as multas decorrentes de sentenças penais condenatórias constituem recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN<sup>8</sup>. Fundo esse criado pela Lei Complementar federal nº 79/1994 *“com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro”*.

32. Diante disso, sendo um crédito para com o Poder Público, e não havendo atuado o titular da ação penal, a multa pode ser cobrada pelo órgão competente da Fazenda Pública, na Vara das Execuções Fiscais. Não custa lembrar que a Lei nº 9.268/96, com o objetivo de facilitar a cobrança da multa, autorizou a adoção das *“normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública”*.

33. Em suma: por ser, em primeiro lugar, uma pena criminal, é natural a primazia do Ministério Público para a cobrança da multa, até mesmo pelo fato de que a postura do apenado com relação ao cumprimento da sanção pecuniária interfere no gozo dos benefícios a serem usufruídos no curso da execução penal (rememoro que este

---

8 “Art. 2º Constituirão recursos do FUNPEN: [...] V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado.”

**ADI 3150 / DF**

Plenário, no julgamento da EP 12-AgR, de minha relatoria, passou a exigir o pagamento da multa como requisito para a progressão de regime). De outro lado, por ser também dívida de valor em face do Poder Público, com destinação legal específica, deve ser subsidiariamente cobrada pela advocacia da Fazenda Pública, na Vara de Execução Fiscal, se o Ministério Público não houver atuado.

34. A solução subsidiária aqui proposta impõe um esclarecimento adicional. Seria natural concluir que a cobrança subsidiária a cargo da advocacia da Fazenda Pública se fizesse no Juízo cível competente, sem a necessidade de inscrição do débito em dívida ativa da União. Afinal, tratando-se de sentença penal condenatória acobertada pela coisa julgada, a hipótese ensejaria mero cumprimento de sentença, na forma do art. 515, VI, c/c o art. 516, III, do novo CPC<sup>9</sup>. Contudo, se o próprio credor (poder público interessado em suprir o Fundo Penitenciário Nacional) entende que a cobrança pela via da execução fiscal se revela mais eficiente, não vejo razão para negar a inscrição do débito em dívida ativa, com a aplicação do rito da Lei 6.830/1980. Sistemática, aliás, adotada pelo novo Código de Processo Civil em pelo menos duas situações equiparadas:

“Art. 77. Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo: [...]§ 2º A violação ao disposto nos incisos IV e VI constitui ato atentatório

---

9 “Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: [...] VI - a sentença penal condenatória transitada em julgado.”

“Art. 516. O cumprimento da sentença efetuar-se-á perante: [...] III - o juízo cível competente, quando se tratar de sentença penal condenatória, de sentença arbitral, de sentença estrangeira ou de acórdão proferido pelo Tribunal Marítimo. Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos II e III, o exequente poderá optar pelo juízo do atual domicílio do executado, pelo juízo do local onde se encontrem os bens sujeitos à execução ou pelo juízo do local onde deva ser executada a obrigação de fazer ou de não fazer, casos em que a remessa dos autos do processo será solicitada ao juízo de origem.”

**ADI 3150 / DF**

à dignidade da justiça, devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta. § 3º Não sendo paga no prazo a ser fixado pelo juiz, a multa prevista no § 2º **Será inscrita como dívida ativa da União ou do Estado após o trânsito em julgado da decisão que a fixou, e sua execução observará o procedimento da execução fiscal, revertendo-se aos fundos previstos no art. 97.”**

“Art. 100. Deferido o pedido, a parte contrária poderá oferecer impugnação na contestação, na réplica, nas contrarrazões de recurso ou, nos casos de pedido superveniente ou formulado por terceiro, por meio de petição simples, a ser apresentada no prazo de 15 (quinze) dias, nos autos do próprio processo, sem suspensão de seu curso. Parágrafo único. Revogado o benefício, a parte arcará com as despesas processuais que tiver deixado de adiantar e pagará, em caso de má-fé, até o décuplo de seu valor a título de multa, **que será revertida em benefício da Fazenda Pública estadual ou federal e poderá ser inscrita em dívida ativa.”**

**VI. CONCLUSÃO**

35. Diante do exposto, e na linha do voto proferido na 12ª Questão de Ordem na AP 470, **julgo parcialmente procedente o pedido** para, conferindo interpretação conforme à 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,

**ADI 3150 / DF**

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 nº 6.830/1980<sup>10</sup>.

36. É como voto.

---

10 A Súmula 2 do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais estabelece que a execução da multa deve ser proposta pelo Ministério Público no juízo das execuções penais, porém com a observância do rito da execução fiscal (Lei nº 6.830/1980).

13/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL**

**ADITAMENTO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, abreviei muito o meu voto e esqueci de mencionar um outro problema, é o *supercongestionamento* das Varas de Execução Fiscal; não que as de Execução Penal estejam no melhor dos mundos.

Mas, em exposição de motivos, em um anteprojeto de lei encaminhado ao Congresso, Vossa Excelência já expunha a situação dramática das Varas de Execução Fiscal numa proposta – que não sei por que não andou, porque faz todo o sentido –, que era de desjudicializar a execução da dívida pública, porque é submetido aquilo aos ritos procedimentais do processo judicial sem nenhum proveito.

E a Ministra Cármen Lúcia, igualmente analisando o da Justiça em Números – trago isso no meu voto –, demonstrou o índice de congestionamento nas Varas de Execução Fiscal, que chega a 92%, se não me engano. Portanto, de cada cem processos que estão tramitando na Vara de Execução Fiscal, só oito chegam ao fim. Assim, do ponto de vista prático, é extremamente ineficaz remeter isso para a dívida pública.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Ministro Barroso, quanto às Varas de Execução Penal, a dificuldade para os juízes hoje é tão elevada para fazer valer e executar essas multas que, normalmente, não se tem executado porque eles não estão devidamente paramentados para, adotando os ritos normais do Direito Penal, ainda ter que adotar os procedimentos próprios do processo de execução fiscal. Por isso, ouvi, ainda no Conselho Nacional de Justiça, sobre isso, uma das reclamações deles era exatamente essa dificuldade que eles têm de realizar a execução de multa.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Mas, Ministra Cármen, todo mundo tem dificuldade, mas é uma questão de competência. Se é sanção penal...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Sim. Por isso disse:

**ADI 3150 / DF**

sobre a dificuldade que hoje temos com execução fiscal, que não fique imaginando que é fácil, não é. E alguns juízes chegaram a me dizer que nunca conseguiram executar. Enquanto eles estão lidando com isso - até porque tem penhora, tem que saber se tem bens e tudo isso -, acabam dificultando o próprio processo penal de alguns presos que estão aguardando. Isso, apenas para dar o testemunho do que vi.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Entendo e concordo, mas o juízo da execução penal também tem dificuldade de aplicar as progressões de regime, e nem por isso me ocorre passar a competência para uma vara cível.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Como disse Vossa Excelência, questão de competência, que é o cerne da questão. Então, as questões práticas não se resolvem por aí, porque dificuldade todo mundo tem.

**13/12/2018****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face do art. 51 do Código Penal, na redação dada pela Lei n. 9.268/1996. A seguir, o teor do dispositivo impugnado:

"Código Penal. 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. (Redação dada pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)"

O requerente afirma que o dispositivo impugnado admite "a formação de duas vertentes hermenêuticas relevantes e antagônicas entre si: i) a alteração do art. 51 teria retirado o caráter penal da multa; ii) a mudança teria sido, apenas, procedimental". Sustenta que a única interpretação viável do dispositivo seria a segunda, inclusive para se evitar a possibilidade de transmissão da pena de multa aos sucessores (o que violaria o art. 5º, XLV, da Constituição Federal). Alega, ademais, a impossibilidade de considerar-se a Fazenda Pública legitimada a cobrar em juízo a multa penal, pois usurparia função institucional do Ministério Público (art. 129, I, da Constituição Federal). Por fim, pleiteia que se atribua ao art. 51 do Código Penal interpretação conforme à Constituição Federal, definindo-se que esse dispositivo "legitima o Ministério Público e marca a competência do Juízo das Execuções Criminais ao ajuizamento e decisão, respectivamente, sobre a pena de multa".

O Presidente da República encaminhou as informações prestadas pelo Consultor-Geral da União, segundo o qual "o pedido, como parece manifesto, não encontra ajustada previsão na Constituição e na Lei nº 9.868, de 1999, pois não se está a pedir a declaração de

**ADI 3150 / DF**

inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, mas a de uma das diferentes interpretações que o texto do art. 51 do CP sugere, de modo a fulminar a que, a seu ver, se incompatibiliza com a Constituição".

A Advocacia do Senado Federal opinou pelo não conhecimento da ação, para evitar que o Poder Judiciário atue como legislador positivo, e, no mérito, pela improcedência da ação, porque ausentes empecilhos à opção legislativa que o autor está a rechaçar.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido formulado na inicial, pleiteando, ao contrário, a adoção de uma interpretação confirmatória de que a atual redação do art. 51 do Código Penal, de fato, transferiu a prerrogativa de promover a execução da pena de multa do Ministério Público para a Fazenda Pública.

O Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça foi pela procedência da ação, reiterando-se os termos da petição inicial.

É a síntese do necessário.

Preliminarmente, conheço desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, pois, muito embora o requerente, em face da norma impugnada, tenha pleiteado uma interpretação conforme, refutou, com clareza, a perspectiva que considera conducente ao vício de inconstitucionalidade. Ademais, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não está adstrito aos fundamentos deduzidos na petição inicial proposta em controle concentrado de constitucionalidade, podendo, até mesmo, reconhecer a incongruência entre a norma jurídica combatida e o texto da Constituição Federal com base em outros motivos.

No mérito, identifico duas questões constitucionais em causa.

A primeira consiste em saber se o legislador infraconstitucional pode transmutar a natureza da pena de multa aplicada em uma sentença penal condenatória: saber se a lei ordinária pode retirar dessa multa o seu caráter de sanção criminal.

A segunda questão constitucional (cuja solução depende, em grande medida, da diretriz seguida em relação ao primeiro problema) refere-se ao alcance da função institucional do Ministério Público para promover, privativamente, a ação penal pública: saber se essa função abrange,

**ADI 3150 / DF**

também, a execução da pena de multa imposta em decorrência da prática de um crime.

Disso tudo decorrem diversos efeitos de ordem prática, inclusive quanto à aplicabilidade das limitações constitucionais às penas criminais e quanto à definição da competência jurisdicional para processar e julgar as ações referentes à cobrança da referida sanção pecuniária (Juízo das Execuções Criminais ou Juízo da Fazenda Pública).

Desde logo, observo que a pena de multa, aplicada em decorrência da prática de um crime, não deve ser retirada do regime jurídico do Direito Penal, sob pena de violação a diversos preceitos constitucionais.

Ao definir as espécies de reprimendas aplicáveis na esfera criminal, o art. 5º, XLVI, "c", da Constituição da República prevê, entre outras, a pena de "multa".

Esse dispositivo é relevante, não somente porque autoriza o legislador infraconstitucional a cominar, em abstrato, essa modalidade de sanção, quando da definição do preceito secundário das diversas normas penais incriminadoras, mas, sobretudo, porque atrai, para o âmbito da multa criminal, o conjunto de normas protetivas do indivíduo sujeito à persecução penal do Estado.

Daí porque são aplicáveis, para as multas criminais, entre outras garantias, a intransmissibilidade aos sucessores do incriminado (art. 5º, XLV, da CF), a preservação do princípio do Juiz Natural (art. 5º, XXXVII, CF), a subserviência ao princípio da estrita legalidade (art. 5º, XXXIX, CF) e a irretroatividade da lei penal maléfica (art. 5º, XL, da CF).

De um lado, a multa criminal é um instrumento colocado à disposição do legislador para a tutela penal dos direitos fundamentais dos cidadãos (sendo bastante discutível a possibilidade de abdicar-se desse instrumento, pois é dever do Estado adotar mecanismos tendentes à segurança dos indivíduos e à preservação dos seus direitos fundamentais). Ademais, a multa leva em conta as finalidades da pena criminal, com a vantagem de se coadunar com uma tendência civilizatória de adoção de reprimendas distintas da pena privativa de liberdade.

**ADI 3150 / DF**

De outro lado, verifica-se que a caracterização da multa enquanto pena criminal se insere no âmbito de um Direito Penal de garantias para a pessoa do sentenciado.

Nessa perspectiva, descabe entender que o art. 51 do Código Penal, na redação dada pela Lei n. 9.268/1996, teria atribuído caráter extrapenal à pena de multa, sob pena de vício de inconstitucionalidade.

Considerando que deve prevalecer a interpretação que prestigie a constitucionalidade da norma, entendo que o dispositivo legal em apreço não afastou o cariz penal da multa. Ao ficar estabelecido que a multa será considerada "dívida de valor", não cabe entender que se fez da multa uma sanção extrapenal, devendo-se, ao contrário, empreender uma exegese em sentido diverso.

Melhor considerar que a nova redação legal, ao definir a multa enquanto "dívida de valor", visou a criar um óbice à sua conversão em pena corporal (na hipótese do seu inadimplemento), bem como buscou assentar a possibilidade de haver correções monetárias.

Essa interpretação não é despropositada, pois do confronto entre a redação anterior do art. 51 do Código Penal, e o novo texto legal, evidencia-se, com clareza, a supressão da possibilidade de conversão da pena pecuniária para a corporal. Com efeito, a redação revogada da norma em estudo era bem clara em estabelecer que a "multa converte-se em pena de detenção, quando o condenado solvente deixa de pagá-la ou frustra a sua execução".

Esta SUPREMA CORTE, nalguns precedentes, já ratificou a natureza penal da multa aplicada em sede de processo-crime, mesmo depois da vigência da atual redação do art. 51 do Código Penal.

Nesse sentido, ponderando a necessidade de a multa criminal respeitar os limites impostos para a aplicação de uma pena criminal, vale citar o excerto da decisão monocrática proferida no RE 836.113/DF (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 24/5/2016):

[...] No caso, a alteração promovida pela Lei n. 9.268/1996, que deu nova redação ao art. 51 do Código Penal, não desnaturou ou esvaziou o conteúdo normativo da alínea "c",

**ADI 3150 / DF**

inciso XLVI, da CF/88 e, sequer, ofendeu diretamente tal dispositivo constitucional, conforme as razões que passo a expor.

Primeiro, impõe esclarecer que o *caput* do inciso XLVI institui, de maneira exemplificativa, as espécies de apenações a serem cominadas aos condenados por crime, impondo, como vetor a ser atendido pelo aplicador do direto, a escoreita individualização da pena.

Cabe ao Estado, por intermédio do Poder Judiciário, escolher, dentre as penas instituídas legalmente, em consonância com as previstas na Constituição – ou dentro dos limites por ela instituídos, como as vedações previstas nos incisos XLVII e XLIX, do art. 5º, CF –, a que melhor serve à repressão do condenado, podendo, quanto à sua função, apresentar viés reparatório e/ou preventivo.

Nessa esteira, ao examinar o Código Penal – ainda que diversos tipos penais tenham sido instituídos antes da Constituição de 1988 –, constata-se que o legislador dispõe de certa discricionariedade em instituir qual preceito secundário da norma penal incriminadora deve ser cominado para melhor atender aos objetivos sancionatórios da pena.

Essa situação mostra-se presente quando se observa que determinados tipos penais cominam pena privativa de liberdade ‘e’ multa (ex.: art. 138 – Calúnia) ou pena privativa de liberdade ‘ou’ multa (ex.: art. 136 – Maus-tratos), demonstrando, portanto, não existir obrigatoriedade da cominação da multa quando o indivíduo é condenado criminalmente.

Não obstante, verifica-se que a legislação penal permite, até mesmo, a substituição da pena privativa de liberdade por multa, conforme dispõe o §2º do art. 44 do Código Penal, com redação dada pela Lei n. 9.714/1998. Eis a redação:

*“Na condenação igual ou inferior a um ano, a substituição pode ser feita por multa ou por uma pena restritiva de direitos; se superior a um ano, a pena privativa de liberdade pode ser substituída por uma pena restritiva de direitos e multa ou por duas restritivas de direitos.”*

**ADI 3150 / DF**

Nesse sentido, assevera Cezar Roberto Bitencourt (Tratado de Direito Penal, 2012, p. 741) que *“o legislador deu dimensão mais abrangente à pena de multa. Ela aparece não só na condição de pena comum, como também na condição de pena substitutiva ou multa substitutiva. As mais recentes reformas europeias consagram a pena de multa como substitutiva da pena privativa de liberdade, como ocorre na Alemanha, França e Itália, entre outros países. O Código Penal previu duas hipóteses em que, preenchidos os demais requisitos, a pena privativa de liberdade pode ser substituída por multa”*.

Assim, parece-me que essa discricionariedade relativa a quais penas podem ser aplicadas quando desrespeitado o preceito primário da norma penal incriminadora indica, também, ser discricionário o poder do legislador de instituir a forma como a pena pode (e deve) ser cumprida – observadas, logicamente, as vedações constitucionais de pena de morte (salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX), de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e cruéis, bem como apenações que denigram a integridade física e moral do condenado – inteligência dos incisos XLVII e XLIX, art. 5º, CF/88.

Com isso, ressalto que a Lei n. 9.268/1996, que deu nova redação ao art. 51 do Código Penal, regula a forma como a pena de multa deve ser cumprida, sem retirar-lhe o caráter de apenação criminal, porquanto sua cobrança, nos termos do rito estabelecido pela Fazenda Pública, unicamente, legitima-se quando existente sentença condenatória anterior, imposta pelo Juízo Criminal, com trânsito em julgado.

Essa novel forma de cumprimento da pena de multa não me parece servir de razão apta a configurar uma ofensa direta à Constituição, sobretudo quando se observa que a Constituição de 1988 não determina explicitamente (ou implicitamente) como a pena de multa deve ser cumprida – e repete-se, conforme já exposto, a Constituição faz menção, somente, a respeito de como a(s) pena(s) **não** deve(m) ser cumprida(s).

[...]

**ADI 3150 / DF**

Também a confirmar, uma vez mais, a natureza penal da multa imposta na sentença criminal condenatória, digno de nota o seguinte trecho do voto do Min. ROBERTO BARROSO no AgRg na Progressão de Regime na Execução Penal 12/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Plenário, j. 8/0/2015, DJe de 10/6/2015 (recurso que visava à progressão de regime prisional do réu, independentemente do pagamento da multa, recurso ao qual o Plenário, por maioria, negou provimento):

[...]

**II.1. NATUREZA E FUNÇÃO DA PENA DE MULTA**

6. O art. 51 do Código Penal, na redação que lhe havia sido dada pela Lei nº 7.209/1984, previa a possibilidade de conversão da multa em pena de detenção, quando o condenado, deliberadamente, deixava de honrá-la. Eis a antiga redação do dispositivo:

“Art. 51. A multa converte-se em pena de detenção, quando o condenado solvente deixa de pagá-la ou frustra a sua execução.

Modo de conversão:

§1º- Na conversão, a cada dia-multa corresponderá um dia de detenção, não podendo esta ser superior a um ano.

Revogação da conversão:

§2º - A conversão fica sem efeito se, a qualquer tempo, é paga a multa.”

7. Posteriormente, a Lei nº 9.268/1996 deu nova redação ao dispositivo, referindo-se à multa como “dívida de valor”. Confira-se:

“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.”

8. A nova dicção do art. 51 traz duas consequências:

a) não mais permite a conversão da pena de multa em detenção;

b) permite a correção monetária e a cobrança da sanção

**ADI 3150 / DF**

como dívida ativa;

9. A referida modificação legislativa não retirou da multa o seu caráter de pena, de sanção criminal. Em rigor, sequer poderia cogitar em fazê-lo, uma vez que o art. 5º, XLVI, da Constituição, ao cuidar da individualização da pena, faz menção expressa à multa, ao lado da privação da liberdade e de outras modalidades de sanção penal. Coerentemente, o art. 32 do Código Penal, ao contemplar as espécies de pena, listou expressamente a multa (art. 32, III).

10. Como tenho sustentado em diversas manifestações, o sistema punitivo no Brasil encontra-se desarrumado. E cabe ao Supremo Tribunal Federal, nos limites de sua competência, contribuir para sua reestruturação. Nas circunstâncias brasileiras, o direito penal deve ser moderado, mas sério. Moderado significa evitar a expansão desmedida do seu alcance, seja pelo excesso de tipificações, seja pela exacerbação desproporcional de penas. Sério significa que sua aplicação deve ser efetiva, de modo a desempenhar o papel dissuasório da criminalidade, que é da sua essência.

11. Em matéria de criminalidade econômica, a pena de multa há de desempenhar papel proeminente. Mais até do que a pena de prisão – que, nas condições atuais, é relativamente breve e não é capaz de promover a ressocialização –, cabe à multa o papel retributivo e preventivo geral da pena, desestimulando, no próprio infrator ou em infratores potenciais, a conduta estigmatizada pela legislação penal. Por essa razão, sustentei no julgamento da Ação Penal 470 que a multa deveria ser fixada com seriedade, em parâmetros razoáveis, e que seu pagamento fosse efetivamente exigido.

12. À vista das premissas acima estabelecidas, chego às seguintes conclusões parciais: (i) a pena de multa não perdeu o seu caráter de sanção penal; (ii) em matéria de criminalidade econômica, a pena de multa desempenha um papel proeminente de prevenção específica, prevenção geral e retribuição; e (iii) como consequência, a multa deve ser fixada com seriedade, proporcionalidade e, sobretudo, deve ser

**ADI 3150 / DF**

efetivamente paga. [...]"

Ao se consignar que às multas criminais caberá a "aplicação das normas relativas à dívida ativa da Fazenda Pública", isso não significa, por si só, que tal tipo de reprimenda insira-se no conceito de "dívida ativa da Fazenda Pública". Ao contrário, significa, apenas e tão somente, que lhe são aplicáveis regras análogas de cobrança em Juízo.

Nada autoriza, portanto, dizer que o art. 51 do Código Penal atribuiu à multa aplicada em uma sentença penal condenatória a natureza de uma sanção extrapenal.

Agora, cumpre examinar a segunda questão constitucional de relevo. Aqui, uma vez admitida a natureza penal da multa, resta verificar se a sua execução deve ser postulada em Juízo pelo Ministério Público, ao qual a Constituição da República atribuiu a função institucional de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei (art. 129, I, CF).

Penso que se trata, sim, de uma função institucional do Ministério Público.

Após a nova redação do art. 51 do Código Penal, trazida pela Lei n. 9.268/96, a questão tornou-se bastante controversa na doutrina e na jurisprudência pátrias.

A esse respeito, o Superior Tribunal de Justiça pacificou-se no sentido de que "a legitimidade para a execução fiscal de multa pendente de pagamento imposta em sentença condenatória é exclusiva da Procuradoria da Fazenda Pública" (Súmula n. 521, do STJ).

Esta CORTE SUPREMA, chamada algumas vezes a se debruçar incidentalmente sobre o problema, tem precedentes em sentidos diversos.

Por um lado, ainda que em caráter argumentativo (*Habeas Corpus* não conhecido por outro fundamento), já houve manifestação pela competência da Fazenda Pública para a cobrança da multa penal (HC 115.405 AgR/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, j. 13/11/2012, DJe de 14/12/2012).

Por outro lado, também merece destaque a posição trazida pelo Min. ROBERTO BARROSO, em sua declaração de voto na Questão de Ordem

**ADI 3150 / DF**

12<sup>a</sup>, da Ação Penal 470/MG, entendendo pela legitimação prioritária do Ministério Público para a cobrança da multa na Vara das Execuções Penais, com possibilidade de cobrança, em caráter subsidiário, pela Fazenda Pública (Questão de Ordem ainda pendente de julgamento definitivo por esta CORTE SUPREMA). O Informativo STF n. 848 (21 a 25 de novembro de 2016), conforme o trecho a seguir referido, bem resumiu a tese apresentada na ocasião:

**"PLENÁRIO****Execução de pena de multa e titularidade**

O Plenário iniciou o julgamento de questão de ordem em ação penal na qual se discute a titularidade para a execução da pena de multa fixada em julgamento condenatório pelo STF.

O ministro Roberto Barroso (relator), ao resolver a questão de ordem, assentou que: a) 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 arts. 164 e seguintes da Lei de Execução Penal; b) caso o titular da ação penal, devidamente intimado, não proponha a execução da multa no prazo de 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; e c) é necessário dar interpretação conforme à Constituição ao art. 51 do CP para 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.

No entendimento do ministro, embora a multa penal constitua dívida de valor, possui caráter de sanção criminal. Assim, o Ministério Público é legítimo, prioritariamente, para executá-la, até mesmo pelo fato de a postura do apenado com relação ao cumprimento da sanção pecuniária interferir no gozo dos benefícios a serem usufruídos no curso da execução penal.

**ADI 3150 / DF**

Todavia, a multa também pode ser cobrada pela Fazenda, em caráter subsidiário e em face da demora do órgão acusador.

O ministro Dias Toffoli, ao acompanhar o relator, frisou que a pendência de pagamento da pena de multa, ou sua cominação isolada nas sentenças criminais transitadas em julgado, tem o condão de manter ou ensejar a suspensão dos direitos políticos (CF, art. 15, III).

Em divergência, o ministro Marco Aurélio considerou que a legitimação para a cobrança da multa é exclusiva da Fazenda. Entendeu não ter a sanção uma conotação penal, mas de dívida de valor. Seu não pagamento não pode implicar regressão de regime, ou seja, inadmissível prisão por dívida.

Em seguida, o ministro Edson Fachin pediu vista dos autos.

AP 470 QO-décima segunda/MG, rel. Min. Roberto Barroso, julgamento em 23.11.2016. (AP-470)"

Na mesma toada, importa levar em conta as cuidadosas ponderações trazidas à baila pelo Min. DIAS TOFFOLI quando do julgamento do AgRg na Progressão de Regime na Execução Penal 12/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Plenário, j. 8/4/2015, DJe de 10/06/2015 (recurso que visava à progressão de regime prisional do réu, independentemente do pagamento da multa, recurso ao qual o Plenário, por maioria, negou provimento):

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

[...]

Há divergência jurisprudencial e doutrinária a respeito de qual é a parte legítima para executar a multa não paga voluntariamente pelo condenado (CP, art. 50), se o Ministério Público ou a Fazenda Pública.

[...]

A questão será objeto de apreciação pela Corte na ADI nº 3.150/DF, Relator o Ministro Marco Aurélio, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, a qual visa à declaração de inconstitucionalidade do art. 51 do Código Penal, com a

**ADI 3150 / DF**

redação dada pela Lei nº 9.268/96.

Por ora, e sem prejuízo de maior reflexão sobre o tema, creio que deva ser prestigiada a regra do art. 164 da LEP (legitimidade ativa do Ministério Público), uma vez que se trata de multa cumulativamente imposta com pena privativa de liberdade, e que, como salientado, continua a projetar efeitos na execução da pena corporal.

Nesse diapasão, cindir a competência para a execução da multa, outorgando-a ao juízo fazendário, retiraria do juízo das execuções penais a apreciação de seu pagamento e do mérito do condenado, para fins de progressão ou regressão de regime.

Com essas considerações, acompanho o eminente Relator.

De mais a mais, diante da atual redação do art. 51 do Código Penal, essa mesma celeuma foi trazida à tona pela doutrina especializada.

Alguns juristas criminalistas passaram a sustentar a manutenção da atribuição do Ministério Público e da competência da Vara das Execuções Criminais, para a execução da pena de multa. Esse entendimento foi defendido por CEZAR ROBERTO BITENCOURT (*Tratado de Direito Penal – Parte Geral*, 13ª ed., vol. I, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 582-585; e *Dívida de valor: Cobrança da pena de multa do mensalão é atribuição do Ministério Público*, in *Revista Consultor Jurídico*, 15/12/2014 – disponível em <https://www.conjur.com.br/2014-dez-15/cezar-bitencourt-cobranca-multa-ap-470-atribuicao-mp>), GUILHERME DE SOUZA NUCCI (*Manual de processo penal e execução penal*, 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 991/992), JULIO FABBRINI MIRABETE - RENATO N. FABBRINI (*Execução Penal*, 12ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, pp. 808/809) e ROGÉRIO GRECO (*Código Penal comentado*, 4ª ed., Niterói: Impetus, 2010, p. 135).

Uma segunda vertente, que pode ser tida por majoritária, sustentou ser mister da Advocacia Pública, perante a Vara da Fazenda Pública, ajuizar esse tipo de demanda. Assim, entre outros, LUIZ REGIS PRADO (coord.) (*Direito de Execução Penal*, 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 292), DAMÁSIO DE JESUS (*Código Penal anotado*, 22ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014, pp. 250/251), FERNANDO CAPEZ (*Curso de direito*

**ADI 3150 / DF**

*penal*, vol. I, São Paulo: Saraiva, 2007, p. 425), RENATO MARCÃO (*Lei de execução penal anotada*, 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 442/443), ALEXIS DE COUTO BRITO (*Execução Penal*, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 307), LUIZ FLÁVIO GOMES - ALICE BIANCHINI (*Curso de Direito Penal: parte geral (arts. 1º a 120)*, vol. I, Salvador: JusPodivm, 2015, p. 531), ANDRÉ ESTEFAM (*Direito penal*, 3ª ed., vol. I, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 373), VICTOR EDUARDO RIOS GONÇALVES (*Curso de direito penal: parte geral*, vol. I, São Paulo: Saraiva, 2015, p. 285), ÁLVARO MAYRINK DA COSTA (*Execução penal*, Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016, p. 182) e ADEILDO NUNES (*Comentários à lei de execução penal*, Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 332-335).

Em que pese haver respeitável entendimento doutrinário e jurisprudencial a entender que a atribuição para a ação de cobrança da multa, aplicada em sentença criminal condenatória, é da autoridade fazendária, bem como ser da Vara da Fazenda Pública a competência para processar e julgar a execução, estou com a corrente contrária, que me parece mais correta sob o ponto de vista técnico-jurídico.

A bem da verdade, a promoção da ação penal pública deve abranger tanto o âmbito do processo de conhecimento quanto a execução criminal.

Não há como dissociar uma coisa da outra, o que poderia implicar o próprio esvaziamento da persecução penal em Juízo. Conferir tais atribuições a órgãos distintos, cujas atividades pautam-se em critérios funcionais absolutamente diferentes, poderia, de fato, ensejar soluções antagônicas.

Enquanto o Ministério Público direciona a sua atividade para assegurar os fins da pena, atentando para a prevenção e a repressão de condutas criminosas, a atividade administrativa do Poder Público vem fortemente inspirada por princípios outros, afeitos à racionalização e à eficiência da Administração Pública.

Em outras palavras, pouco valerá para o Ministério Público poder pleitear a condenação de um réu a determinada pena de multa se a sua efetiva cobrança estiver a depender da maior ou menor

**ADI 3150 / DF**

discrecionariade da autoridade fazendária.

Em rigor, levando-se às últimas consequências esse raciocínio, e uma vez admitida a natureza penal da multa (pelas razões já referidas), nada impedirá que, amanhã ou depois, sobrevenha uma lei impossibilitando o Ministério Público de exigir judicialmente o cumprimento de reprimendas restritivas de direitos, ou, até mesmo, da própria pena privativa de liberdade.

Conquanto a Constituição Federal estabeleça que o Ministério Público irá promover a ação penal pública "na forma da lei", não cabe ao legislador infraconstitucional tolher do "Parquet" a possibilidade de pleitear a condenação criminal do réu, certo que desprovê-lo da legitimidade para exigir o efetivo cumprimento da pena implicaria o esvaziamento daquela prerrogativa institucional.

Em abono ao que foi até aqui esposado, trago à colação algumas notas de CEZAR ROBERTO BITENCOURT:

"[...]

A edição da Lei 9.268/96, 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 e sua natureza jurídica. Uma corrente, majoritária, passou a entender que a competência passava a ser das varas da Fazenda Pública, além de a 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. Ademais, a nova redação do dispositivo citado não fala em "inscrição na dívida ativa da Fazenda Pública". Ao contrário, limita-se a referir que são aplicáveis "as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública".

Definir, juridicamente, nome, título ou espécie da

**ADI 3150 / DF**

obrigação do condenado não altera, por si só, a natureza jurídica de sua obrigação, ou melhor, da sua condenação. A mudança do rótulo não altera a essência da substância! Na verdade, a natureza jurídica da pena de multa criminal não sofreu qualquer alteração com a terminologia utilizada pela Lei 9.268/96, considerando-a “dívida de valor”, após o trânsito em julgado. Dívida de valor ou não a pena de multa (ou pena pecuniária) continua sendo sanção criminal. Não se pode esquecer que a sanção criminal — seja de natureza pecuniária ou não — é a consequência jurídica do delito e, como tal, está restringida pelos princípios limitadores do direito repressivo penal, dentre os quais destacam-se os princípios da legalidade e da personalidade da pena. Pelo princípio da personalidade da pena — aliás, a grande característica diferenciadora da pena criminal pecuniária das demais penas pecuniárias —, ao contrário do que se chegou a afirmar, herdeiros e sucessores não respondem por essa sanção. Ademais, não se pode esquecer que a morte do agente é a primeira causa extintiva da punibilidade (artigo 107, inciso I, do CP).

O fundamento político-legislativo da definição da pena de multa como dívida de valor objetiva, somente, justificar a inconvertibilidade da pena de multa não paga em prisão e, ao mesmo tempo, satisfazer os hermeneutas civis, segundo os quais “dívida de valor” pode ser atualizada monetariamente.

A nova previsão legal deve ser interpretada dentro do contexto do Direito Penal da culpabilidade. Inúmeras questões de ordem sistemática impedem que se admita a possibilidade de inscrição em dívida ativa da pena de multa transitada em julgado de um lado e, de outro lado, que a competência para a sua execução seja transferida para as varas da Fazenda Pública.

[...]

A execução ou “cobrança” da pena de multa integra a persecução penal, cujo único órgão do Estado com “competência” para exercitá-la é o Ministério Público com assento no juízo criminal. Com efeito, o Processo de Execução Penal é o único instrumento legal que o Estado pode utilizar,

**ADI 3150 / DF**

coercitivamente, para tornar efetivo o conteúdo decisório de uma sentença penal condenatória.

[...]

Finalmente, é injustificável a interpretação segundo a qual, após o trânsito em julgado, as multas penais devem ser inscritas em dívida ativa da Fazenda Pública, nos termos da lei. Que lei? Em primeiro lugar, a indigitada Lei 9.268/96 não prevê que a multa penal, em momento algum, deva ser inscrita em dívida ativa, como se tem afirmado; em segundo lugar, se previsse, seria uma heresia jurídica, pois transformaria um título judicial (sentença condenatória) em título extrajudicial (dívida ativa). Este, por conseguinte, mais sujeito a impugnações e embargos, demandando todo um procedimento administrativo, inadmissível para quem já dispõe de um título judicial, com toda sua carga de certeza; em terceiro lugar, deslocaria, ilegalmente, o crédito do Fundo Penitenciário Nacional para um crédito comum, extraorçamentário, da União. Dar interpretação extensiva à nova redação do artigo 51 implica alterar aquilo que expressa o texto legal, atribuindo-lhe uma elementar normativa de que não dispõe — inscrição em dívida ativa — e, ao mesmo tempo, alterando a competência de órgãos jurisdicionais, além de desconstituir título judicial: sentença condenatória.

[...]

Ficou interessante, por fim, a confusão criada por essa nova lei: o lapso prescricional continua sendo regulado pelo Código Penal (artigo 114), mas as causas interruptivas e suspensivas da prescrição são as previstas pela Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/80), com exceção, é claro, da morte do agente.

[...]

No entanto, o problema da prescrição da pena de multa não ocorrerá no caso do conhecido “mensalão”, pois a prescrição da multa ocorrerá juntamente com a prescrição das penas de prisões aplicadas, que, no caso, foram extremamente longas.”

*(Dívida de valor: Cobrança da pena de multa do mensalão é*

**ADI 3150 / DF**

*atribuição do Ministério Público, in Revista Consultor Jurídico, 15/12/2014 – disponível em <https://www.conjur.com.br/2014-dez-15/cezar-bitencourt-cobranca-multa-ap-470-atribuicao-mp>).*

Em semelhante sentido, o pensamento de GUILHERME DE SOUZA NUCCI:

"[...] Parece-nos que houve um equívoco do legislador em pretender transformar uma sanção penal em 'dívida de valor', como se fosse proveniente de outro ilícito, diverso do penal. A meta, àquela época, era impedir a conversão da multa não paga em detenção, o que se tornara comum. Não havia necessidade alguma de se substituir o procedimento de execução penal por outro qualquer, bastando inserir norma proibindo a referida conversão.

Por isso, em nosso entendimento, continua legitimado a propor a execução da pena de multa o Ministério Público, na Vara de Execução Penal, conforme disposto nos arts. 164 e seguintes da Lei de Execução Penal. Há decisões jurisprudenciais nesse sentido, embora constituam minoria."

*(Manual de processo penal e execução penal, 11ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014, pp. 991/992).*

Também entendendo pela legitimação do Ministério Público para a ação de execução da pena de multa criminal, cito o escólio de JULIO FABBRINI MIRABETE e RENATO N. FABBRINI:

"[...] Entretanto, deve-se entender que a alteração do art. 51 do Código Penal visou apenas a vários objetivos: excluir a possibilidade de conversão da pena de multa em privativa de liberdade, deixar claro que a multa está sujeita a atualização monetária até seu efetivo pagamento, acelerar o procedimento para sua execução, evitar a prescrição com o estabelecimento de causas de suspensão e interrupção do lapso prescricional. Não se pretendeu, portanto, desnaturar a natureza do débito do condenado; a multa, após o trânsito em julgado da sentença,

**ADI 3150 / DF**

continua a ser sanção penal e não mera dívida de valor. Aliás, o teor do art. 114 do Código Penal, na redação dada pela Lei n. 9.268/96, ao tratar do prazo de prescrição, revela que a multa aplicada continua a ser tratada como sanção penal. Ademais, ainda permanecem em vigor o art. 118, §1º, da Lei de Execução Penal, que prevê a regressão de regime a quem não pagar, podendo, a multa cumulativamente imposta, e o art. 81, II, do Código Penal, que estabelece a revogação do sursis ao que frustra sua execução. Fosse a multa mera dívida de valor para com a Fazenda, ou seja, um crédito fazendário, a regressão e a revogação seriam inadmissíveis diante do que dispõe o art. 5º, LXVII, da Constituição Federal. Por fim, fosse essa sua natureza, a cobrança poderia ser efetuada contra os sucessores do condenado, o que viola o princípio previsto no art. 5º, inc. XLV, da Constituição Federal, o qual prevê que 'nenhuma pena passará da pessoa do delinquente'. Nesses termos, deve-se concluir que a multa, após o trânsito em julgado, continua a ser uma sanção penal e que, portanto, diante da Lei de Execução Penal, o titular da ação executiva da multa é o Ministério Público e é competente para apreciá-la o juiz encarregado da execução penal. Não trouxe a nova lei alteração na competência para a execução da multa, e poderia tê-lo feito, e a expressão "será considerada" implica apenas a ideia de assemelhação e não de transformação, de desnaturação de um fato penal por outro, meramente fazendário. A única alteração de fundo havida diz respeito à adoção de novo rito procedimental destinado a proporcionar ao Estado-Administração, na busca da persecução criminal, uma mais célere e efetiva cobrança da pena imposta, de modo a fazer o agente cumprir a retribuição estatal [Bittencourt, Cezar Roberto. Tratado de direito penal: parte geral, v. 1, 8. ed. São Paulo: Saraiva 2002, p. 547-548]. Deve-se observar, também, que não há base legal para a inscrição da multa penal como dívida ativa da Fazenda pública, como por vezes se tem decidido, o que, além de implicar inusitada conversão de um título executivo judicial em extrajudicial, desvirtuaria a natureza do crédito, que tem

**ADI 3150 / DF**

destinação específica como recurso do Fundo Penitenciário Nacional (art. 49 do CP). [...]"

(*Execução Penal*, 12ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, pp. 808/809).

E, por fim, reporto-me à síntese de ROGÉRIO GRECO, no sentido de que "[...] embora considerada dívida de valor, a multa não perdeu sua natureza penal, razão pela qual deverá ser executada no juízo competente, vale dizer, o das execuções penais." (*Código Penal comentado*, 4ª ed., Niterói: Impetus, 2010, p. 135).

Diante de tudo isso, entendo que a previsão de aplicação da "legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição" (art. 51 do Código Penal), deve ser interpretada no sentido de que a reforma trazida pela Lei n. 9.268/1996 visou tão somente à definição de um rito procedimental especial para a execução da pena de multa. Nada alterou, nem poderia fazê-lo, quanto à legitimação da parte autora para esse fim, tampouco quanto ao Órgão jurisdicional competente para processar e julgar a demanda.

Deve-se considerar, todavia, que a reforma legislativa data do ano de 1996 e que a presente Ação Direta de Constitucionalidade pende de julgamento desde o ano de 2004, ressaltando que, até a data da presente Sessão de julgamento, sobrevieram inúmeros julgados, muitos deles consolidando o entendimento em sentido contrário ao ora perfilhado (o que ensejou, até mesmo, a edição da Súmula n. 521, do Superior Tribunal de Justiça).

Por essa razão, entendo necessária, acaso acolhida pelo Plenário a tese ora apresentada, a modulação dos efeitos desta decisão.

Considerando o impacto social e jurídico da presente decisão, as ações de execução de penas de multa criminal, findas ou em curso, promovidas por iniciativa da Fazenda Pública, perante as Varas da Fazenda Pública, deverão permanecer válidas, reconhecendo-se, de outro lado, que, a partir do trânsito em julgado do acórdão desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, pelo Plenário deste SUPREMO TRIBUNAL

**ADI 3150 / DF**

FEDERAL, cumpre prevalecer o entendimento de que a execução da pena de multa criminal insere-se no âmbito das funções institucionais do Ministério Público, sendo competente para processá-la e julgá-la o Juízo da Vara das Execuções Criminais.

Somente no caso de inércia do Ministério Público aplicar-se-ia o art. 5º, LIX. E, aí, sim, caberia a execução por parte da Fazenda, mas somente no caso de inércia.

Diante do exposto, pelo meu voto, CONHEÇO da ação e a julgo IMPROCEDENTE, reconhecendo a constitucionalidade do art. 51 do Código Penal (redação dada pela Lei n. 9.268/1996), conferindo-lhe interpretação conforme à Constituição Federal, a fim de declarar que a execução da pena de multa criminal insere-se no âmbito das funções institucionais do Ministério Público, sendo competente para processá-la e julgá-la o Juízo da Vara das Execuções Criminais, observado, no que couber, o rito procedimental das execuções fiscais. Ademais, pelo meu voto, com fundamento no art. 27 da Lei n. 9.868/1999, declaro a modulação dos efeitos da presente decisão, a fim de reconhecer a competência concorrente da Procuradoria da Fazenda Pública quanto às execuções findas ou iniciadas até a data do trânsito em julgado do acórdão desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto.

13/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Boa tarde, Senhor Presidente! Boa tarde a todos, em especial ao Ministro Alexandre de Moraes nesse belo dia de celebração da vida, o do seu aniversário.

Senhor Presidente, na verdade tive certa dúvida com relação ao tema em debate, no que tange à segunda questão proposta, pelas peculiaridades de que se reveste, a comportar diferentes olhares. Mas, com relação à primeira, dúvida alguma me assolou, em momento algum, inclusive quando do início do julgamento.

Entendo que o art. 5º, XLVI, da Constituição Federal, ao consagrar a **pena de multa**, não autoriza, em hipótese alguma, que o legislador infraconstitucional altere a natureza jurídica respectiva. Trata-se de uma **pena** com natureza penal, com caráter penal.

Verifiquei que a doutrina – como já foi mais do que destacado – também se posiciona de forma unânime nessa linha. Colacionei a respeito a doutrina de Guilherme de Souza Nucci, de Damásio Evangelista de Jesus, de Rogério Greco, de César Roberto Bitencourt – todos aqui já lembrados –, de Luiz Regis Prado, de Alberto Silva Franco, de Rui Stoco e de Celso Delmanto. Assento, pois, no aspecto, o caráter penal da multa, nos termos da própria Constituição.

Há que examinar, ato contínuo, o art. 51 do Código Penal na pretendida interpretação conforme, com a redação dada pela Lei nº 9.268/1996, que reza:

“Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa [como enfatizou o Ministro Alexandre] 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.”

Quanto à legitimidade ativa para promover a execução da multa, à

**ADI 3150 / DF**

luz do art. 51, há divergência doutrinária expressiva. Transcrevo Celso Delmanto quando diz expressamente:

“Escoado o prazo sem pagamento espontâneo, caberá ao Ministério Público, nos termos do art. 51, promover a sua execução perante a Vara de Execuções Criminais, aplicando-se a Lei de Execução Fiscal, mesmo porque a multa jamais perde o seu caráter de pena.”

Compartilhando dessa compreensão, Cezar Roberto Bitencourt e também Nucci.

Já para Damásio de Jesus:

“Apesar de a multa manter a sua natureza penal, a sua execução, a partir da edição da Lei nº 9.268/1996, possui natureza extrapenal e deve ser promovida pela Fazenda Pública.”

Vou me eximir aqui de expor os fundamentos das duas correntes, porque já foram muitíssimos bem explicitados, tanto pelo Ministro Luís Roberto quanto pelo Ministro Marco Aurélio. Só anoto que a jurisprudência, no caso do STJ, firmou posição no sentido da segunda corrente, atribuindo à Fazenda Pública a primazia na execução da pena de multa e, por consequente, definindo a competência das Varas da Fazenda Pública para seu julgamento. Isso está consagrado na Súmula nº 521, que diz:

“A legitimidade para a execução fiscal de multa pendente de pagamento imposta em sentença condenatória é exclusiva da Procuradoria da Fazenda Pública.”

Nesse ponto é que, confesso, tive, de início, certa dúvida. E até estava propensa a acompanhar a divergência aberta pelo meu querido amigo Ministro Luiz Edson Fachin. Mas, firmei convicção no sentido contrário – e peço vênias a Sua Excelência e aos que pensam da mesma

**ADI 3150 / DF**

forma –, a partir do que entendo seja a melhor exegese do art. 129, I, da Constituição Federal.

De fato, se a persecução penal cabe ao Ministério Público, se a promoção da ação penal é da titularidade do Ministério Público e se a promoção da ação penal envolve não só – como disse o Ministro Alexandre Moraes agora – ação de conhecimento - ação penal esta na qual vamos chegar a um título executivo condenatório -, como, com todo respeito, compreender não tenha, o Ministério Público, legitimidade para executar esse título executivo?

Então, renovando meu pedido de vênias, voto acompanhando o Ministro Luís Roberto na questão de ordem. E, com relação à ADI, pedindo vênias ao Ministro Marco Aurélio, também a julgo parcialmente procedente para dar interpretação conforme ao art. 51 do Código Penal, de maneira a reconhecer que ele não exclui a titularidade do Ministério Público para a execução das penas de multa perante a Vara das Execuções Penais.

E cumprimento, Senhor Presidente, tanto a Doutora Raquel Dodge quanto os defensores públicos – e faço aqui um especial destaque ao Defensor Público do Rio Grande do Sul -, pelas excelentes sustentações orais, que ensejaram uma dificuldade maior para afastar os argumentos esgrimidos e levaram a uma reflexão mais aprofundada para firmar o convencimento a que cheguei.

É o meu voto, Senhor Presidente.

13/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, ilustre representante do Ministério Público, egrégia Corte, senhores advogados e estudantes presentes.

Senhor Presidente, aqui, nós temos premissas teóricas e da doutrina legal do tema. Eu vou começar pelo que é mais fácil, que é a doutrina legal do tema. Há um consenso no sentido de que a pena de multa é, exatamente, uma pena de natureza criminal. Isso vem expresso no art. 5º, XLVI:

*"XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:*

*(...)*

*c) multa;"*

Por outro lado, a Constituição estabelece ainda que são funções institucionais do Ministério Público promover ação penal. E a promoção da ação penal vai desde atividade de cognição até a atividade satisfativa. Então, constitucionalmente, nós já temos aqui a configuração da pena de multa com uma pena criminal.

Aí é que surge o problema: o descumprimento da pena de multa, pela nova ordenação, não pode se transformar em medida de coerção de liberdade e, por isso, transformou-se em dívida de valor e de natureza pecuniária.

Pois bem, isso muda a legitimidade do Ministério Público? Quer dizer, nós já temos uma legislação, nós já temos a Constituição, e, à luz da Constituição, há uma legislação infraconstitucional que não foi alterada. O que diz a legislação infraconstitucional (art. 164 da Lei de Execução Penal)? que não foi revogado, não foi alterado por esta nova regulamentação do art. 51 do Código Penal:

*"Art. 164. Extraída certidão da sentença condenatória com*

**ADI 3150 / DF**

*trânsito em julgado, que valerá como título executivo judicial, o Ministério Público requererá, em autos apartados, a citação do condenado para, no prazo de 10 (dez) dias, pagar o valor da multa (...).”*

Ora, se o art. 164 da Lei de Execução Penal diz que o Ministério Público requererá a citação do condenado para pagar multa, significa dizer que o Ministério Público tem *legitimatio ad causam* para executar a multa conforme está no art. 164 da Lei de Execução Penal, que tem como fundamento primário a própria Constituição Federal.

Então, a constitucionalidade da legitimidade do Ministério Público para execução da pena pecuniária é inequívoca, inclusive os parágrafos desdobram essa execução em possibilidade de o Ministério Público avaliar os bens indicáveis à penhora, tudo na vara de execução.

Aí, talvez, surja essa perplexidade, quer dizer: Como é que o Ministério Público, que tem a promoção da ação penal, vai promover uma dívida de valor por meio de um procedimento como a execução fiscal? O que ocorre é o seguinte: Direito e processo andam juntos. Professor Liebman afirmava: *“Direito sem processo fica sujeito à boa vontade dos homens; processo sem Direito autoriza o juiz a julgar no vácuo”*. Então, onde tem Direito consagrado, tem que ter um processo correspondente; e é o caso aqui.

O que fez a nova lei? A nova lei, na impossibilidade de converter o não pagamento da pena de multa em detenção, estabeleceu que dívida de valor. E para tornar essa efetivação da pena de multa, submeteu-a ao procedimento de execução fiscal, que é um procedimento instituído pelo Poder Público, todos nós sabemos disso. E se há alguma dúvida sobre se essa foi a *ratio legis*, nós vamos, aqui, na própria exposição de motivos. A exposição de motivos é clara, ela estabeleceu isso; a exposição de motivos diz o seguinte:

*Essa modificação veio com a finalidade de facilitar a cobrança da multa criminal, afastando obstáculos que presentemente têm conduzido à prescrição essa modalidade de sanção consecutivamente,*

**ADI 3150 / DF**

*uma vez demonstrada a natureza penal da multa, sobre diversos ângulos, corolário dessa constatação se traduz na conclusão de subsistência válida do art. 164, que permite ao Ministério Público, como legitimado consagrado, promover uma execução fiscal na vara de execução penal.*

Aí, dirão alguns: "Mas isso é absolutamente heterodoxo!" Mas dessa heterodoxia nós já estamos vivendo há muito tempo. A Emenda nº 45 trouxe uma série de matérias subsumíveis à competência da Justiça do Trabalho, entre outras matérias, a condenação a pagar contribuições que o empregador não pagou e que vêm consagradas na sentença. O que diz a Constituição Federal? A Vara do Trabalho é competente para execução fiscal dessas contribuições previdenciárias; nunca foi, mas agora é, por força da Constituição Federal. *Mutatis mutandis*, aqui ocorre o mesmo. A Vara de Execução Penal nunca foi uma vara vocacionada para execução e penhora de bens de uma quantia líquida e certa, mas agora o é, por força da Constituição e por força do art. 164 da LEP, que é a Lei de Execuções Penais, que está em pleno vigor.

E talvez não seja tanta novidade assim da minha parte em fazer essa invocação, na medida em que o próprio Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de assentar, num voto da Ministra Ellen Gracie, no Habeas Corpus 92.476, na Segunda Turma:

*"Ademais, ainda que haja distinção clara, há de se considerar que, desde o advento da Lei nº 9.268/96, em matéria de pena pecuniária cominada no tipo penal, transitada em julgado a sentença penal 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". Trata-se de regra que alterou, significativamente, o sistema até então existente em relação à execução da pena de multa, com revogação dos parágrafos do art. 51, do Código Penal, que previam a possibilidade da conversão da pena pecuniária em pena*

**ADI 3150 / DF**

privativa de liberdade (...)"

E mais adiante, também tratando desse mesmo tema, nós temos que a pena de multa, ainda que convertida em pena pecuniária, tanto mantém a sua natureza originária que impede a progressão do regime como se estabeleceu na EP 12, agravo regimental de relatoria do Ministro Roberto Barroso, julgado pelo Pleno, em 2015, que:

*"O inadimplemento deliberado da pena de multa cumulativamente aplicada ao sentenciado impede a progressão no regime prisional."*

Claro que a pena de multa é uma pena penal, ainda que conversível em valor.

Por fim, se nós alterássemos a natureza jurídica dessa pena de multa, transformando-a em dívida de valor e passível de execução fiscal, com todos os consectários de uma execução por quantia certa contra devedor solvente, chegaríamos à conclusão de que essa dívida poderia ser eventualmente cobrada do espólio do condenado, e aí violaríamos, mais uma vez, a Constituição, na parte em que ela afirma que a pena não poderá passar da pessoa do infrator da lei penal.

Então, por todos esses fundamentos, Senhor Presidente, eu acompanho integralmente o Ministro-Relator Luís Roberto Barroso, inclusive com a engenhosa criação dessa solução subsidiária compatível com a Constituição. Havendo inércia do Ministério Público, o que não é previsível, atuará a Fazenda Pública como uma legitimação subsidiária. Não pode ser nem legitimação concorrente, mas, sim, legitimação subsidiária do Ministério Público.

**13/12/2018****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Presidente, inicio por cumprimentar as sustentações orais da Procuradora-Geral, os senhores defensores, que atuaram tão bem, o esclarecimento da Procuradora da Fazenda Nacional e especialmente as sustentações e os trabalhos apresentados pelas Defensorias Públicas, que calam fundo porque dão a dimensão do que pode ocorrer, sobretudo aos mais necessitados.

Entretanto, como a jurisdição é prestada considerando-se a objetividade do processo, ou seja, valendo pra todo mundo, eu peço vênica para, a despeito dos votos que foram proferidos pelo Ministro Marco Aurélio e pelo Ministro Fachin, que me levaram, inicialmente, tal como disse a Ministra Rosa Weber, a também me convencer da possibilidade de haver a adoção da compreensão quanto à natureza jurídica penal da multa, mas com a cobrança realizada, como vem acontecendo em muitos tribunais hoje, pela Procuradoria responsável pela execução fiscal e segundo o procedimento de execução fiscal, como determinado, tudo isso me levou a alguma perplexidade e a um estudo mais aprimorado.

Mas, ao final, manterei o voto inicialmente formulado no sentido de considerar que, em razão da natureza penal da multa, de a multa ser algo que se contém no processo penal, de competência específica da jurisdição penal, dos juízes competentes para o julgamento da ação penal - o princípio do acesso à Justiça é poder ingressar em juízo, ter a prestação e, principalmente, a eficácia da prestação na sua totalidade -, pedirei vênica ao Ministro o Marco Aurélio e também ao Ministro Edson Fachin para manter o voto que formulei no sentido de acompanhar, quanto à Questão de Ordem, a solução apresentada pelo Ministro-Relator Roberto Barroso, que mantém o indeferimento do pedido de reconsideração formulado pelo Ministério Público, e, portanto, resolve-se a questão de ordem, reafirmando a natureza penal da multa. Quanto a isso - e o Ministro

**ADI 3150 / DF**

Fachin também se põe de acordo, foi a anotação de Sua Excelência quanto a essa natureza -, ponho-me de acordo.

Porém, a formulação quanto à competência e legitimação para a cobrança do Ministério Público, eu a mantenho nas condições apresentadas pelo Ministro Roberto Barroso, divergindo do Ministro Marco Aurélio, quanto à Ação Direta de Inconstitucionalidade, até mesmo porque, como aqui asseverado, dificuldades todos os juízes têm, primeiro pelo acúmulo de execuções fiscais e, segundo, porque não têm aparato suficiente para, em meio ao processamento, especialmente aqueles especializados, dar cobro a sua tarefa de processo penal, ter de se dedicar a algo que não é exatamente a sua competência precípua, digamos. Mas nós estamos aqui, conforme afirmei antes, em um espaço que é de definição de legitimidade e competência. E, nesse caso, os princípios e as regras constitucionais que fundamentam o processo penal, levam-me a concluir exatamente no sentido de, mantida a natureza da multa, independente da referência a dívida de valor, manter-se a legitimidade do Ministério Público e com a aprovação também - acolhendo a proposta do Ministro Roberto Barroso - de possibilitar subsidiariamente a atuação do endereçamento e da possibilidade de cobrança, nos termos da execução fiscal.

Farei juntada de voto. E, no que se refere à 12ª Questão de Ordem na Ação Penal 470, estou acompanhando o Relator, pedindo vênias à divergência; e, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.150, peço vênias ao Relator para, neste caso, acompanhar a divergência inaugurada pelo Ministro Roberto Barroso.

É como voto, Senhor Presidente.

13/12/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:

1. Ação direta de inconstitucionalidade, sem requerimento de medida liminar, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República na qual se pretende seja dada interpretação conforme ao art. 51 do Código Penal, alterada pela Lei n. 9.268/1996:

*“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”.*

2. A autora alega que o dispositivo impugnado comportaria “a formação de duas vertentes hermenêuticas relevantes e antagônicas entre si: i) a alteração do art. 51 teria retirado o caráter penal da multa; ii) a mudança teria sido, apenas, procedimental”.

Ressalta que a única interpretação viável do dispositivo “é a que limita os efeitos da Lei n. 9.268/96 à modificação do rito previsto na Lei n. 7.210/84 (art. 164, § 2º), sem ressaltar a competência da Vara de Execuções Penais”.

Sustenta que “deslocar-se, neste caso, a legitimidade processual para a Fazenda Pública viola, frontalmente, atribuição do Ministério Público, que lhe é privativa por força de mandamento constitucional e cria, a reboque, entendimento absurdo, conferindo-se a implementação de sanção penal a uma Vara das Execuções Fiscais - quando é impossível destinar ao Juízo Penal a execução de dívida tributária”.

Assevera que “a confusão hermenêutica sobre o teor do art. 51 do Código

**ADI 3150 / DF**

*Penal, com a redação que lhe foi dada pela Lei n° 9.268/96, tornou nebuloso o limite que separa as atribuições de membros do Ministério Público e da Fazenda, além de provocar indefinição sobre a competência para o processamento das execuções de multas decorrentes de sentenças criminais condenatórias, causando verdadeira instabilidade institucional, lesiva, por razões óbvias, ao funcionamento do sistema”.*

Este o teor dos pedidos:

*“Fundados, portanto, em tais argumentos, os subscritores desta Petição solicitam imprima o Relator, a quem distribuída for, o rito previsto no artigo 12, da Lei 9.868/99, para que, ao final, em interpretação conforme, fique estabelecido que a redação do artigo 51, do Código Penal, legitima o Ministério Público e marca a competência do Juízo das Execuções Criminais ao ajuizamento e decisão, respectivamente, sobre a pena de multa. Afastando-se, por consequência, as demais ilações que possam ser retiradas do texto da norma, inconciliáveis com a Carta Política”.*

3. Em 1º.3.2004, o Relator, Ministro Marco Aurélio requisitou informações à Presidência da República e ao Congresso Nacional e, após, *“decorrido o prazo, com ou sem manifestação, [fossem ouvidos], sucessivamente, o Advogado-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República”*, nos termos do art. 6º da Lei n. 9.868/1996. As informações requisitadas foram prestadas.

4. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela *“improcedência do pedido formulado na inicial, adotando-se, contudo, a interpretação segundo a qual a nova redação do artigo 51 do Código Penal transferiu a prerrogativa de promover a execução da pena de multa do Ministério Público para a Fazenda Pública”*.

5. A Procuradoria-Geral da República opinou *“para que, em interpretação conforme, fique estabelecido que a redação do artigo 51 do Código*

**ADI 3150 / DF**

*Penal, legitima o Ministério Público e marca a competência do Juízo das Execuções Criminais ao ajuizamento e decisão, respectivamente, sobre a pena de multa”.*

6. Quanto à natureza jurídica da multa, ressalto sua natureza penal. Quanto à competência e à legitimação para a cobrança dessa multa, anoto terem dificuldades os juízes primeiro pelo acúmulo de execuções fiscais e também porque não têm o aparato suficiente para, no processamento, dar cobro a sua tarefa de processo penal, tendo de se dedicar a algo fora de sua específica competência.

Os princípios e as regras constitucionais que fundamentam o processo penal conduzem-se no sentido de, mantida a natureza da multa e independente da referência a dívida de valor, reconhecer-se a legitimidade da atuação do Ministério Público, possibilitando-se a cobrança segundo o rito de execução fiscal.

7. Pelo exposto, **peço vênica ao Relator para, neste caso, acompanhar a divergência inaugurada pelo Ministro Roberto Barroso.**

**13/12/2018****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, eu vim preparado, com voto escrito, para acompanhar o Ministro Marco Aurélio e também sustentar uma posição que venho reafirmando desde os tempos que integrava o Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo, no sentido de que a pena de multa deve, sim, ser executada pela Fazenda Pública. E essa é uma posição, como agora esclareceu a Ministra Rosa Weber, que vem sendo também afirmada pelo Superior Tribunal de Justiça e se encontra inclusive sumulada.

No entanto, revendo o que eu escrevi em meu voto e após ouvir os argumentos dos Ministros que me precederam, cheguei à conclusão de que devo acompanhar a corrente divergente quanto ao voto do eminente Ministro Marco Aurélio, que traz, sem dúvida nenhuma, um voto substancial, coerente. Mas eu entendo que, quando a Lei 9.268/96 alterou o art. 51 do Código Penal e assentou que a multa será considerada dívida de valor, ela não alterou, nem poderia, por tratar-se de uma lei ordinária, o caráter ou a natureza criminal da multa.

Como bem lembrou o Ministro Luiz Fux, o caráter criminal da multa está assentado em sede constitucional, mais precisamente no art. 5º, XLVI. Então, não poderia uma lei infraconstitucional, pelo simples fato de considerar a multa uma dívida de valor, transformar a sua natureza em natureza civil ou, quiçá, até administrativa.

De outra parte, Senhor Presidente, revisitando o art. 131, § 3º, da nossa Carta Magna, eu me deparo com a seguinte formulação:

“§ 3º Na execução da dívida ativa, de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional [...]”.

**ADI 3150 / DF**

Aqui se verifica que, em nenhum momento, a Lei 9.268 falou em dívida de natureza tributária, mas, sim, em dívida de valor. Ou seja, o não pagamento da multa - essa foi a grande transformação que o legislador quis fazer - não faz mais com que o devedor seja preso pelo inadimplemento.

De outra parte, Senhor Presidente, também falando de improviso, eu penso que é extremamente importante que se mantenha a unicidade da execução penal. Não teria sentido, ao meu ver, deferir ao Ministério Público a execução da pena de natureza corporal, ou privativa de liberdade, e depois, quando se tratar de executar a pena de multa, transferir essa responsabilidade para a Fazenda Pública.

Eu concordo com o que disse a Ministra Cármen Lúcia - é nossa experiência e é também sua, Senhor Presidente, tenho certeza - que tanto as varas de execução penal quanto as varas de execução fiscal estão absolutamente congestionadas. Mas isso não é argumento para que se deixe de aplicar aquilo que desejou o legislador ordinário, ao meu ver, ao alterar o art. 51 do Código Penal.

O que pretendeu o legislador? Pretendeu, penso eu, que o Ministério Público executasse a pena de multa de acordo com a legislação relativa à dívida da Fazenda Pública.

Portanto, tanto as varas de execução penal quanto o Ministério Público precisam se adaptar a essa nova sistemática. Não há nenhuma novidade nesse sentido.

Reporto-me ao que foi colocado pelo Ministro Luiz Fux no sentido de que também a Justiça do Trabalho executa as dívidas relativas à Previdência, sem nenhum problema. E essas são as transformações legislativas que ocorrem e têm ocorrido naturalmente, e todos aqueles que participam destes processos precisam se adaptar à mudança

**ADI 3150 / DF**

legislativa.

Senhor Presidente, eminentes Pares, alterando a posição que venho mantendo tradicionalmente - mas penso que o debate, no Colegiado, é importante exatamente para que nós possamos formular com mais firmeza as nossas convicções -, eu peço vênica para divergir do Ministro Marco Aurélio e acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Roberto Barroso, julgando procedente em parte. Também acompanho Sua Excelência na questão de ordem para entender que a pena de multa mantém a sua natureza criminal e a execução dessa pena fica a cargo do Ministério Público.

É como voto.

**13/12/2018**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Na questão de ordem na ação penal, eu já havia votado, falta votar na ação direta.

Eu vou pedir vênias ao Ministro Relator e ao Ministro **Edson Fachin** para, então, acompanhar a divergência aberta, na ação direta, pelo Ministro **Roberto Barroso**, porque já votara nesse sentido anteriormente.

13/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150 DISTRITO FEDERAL**

**OBSERVAÇÃO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, Vossa Excelência me permite uma observação ainda?

É uma observação *a latere*, é algo que não estava em discussão nos feitos que estavam em julgamento neste Plenário, mas, no meu voto, fazia uma observação que acho, *data venia*, importante trazer à colação, à reflexão do Colendo Colegiado no sentido de que o Ministério Público não pode dar outra destinação que não a destinação legal depois de cobrada a multa, tanto a multa penal quanto a multa nos acordos de leniência e aquelas que derivam das colaborações premiadas.

Nós temos visto, e fico perplexo com isso - precisamos refletir melhor -, o Ministério Público dando uma destinação outra, particular, ao resultado daquilo que captou na execução dessas multas.

Então, é uma matéria que trago, extemporaneamente, e peço escusas a Vossa Excelência, no sentido de dizer que, uma vez cobrada a multa, ela deve reverter ao erário ou ao fundo penitenciário. Ela não pode ser direcionada a "a", "b", "c", Polícia Federal ou pela ação "x", "y", ou força tarefa tal ou qual. Então, é preciso que ela vá ou para o fundo penitenciário, ou que ela reverta para o Erário.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Exatamente isso, a lei prevê especificamente o fundo penitenciário.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Sim, mas temos tido precedentes - pelo menos temos lido no jornal - que esses recursos têm sido destinados para outros fins.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - De acordo.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.150**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

ADV.(A/S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM

ADV.(A/S) : LUCAS DA SILVEIRA SADA (178408/RJ)

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Marco Aurélio (Relator) e Edson Fachin, que julgavam improcedente o pedido formulado na ação direta, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, Procuradora-Geral da República; pelos *amici curiae* Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Defensoria Pública do Distrito Federal e Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, o Dr. Rafael Raphaelli, Defensor Público do Estado do Rio Grande do Sul; e, pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, o Dr. Gabriel Faria Oliveira, Defensor Público-Geral Federal. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 12.12.2018.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para, conferindo interpretação conforme à 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, nos termos do voto do Ministro Roberto Barroso, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator) e Edson Fachin, que o julgavam improcedente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.12.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski,

# *Supremo Tribunal Federal*

Inteiro Teor do Acórdão - Página 90 de 90

Cármem Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário