

## VOTO

### I. Síntese da questão controvertida

1. *Ab initio*, reputo ser necessário delinear as premissas fáticas e normativas quanto à questão controvertida nos autos, qual seja: **saber se subsiste a legitimidade subsidiária da Procuradoria da Fazenda Pública, após a vigência da Lei nº186; 13.964, de 2019, para execução de pena de multa decorrente de condenação criminal, nos casos de inércia do Ministério Público.**

### II. Retrospecto acerca da legislação de regência e do repertório jurisprudencial deste Supremo Tribunal Federal

2. Rememoro que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº186; 3.150/DF, Redator para o acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso, analisou a constitucionalidade do art. 51 do Código Penal, na redação então dada pela Lei nº186; 9.268, de 1996. Assim dispunha o referido dispositivo:

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 nº186; 9.268, de 1996)

3. Assim, consoante redação dada pela Lei nº186; 9.268, de 1996, a pena de multa passou a ser considerada dívida de valor e sua cobrança regulada pelas regras aplicáveis à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive mediante o emprego do rito da execução fiscal.

4. A mudança legislativa, de certa forma, criou alguma insegurança jurídica. Cito como exemplo a equiparação da pena de multa à dívida de valor levou ao questionamento da própria natureza criminal da pena. Tal questão somente foi definida por esta Corte no julgamento da referida ADI nº186; 3.150/DF.

5. O dispositivo também era silente quanto ao órgão legitimado para cobrança e ao juízo competente para execução. Com o tempo, a tendência da jurisprudência foi por reconhecer como *exclusiva* a legitimidade da *Fazenda Pública* para cobrança da multa criminal. Nesse sentido, por exemplo, se tem o enunciado nº186; 521 da Súmula do STJ: “ *A legitimidade para a execução fiscal de multa pendente de pagamento imposta em sentença condenatória é exclusiva da Procuradoria da Fazenda Pública.* ” (aprovada em 25/03/2015, DJe 06/04/2015).

6. Considerando o teor constitucional da controvérsia, o Procurador-Geral da República propôs, em 20/02/2004, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº186; 3.150/DF, para que, “ *em interpretação conforme, fique estabelecido que a redação do artigo 51 do Código Penal*

*legítima o Ministério Público e marca a competência do Juízo das Execuções Criminais ao ajuizamento e decisão, respectivamente, sobre a pena de multa*”, conforme petição inicial da citada ação direta.

7. O julgamento da ADI nº186; 3.150/DF foi concluído por este Tribunal em 13/12/2018. Como muito bem colocado no voto do i. Min. Luís Roberto Barroso, embora, de fato, houvesse polêmica doutrinária e jurisprudencial sobre a natureza da multa prevista no artigo 51 do Código Penal, na redação dada pela Lei nº186; 9.268, de 1996, “*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. 5º176, 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)*”.

8. Portanto, diante do contexto citado, a decisão desta Corte na ADI nº186; 3.150/DF representou mudança de entendimento na orientação interpretativa do art. 51 do Código Penal, pelo menos na redação dada pela Lei nº186; 9.268, de 1996, fixando-se as balizas sobre a natureza da multa, o órgão legitimado a cobrá-la e o juízo competente para sua execução. O referido acórdão ficou assim ementado (grifos acrescentados):

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 nº186; 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. 5º186, 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 “*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 Pena I;

(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 .

(ADI 3150, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-170 DIVULG 05-08-2019 PUBLIC 06-08-2019)

9. Nessa perspectiva, tendo em vista a natureza criminal da multa prevista no artigo 51 do Código Penal, a Corte afirmou a legitimidade do Ministério Público para sua cobrança. Também reforçou o entendimento desta Corte o fato de que a Lei de Execução Penal, em seus artigos 164 a 170, “ *disciplina de modo expreso e analítico a cobrança da pena de multa* , conforme judicosa fundamentação do voto do i. Relator, Min. Luís Roberto Barroso (grifos no original):

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 nº186; 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. 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 nº186; 7.210/1984) disciplina de modo expreso e analítico a cobrança da pena de multa, nos arts. 164 a 170. E a 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, §167;§167; 1º186; e 2º186;), 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 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 nº186; 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.

( **ADI nº186; 3150**, Relator(a): Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2018, processo eletrônico dje-170 divulg 05-08-2019 public 06-08-2019)

10. Observo que, nessa oportunidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a natureza de sanção penal da referida multa prevista na antiga redação do art. 51 do Código Penal, a qual deverá ser cobrada, inicialmente, pelo *legitimado prioritário*, Ministério Público, que detém a titularidade da ação penal, conforme estabelecido no art. 129, I, da Constituição.

11. Além de fixar a legitimidade prioritária do *Parquet*, esta Corte, naquele julgamento, entendeu que a inércia do Ministério Público faria surgir a *legitimidade subsidiária* da Fazenda Pública. Como pontuado pelo i. Relator naquele caso, “ *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 nº186; 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”*. Nesse contexto, assim concluiu:

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 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 9. 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.

(...)

35. Diante do exposto, e na linha do voto proferido na 12ª170; 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, 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 nº186; 6.830/1980.

12. Em conclusão, adotando interpretação conforme à Constituição do art. 51 do Código Penal, na redação dada pela Lei nº186; 9.268, de 1996, o Pretório Excelso entendeu que, para fins de cobrança da multa criminal, a *legitimidade prioritária* do Ministério Público coexistiria com a *legitimidade subsidiária* da Fazenda Pública.

13. Seguidamente, a Advocacia-Geral da União opôs embargos de declaração, julgados em 20/04/2020, que receberam provimento tão somente para modular os efeitos da decisão, para os fins de “*estabelecer a competência concorrente da Procuradoria da Fazenda Pública quanto às execuções findas ou iniciadas até a data do trânsito em julgado*”, consoante ementa transcrita a seguir (grifos acrescentados):

“ PROCESSO PENAL. CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO TEMPORAL DA DECISÃO.

1. O Advogado-Geral da União, no processo de controle objetivo de constitucionalidade, não exerce atividade de representação judicial da União, mas múnus especial do qual foi incumbido pela Constituição. Nessa condição, tem legitimidade para a interposição de embargos de declaração.
2. Antes do julgamento da presente ação direta, foram propostas ações de execução de penas de multa criminal, promovidas por iniciativa da Fazenda Pública.
3. Tais ações foram iniciadas com fundamento não apenas em lei, mas em entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça (Súmula 521).
4. Ademais, os fundamentos que levaram à procedência da presente ação direta têm por objetivo conferir maior eficácia às funções da pena – e não o seu enfraquecimento, pela invalidação de sanções anteriormente aplicadas.
5. Diante do exposto, por razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, devem ser modulados temporalmente os efeitos da decisão, de modo a **estabelecer a competência concorrente da Procuradoria da Fazenda Pública quanto às execuções findas ou iniciadas até a data do trânsito em julgado da presente ação direta de inconstitucionalidade.**
6. Embargos de declaração conhecidos e providos.”

(ADI 3.150- ED, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 20/5/2020)

14. Portanto, **em razão do julgamento dos embargos de declaração, foi reconhecida a legitimidade concorrente da Procuradoria da Fazenda Pública no tocante às execuções fiscais iniciadas até a data do trânsito em julgado da ação direta de inconstitucionalidade** . O Supremo Tribunal Federal, prestigiando a segurança jurídica, entendeu por compatibilizar a legitimidade do Ministério Público, reconhecida no julgamento do mérito da ADI nº186; 3.150/DF, com o *status quo* , em que a cobrança das multas criminais eram realizadas especialmente pelas Procuradorias das Fazendas Públicas, adotando solução intermediária e temporalmente limitada.

*iii. Revisitação da questão com o advento da Lei nº186; 13.964, de 2019 (Pacote Anticrime) e a questão constitucional submetida ao rito da repercussão geral*

15. Revisitada a decisão do Pleno na ADI 3.150, rememoro que o caso em julgamento neste recurso extraordinário, *leading case* do tema de Repercussão Geral nº186; 1.219, *versa sobre a nova redação do artigo 51 do Código Penal , conforme alterações promovidas pela superveniente Lei nº186; 13.964/2019 , conhecida como Pacote Anticrime. Vejamos, a propósito, a nova redação do dispositivo, confrontada com a redação anterior:*

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 nº186; 9.268, de 1996)

Art. 51. Transitada em julgado a sentença condenatória, **a multa será executada perante o juiz da execução penal** e será considerada dívida de valor, aplicáveis as normas relativas à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição. (Redação dada pela Lei nº186; 13.964, de 2019) (grifos acrescentados)

16. Da leitura dos dispositivos, extrai-se que a nova redação do artigo 51 do Código Penal, nos termos da Lei nº186; 13.964/2019, expressamente estabelece que “ *a multa será executada perante o juiz da execução penal* “. À toda evidência, se antes o dispositivo silenciava acerca do juízo competente para execução da multa criminal, a nova redação do artigo 51 do Código Penal contém regra expressa, atribuindo a competência ao juiz de execução penal, sem qualquer exceção.

17. De início, é correto afirmar que o *objetivo* da alteração legislativa foi promover *adequação do dispositivo legal em tela ao decidido por esta Corte na ADI 3.150*, em que reconhecido, em sede de controle concentrado, o *caráter criminal da multa e a legitimidade do Ministério Público para executá-la*. Nessa linha, confira-se o seguinte trecho do Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre o projeto que deu origem à Lei nº186; 13.964/2019, elaborado pelo relator da matéria, o Senador Marcos do Val, com grifos acrescentados:

#### 1.2. Multa

É preservado o dispositivo do Pacote Anticrime que prevê **a execução da pena de multa no juízo da execução penal**, o que **resguarda sua natureza penal e a competência do Ministério Público para sua execução**. Contudo, a previsão de execução provisória da pena de multa e as demais alterações propostas para o art. 50 do Código Penal não foram mantidas pelo Substitutivo ( )

18. Ante a novel legislação, **resta ao Plenário deste Tribunal decidir, em sede de repercussão geral, se a Fazenda Pública mantém legitimidade subsidiária para a execução de pena de multa imposta criminalmente, e não executada pelo Ministério Público no prazo de 90 (noventa) dias.**

19. No caso *sub examine*, o Tribunal *a quo* consignou que a alteração legislativa conduz à **superação do precedente** desta Suprema Corte acerca da interpretação conforme do artigo 51 do Código Penal, haja vista a nova

**redação conferida pela Lei nº186; 13.964/2019** . Por oportuno, transcrevo trecho do voto condutor do acórdão recorrido, com grifos acrescidos:

“ Como se vê, a **nova redação, em consonância com o entendimento jurisprudencial, firmou a competência do juízo da execução penal para a execução da pena de multa, deixando, assim, de haver o seu deslocamento [para] um juízo cível** . Não obstante, o preceito legal preservou o *status* da pena como dívida de valor, devendo ser executada com base na Lei 6.830/1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública.

Sendo assim, na linha do posicionamento desta Turma ‘ **não há mais espaço para o debate sobre o juízo competente, devendo a multa ser executada perante a Vara de Execução Penal** ’ (TRF4 5010813- 36.2021.4.04.7204, OITAVA TURMA, Relator JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, juntado aos autos em 11/11/2021).

No tocante à legitimidade, o entendimento não é unânime.

De um lado, tem-se o posicionamento no sentido de que a nova dicção legal não alterou a questão da legitimidade, considerando que o preceito não fora expresso quanto ao ponto, existindo, assim, espaço para uma atuação subsidiária da Fazenda Pública.

(...)

De outro, parcela da doutrina, com a qual coaduna esta Turma, defende que a **nova redação conferiu exclusividade ao Ministério Público, sendo esse o único órgão legitimado para executar a pena de multa** .

(...)

Diante de tais elementos, **reconheço a legitimidade exclusiva do Ministério Público para promover a execução da pena de multa, sendo-lhe defeso, como titular da ação penal pública que é, furtar-se de tal dever funcional** .” (Doc. 4, p. 12-15)

20. A meu juízo, demonstra-se escorreito o entendimento do Tribunal *a quo* , de modo que não há reparo de ordem técnica a ser feito nesta via recursal, pelas razões que passo a declinar.

21. Esta Corte, com fundamento na natureza criminal da multa penal e nas funções institucionais do Ministério Público previstas no artigo 129, I, da Constituição Federal, reconheceu que deve “ *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* ”, conforme palavras do Min. Alexandre de Moraes no julgamento da ADI 3.150.



22. Além das premissas constitucionais que nortearam o posicionamento do Tribunal na ADI 3.150, e que continuam plenamente válidas, a atual redação do art. 51 do Código Penal, nos termos da Lei nº186; 13.964/2019, dispõe expressamente que a multa será executada perante o juiz da execução penal. Trata-se de **competência de juízo** para execução da multa, coerente com as disposições dos artigos 164 a 170 da Lei de Execução Penal relativas à sua cobrança.

23. Estabelecida a **competência de juízo** pelo fundamento jurídico-material da demanda, estamos diante de hipótese normativa de **competência absoluta, que não admite qualquer alteração, inclusive por vontade das partes**, não cabendo mais em falar em alteração de competência para execução da multa em juízo cível. Afinal, é exatamente o **interesse público** que fundamentou a escolha do legislador ordinário quando optou por positivar determinada competência, conforme ensinam Cândido Rangel Dinamarco, Gustavo Badaró e Bruno Lopes, com grifos acrescidos:

É o **interesse público** pela correta e eficiente atuação da jurisdição (interesse da própria função jurisdicional, portanto) que prevalece na distribuição da competência entre Justiças diferentes (competência de jurisdição), entre juízes superiores e inferiores (competência hierárquica- originária ou recursal), **entre varas especializadas (competência de juízo)** e entre juízes do mesmo órgão judiciário (competência interna) Prevalece em princípio o interesse das partes apenas quando se trata da distribuição territorial da competência (competência de foro).

Nos casos de competência determinada segundo o **interesse público** (competência de jurisdição, hierárquica, **de juízo**, interna) em princípio **o sistema jurídico-processual não tolera modificações nos critérios estabelecidos, e muito menos em virtude da vontade das partes em conflito**. Trata-se da **competência absoluta, isto é, competência que não pode jamais ser modificada**. Iniciado o processo perante juiz absolutamente incompetente, este pronunciará a incompetência ainda que nada aleguem as partes (CPC, art. 64, §167; 1º186;-CPP, art. 109), enviando os autos ao juiz competente.

( *Teoria geral do processo / Cândido Rangel Dinamarco, Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró, Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes. - 33. ed., rev. e ampl. - São Paulo: Malheiros, 2021* ):

24. Portanto, tendo em vista a nova redação do artigo 51 do Código Penal, e a fixação da competência de juízo da vara de execução penal para cobrança da multa, não há mais possibilidade de modificação da competência da execução da pena penal para juízo cível. A multa criminal, conforme a lei, deverá ser executada perante a vara de execução penal.

25. **O estabelecimento da competência de juízo da vara de execuções penais para execução da multa, por sua vez, tem como consequência impossibilita a solução subsidiária proposta pelo Redator p/ Acórdão na ADI 3.150, segundo a qual, no caso de inércia do *Parquet*, a multa criminal seria executada pela Fazenda Pública na vara de execução fiscal.**

26. Nesse sentido, ressalto que no julgamento da ADI 3.150, esta Corte assentou o entendimento de que a execução da multa criminal está dentro das funções institucionais do Ministério Público, previstas no artigo 129 da Constituição. É nesse sentido o seguinte excerto do voto do i. Relator, o Min. Luís Roberto Barroso:

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 nº186; 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. (...)**“

27. Ao reconhecer a legitimidade prioritária do Ministério Público para a execução da multa criminal, esta Corte reconheceu que esta tarefa integra as funções do órgão titular da ação penal pública, conforme previsto na Constituição. A afirmação do caráter penal da sanção de multa, ainda, reforça que a sua execução integra, necessariamente, as atribuições do *Parquet*.

28. **A nova disposição do artigo 51 do Código Penal é, portanto, coerente com o entendimento do Pleno na ADI 3.150 e com a legislação de regência da matéria, como os artigos 164 a 170 da Lei de Execução Penal, deixando cristalino a legitimidade do Ministério Público na execução da pena de multa.**

29. Por outra perspectiva, a atual redação do artigo 51 do Código Penal leva ao questionamento da própria premissa que, nos termos da ADI 3.150, legitimava a atuação subsidiária da Fazenda Pública. Conforme aquela decisão, era, pois, a inércia do *Parquet* que fazia surgir a legitimidade subsidiária da Fazenda Pública - inércia representada pelo não ajuizamento da execução em 90 (noventa) dias da intimação. Sucede que, a meu ver, é

inconcebível falar em inércia - ou verdadeira omissão - do órgão estatal titular da ação penal pública em cumprir com a sua função constitucional.

30. Ainda no contexto infraconstitucional e em abono ao aqui sustentado, cumpre mencionar o artigo 61 da Lei de Execuções Penais, na redação incluída pela Lei nº186; 12.313, de 2010, que, ao elencar os órgãos da execução penal, assim dispõe:

Art. 61. São órgãos da execução penal:

I - o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

II - o Juízo da Execução;

III - o Ministério Público;

IV - o Conselho Penitenciário;

V - os Departamentos Penitenciários;

VI - o Patronato;

VII - o Conselho da Comunidade.

VIII - a Defensoria Pública.

31. Depreende-se do artigo que o Ministério Público e o Juízo da Execução estão expressamente previstos como órgãos da execução penal, o que é de todo coerente com (i) a natureza criminal da multa penal reconhecida na ADI 3.150 e (ii) a nova redação do artigo 51 do Código Penal, que instituiu a competência de juízo da vara de execução penal para cobrança da multa.

32. Nesse sentido, a fixação da competência de juízo da vara de execução penal impossibilita a modificação da competência para juízo cível e, ao final, acaba por impossibilitar a atuação subsidiária da Fazenda Pública na vara especializada. Isso porque a Fazenda Pública não é órgão de execução penal, logo é evidente a impossibilidade de sua atuação no juízo de execução penal.

33. Portanto, segundo meu entendimento, a nova redação do artigo 51 do Código Penal não se limitou a fixar a competência de juízo para execução da multa criminal, mas **também tornou exclusiva do Ministério Público a legitimidade processual para execução da multa penal** .

34. Com efeito, impõe-se reconhecer a *superação parcial* do quanto decidido por esta Corte na ADI n.º186; 3150, *exclusivamente* no tocante à *legitimidade subsidiária* da Fazenda Pública e da conseqüente competência da vara especializada da fazenda pública.

35. A doutrina penalista, ao analisar as alterações dada pela Lei nº186; 13.964 /2019, sustenta que a nova redação do artigo 51 do Código Penal não deixa mais dúvidas sobre a natureza criminal da multa e, especialmente, sobre o juízo competente e o órgão legitimado para sua execução. Veja-se, a propósito, a lição de Cezar Roberto Bitencourt, em estudo específico sobre a questão, com grifos acrescidos:

**Enfim, passa reinar tranquilidade e harmonia na interpretação do texto legal e da competência para a execução da pena de multa que, à luz da legislação brasileira sempre foi do Juiz da execução Penal e atribuição do *Parquet* vinculado à referida vara . 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 instrumento legal que o Estado pode utilizar, coercitivamente, para tornar efetivo o conteúdo decisório de uma sentença penal condenatória. ( *Competência para Execução da Pena de Multa a partir da Lei 13.964/19, In. Revista da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, Ano 11/Nº186; 26 - JAN/JUN 2020, fl. 298* )

36. No mesmo sentido são as lições de Renato Brasileiro de Lima (grifos acrescidos):

“ Do simples cotejo entre a redação antiga (dada pela Lei n. 9.268/96) e a nova (conferida pela Lei n. 13.964/19), denota-se que, doravante, a **execução** da pena de multa deverá ser **promovida exclusivamente pelo Ministério Público** , e tão somente perante o **Juízo da Execução Penal** . O Pacote Anticrime encerra, assim, a **dubiedade na interpretação do órgão legitimado e do juízo competente para a execução da pena de multa, consagrando, enfim, a legitimidade privativa do Ministério Público para tanto, conclusão que decorre da simples impossibilidade de a Fazenda Pública atuar na vara de execução penal** . Encontra-se fulminada, portanto, a súmula n. 521 do STJ. Também não há mais que se falar em legitimidade subsidiária da Fazenda Pública e competência residual da vara das execuções fiscais, tal qual decidido pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da ADI n. 3.150 ” (( *Pacote Anticrime: Comentários à Lei nº176; 13.964 /19-Artigo por Artigo/Renato Brasileiro de Lima. - 2 ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 32* )

37. Sobre a questão, assim assevera Rogério Sanches Cunha (grifos acrescidos):

Nova redação do art. 51 do CP - Para adequar o texto legal à referida decisão do STF, a Lei 13.964/19 (Pacote Anticrime) alterou a redação do art. 51 do CP, **que passou a prever expressamente a competência do juízo da execução penal, no qual, evidentemente, deve atuar o Ministério Público** . Aboliu-se, também, a legitimidade subsidiária da procuradoria da Fazenda Pública . O rito a ser seguido

é o estabelecido entre os artigos 164 e 170 da LEP, com aplicação da Lei 6.830/80 no que for cabível.” ( *Pacote Anticrime - Lei 13.964/2019: Comentários às Alterações no CP, CPP e LEP / Rogério Sanches Cunha 2ª170; ed. rev., atual. e ampl.- Salvador: Editora JusPodivm, 2021, fl. 22* )

38. Na mesma toada são os ensinamentos de Humberto Barrionuevo Fabretti e Gianpaolo Poggio Smanio:

No entanto, com a redação atual do art. 51 dada pela Lei 13.964/2019, **o responsável pela execução da dívida resultante da pena de multa não mais será a Fazenda Pública, mas sim o Ministério Público, que deverá realizar a execução perante o juízo da execução criminal .**

Portanto, houve uma alteração significativa não só com relação à instituição responsável por promover a execução da dívida resultante da pena de multa (na redação antiga, a Procuradoria da Fazenda; na atual, o Ministério Público), **como também se alterou o juízo competente para processar e julgar essa ação de execução (antes, a Vara da Fazenda Pública; agora, a própria Vara das Execuções Penais )**. Assim, se o condenado não pagar voluntariamente a pena de multa, esta jamais poderá ser convertida em prisão, restando ao Estado apenas executar a sentença condenatória por meio de ação de execução promovida pelo Ministério Público na Vara das Execuções Penais, e esse processo de execução seguirá as regras definidas pela Lei de Execução Fiscal e pelo Código Tributário Nacional, nos termos do art. 51 do Código Penal. (Comentários ao Pacote Anticrime / Humberto Barrionuevo Fabretti, Gianpaolo Poggio Smanio - 2. ed.-Barueri [SP]: Atlas, 2021, fls. 13/14)

39. Por fim, cabe mencionar os ensinamentos dos Professores Cândido Rangel Dinamarco e Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró, que, ao analisaram o artigo 51 do Código Penal, na redação dada pela Lei nº186; 13.964/2019, **concluem ser exclusiva do Ministério Público a legitimidade para cobrança da multa criminal, a ser realizada na vara da execução penal :**

A execução da pena pecuniária havia deixado de configurar um processo criminal de execução, pois a lei n. 9.268, de 19 de abril de 1996, revogando os §167;§167; 1º186; e 2º186; do art. 51 do Código Penal e o art. 182 da Lei de Execução Penal, suprimiu a conversão da pena de multa em pena privativa de liberdade, passando a tratar a multa devida como mera obrigação pecuniária a ser cobrada como qualquer dívida ativa da Fazenda Pública. E prevaleceu na jurisprudência o entendimento de que a legitimidade para promover a execução é dos procuradores da Fazenda Pública, sendo competente o juízo das execuções fiscais. **Essa situação se modificou com a lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que alterou novamente a redação do art. 51 do Código Penal, que passou a dispor: "transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será executada perante o juiz da execução penal e será convertida em dívida de valor, aplicáveis as normas**

relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição ". Com isso, a execução da pena de multa continua a seguir o rito da lei 6.830, de 22 de setembro de 1980, mas a competência para sua execução será das varas das execuções criminais e, consequentemente, a legitimidade para sua propositura é do Ministério Público. Portanto, voltou a existir uma verdadeira ação penal de execução da pena de multa . ( *Teoria geral do processo / Cândido Rangel Dinamarco, Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró, Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes. - 33. ed., rev. e ampl. - São Paulo: Malheiros, 2021, p.528* ):

40. À toda evidência, na esteira de robusto arcabouço doutrinário, reputo que a inovação legal objetivou complementar a normatização anteriormente estabelecida em relação à cobrança de multa criminal, bem como resplandece, com clareza solar, a intenção do legislador em legitimar a atuação exclusiva do Ministério Público no âmbito da fase executória, a ser realizada na vara de execução criminal.

41. Portanto, com a Lei nº186; 13.964/2019, que alterou a redação do artigo 51 do Código Penal, ficou expressamente definida a **competência de juízo para execução da multa criminal** , que deverá ser **executada na vara de execução penal** , local de atuação, por excelência, do Ministério Público. Trata-se de regra de **competência absoluta** , fundamentada no **interesse público** . Isso quer dizer que referido comando normativo *não pode ser alterado pela vontade das partes* , tampouco pela inércia do legitimado exclusivo em dar início a execução da multa na vara competente.

#### *iv. Pedido liminar da parte recorrida*

42. Com efeito, a Fazenda Nacional, em sua manifestação (e-doc 31), requer seja concedida tutela provisória para fixar a *legitimidade exclusiva do Ministério Público para execução da multa criminal perante a Vara da Execução Criminal* , até que seja julgado o presente recurso extraordinário e fixada a tese jurídica de repercussão geral. Como pedido *subsidiário* , requer a suspensão dos processos em que a multa criminal foi encaminhada para inscrição em dívida ativa da União após inércia do Ministério Público.

43. **Deixo, por hora, de analisar o pedido liminar** . Há, certamente, urgência na definição deste recurso e da tese de repercussão geral subjacente. Porém, considerando a relevância da questão controvertida - que envolve a eventual superação do entendimento proferido por esta Corte no controle concentrado de constitucionalidade - , **é prudente que este caso seja analisado, o quanto antes, pelo Pleno, para que a maioria do Tribunal decida a respeito de maneira definitiva e com efeitos de repercussão geral.**

De toda forma, em razão da inegável urgência no deslinde deste processo, vislumbro que eventual fato superveniente a este voto pode, em tese, ocasionar a necessidade de se analisar o pedido liminar da Fazenda Nacional. Logo, o mais prudente, neste momento processual, é postergar referido exame.

44. Observo que, em última análise, este recurso extraordinário revela situação em que há verdadeira omissão do órgão responsável pela persecução penal no que toca à execução de função que lhe foi atribuída pela Constituição Federal e, por consequência, reconhecida por esta Corte no julgamento da ADI 3.150.

45. Nesse diapasão, a recusa em executar a multa criminal por parte dos órgãos legitimados, nos termos da ADI nº186; 3.150/DF, tem provocado sobrecarga de labor ao Poder Judiciário, com demandas desnecessárias e protelatórias. Conforme se extrai da Nota Técnica 01/2022 do Centro Nacional de Inteligência do Conselho da Justiça Federal (e-doc. 25), a questão tem gerado crescente fluxo processual, seja através da interposição de agravo de execução penal pela Fazenda Pública, seja pela impetração de mandados de segurança pelo Ministério Público Federal.

46. Ainda, a omissão do eventual órgão legitimado para executar a multa gera risco grave de *inefetividade* da pena, a qual, conforme reconhecido na ADI 3.150, exerce importante papel retributivo e preventivo geral, desestimulando o infrator e infratores em potenciais. Sobre o assunto, transcrevo o seguinte excerto do voto do i. Relator, Min. Luís Roberto Barroso, acrescido de grifos, na ADI 3.150:

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.**

47. A meu sentir, demonstra-se recomendável, portanto, a necessidade de manifestação desta Corte de forma conclusiva sobre o assunto.

*v. Dispositivo*

48. Diante do exposto, voto no sentido de **negar provimento ao recurso extraordinário**, mantendo o acórdão recorrido com a finalidade de reafirmar a legitimidade exclusiva do Ministério Público para execução da multa criminal na vara de execuções criminais.

49. Ademais, em nome da segurança jurídica, proponho ao Colegiado o seguinte regime de observância do precedente que venha a se formar, caso acolhida majoritariamente a posição ora externada. Dito de forma direta, convém explicitar que (i) seja observado o disposto no art. 51 do Código Penal, na redação dada pela Lei nº186; 13.964/2019, a partir da sua entrada em vigor; (ii) sejam devolvidos ao juízo de execução penal todos os processos em que o Ministério Público, após a vigência da Lei nº186; 13.964 /2019, manteve-se inerte e foi determinada a remessa à Fazenda Pública para fins de inscrição em dívida ativa da pena de multa; (iii) deve ser observada a modulação de efeitos formulada na ADI 3.150, que estabeleceu a competência concorrente da Procuradoria da Fazenda Pública quanto às execuções findas ou iniciadas até a data do trânsito em julgado daquele processo.

50. Por fim, para fins de repercussão geral, proponho a fixação da seguinte tese de julgamento:

*“À luz do artigo 51 do Código Penal, na redação dada pela Lei nº186; 13.964, de 2019, o Ministério Público é o legitimado exclusivo para a cobrança da multa criminal, a ser realizada na vara de execuções criminais, não cabendo indicar legitimidade subsidiária da Fazenda Pública na espécie.”*

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator