



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.377.843/PR

RELATOR: MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDA: UNIÃO

PARECER ARESV/PGR Nº 914215/2022

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO PENAL. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1219. MULTA PENAL. EXECUÇÃO. LEGITIMIDADE. ADI 3.150/DF. LEI 13.964/2019. SANÇÃO CRIMINAL. DÍVIDA DE VALOR. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE PRIORITÁRIA. FAZENDA PÚBLICA. LEGITIMIDADE SUBSIDIÁRIA. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Recurso extraordinário representativo do Tema 1219 da sistemática da Repercussão Geral: *“Legitimidade subsidiária da Procuradoria da Fazenda Pública, após a vigência da Lei 13.964/2019, para execução de pena de multa decorrente de condenação criminal, nos casos de inércia do Ministério Público”*.
2. Subsiste, mesmo após a edição da Lei 13.964/2019, a legitimidade subsidiária da Fazenda Pública para a execução da pena de multa decorrente de condenação criminal, eis que mantida a característica de dívida de valor da sanção.
3. Permanece o entendimento adotado no julgamento da ADI 3.150/DF, no sentido de que detém o Ministério Público legitimidade preferencial para a execução da multa imposta em condenação criminal, tendo a Fazenda Pública legitimação subsidiária para a cobrança, caso haja inércia do *Parquet*.
4. A interpretação legislativa há de propiciar a atuação conjunta dos órgãos, Ministério Público e Advocacia Pública, em prol do interesse público e da necessidade de se conferir eficácia às funções da pena. Precedentes do STF (ADIs 7.042/DF e 7.043/DF).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

5. Proposta de tese de Repercussão Geral: *“A Procuradoria da Fazenda Pública tem legitimidade subsidiária para execução de pena de multa decorrente de condenação criminal, nos casos de inércia do Ministério Público, mesmo após a edição da Lei 13.964/2019”*.

– Parecer pelo provimento do recurso extraordinário, com fixação da tese sugerida.

Excelentíssimo Senhor Ministro André Mendonça,

Trata-se de recurso extraordinário, representativo do Tema 1219 da sistemática da Repercussão Geral, referente à *“legitimidade subsidiária da Procuradoria da Fazenda Pública, após a vigência da Lei 13.964/2019, para execução de pena de multa decorrente de condenação criminal, nos casos de inércia do Ministério Público”*.

O recurso extraordinário foi interposto pelo Ministério Público Federal em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por meio do qual a Corte Regional declarou a legitimidade exclusiva do Ministério Público para promover a execução da pena de multa fixada em sentença penal condenatória.

Entendeu o Tribunal *a quo* que a redação dada pela Lei 13.964/2019 ao art. 51 do Código Penal conduziria à superação do precedente fixado na ADI 3.150/DF, que reconheceu a competência subsidiária da Fazenda Pública



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

para a promoção da execução da pena de multa. O referido *decisum* ficou assim ementado:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO EM EXECUÇÃO PENAL. EXECUÇÃO DA PENA DE MULTA. JUÍZO COMPETENTE. VARA DE EXECUÇÕES PENAIS. LEGITIMIDADE EXCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PROVIMENTO.

1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 12/12/2018, ao julgar a ADI 3150/DF, firmou o entendimento no sentido de que, conquanto a Lei 9.268/96 tenha conferido à pena de multa o status de dívida de valor, o advento da norma não retirou o seu caráter de sanção criminal, pertencendo ao Ministério Público a legitimação prioritária para a sua execução perante a Vara de Execuções Penais, sendo que, por ser também dívida de valor em face do Poder Público, esta pode ser subsidiariamente cobrada pela Fazenda Pública, na Vara de Execução Fiscal, caso o Ministério Público não houver atuado em prazo razoável (90 dias). No julgamento dos embargos declaratórios ocorrido em 20/05/2020, o Ministro Roberto Barroso determinou que, 'por razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, devem ser modulados temporalmente os efeitos da decisão, de modo a estabelecer a competência concorrente da Procuradoria da Fazenda Pública quanto às execuções findas ou iniciadas até a data do trânsito em julgado da presente ação direta de inconstitucionalidade' (ADI 3150 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020).

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

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, o Ministério Público Federal alega ofensa ao art. 5º, XLVI, *c*, do texto constitucional, afirmando que subsistiria a legitimidade subsidiária da Fazenda Pública para a execução da pena de multa.

O recorrente argumenta que, com a alteração legislativa promovida pela Lei 13.964/2019 no art. 51 do Código Penal, teriam surgido divergências doutrinária e jurisprudencial sobre a legitimidade para a cobrança da pena de multa, além de dúvidas sobre qual seria o juízo competente para sua execução.

Invoca o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.150/DF para defender que, ao contrário do que firmado no acórdão recorrido, permaneceriam válidos os fundamentos daquela ação direta, no sentido da legitimação prioritária, mas não exclusiva, do Ministério Público para a execução da pena de multa.

Pondera que a inclusão, no referido dispositivo penal, da competência do Juízo da Execução Penal para a cobrança da pena de multa seria resultado da aplicação do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Federal, no sentido de preservar a legitimidade preferencial do Ministério Público e de confirmação da atuação da Fazenda Nacional, no caso de inércia do órgão ministerial.

Requer seja dado provimento ao recurso extraordinário, para reformar o acórdão recorrido, *“que considerou o MPF como legitimado exclusivo para a cobrança de multa penal”*.

Apresentadas as contrarrazões, o Vice-Presidente do Tribunal *a quo* proferiu juízo positivo de admissibilidade do recurso, selecionando-o como representativo da controvérsia.

Encaminhado o recurso ao Supremo Tribunal Federal e, submetido ao Plenário Virtual, essa Corte reconheceu a existência de repercussão geral e delimitou o tema a ser examinado neste *leading case*. O respectivo aresto ficou assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CRIMINAL. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. EXECUÇÃO DE PENA DE MULTA. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO NA ADI 3.150. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 13.964/2019. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. PAPEL UNIFORMIZADOR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

Eis, em síntese, o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. PRELIMINARMENTE: AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO PGR

Em consulta ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, verifica-se que Vossa Excelência liberou o presente processo para inclusão na pauta de julgamentos do Plenário, com inserção no calendário para exame na sessão virtual de 16/12/2022 a 6/2/2023¹, sem, contudo, ter sido aberta vista ao Procurador-Geral da República para emissão de parecer sobre o mérito da controvérsia constitucional.²

O Código de Processo Civil preconiza que o Ministério Público será chamado para, no prazo de 30 dias úteis, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal³.

Especificamente quanto aos feitos que envolvem a sistemática da Repercussão Geral, estabelece o diploma processual a participação obrigatória

1 Pauta nº 170/2022, DJe 249, de 6 de dez. 2022.

2 Até o momento, somente houve remessa eletrônica dos autos à Procuradoria-Geral da República para fins de intimação do acórdão que reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, oportunidade em que o PGR manifestou ciência da decisão e informou aguardar a abertura de vista, após regular instrução, para prolação do respectivo parecer. Além disso, o PGR apresentou espontaneamente manifestação acerca do pedido de suspensão nacional dos processos análogos.

3 “Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:

I - interesse público ou social;

II - interesse de incapaz;

III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.”

“Art. 180. O Ministério Público gozará de prazo em dobro para manifestar-se nos autos, que terá início a partir de sua intimação pessoal, nos termos do art. 183, § 1º .



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

do Ministério Público. Nesses processos, há o relator de intimar o órgão ministerial para manifestar-se, dispondo o *Parquet* de 15 dias para oferecer parecer, havendo a inclusão em pauta de ocorrer apenas após o transcurso daquele prazo.⁴

O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, recepcionado pela Constituição de 1988 como norma de natureza processual, ao dispor sobre a intimação do Procurador-Geral da República nos processos de sua competência originária ou recursal, assim dispõe:

Art. 50. Sempre que couber ao Procurador-Geral manifestar-se, o Relator mandará abrir-lhe vista antes de pedir dia para julgamento ou passar os autos ao Revisor.

§ 1º Quando não fixado diversamente neste Regimento, será de quinze dias o prazo para o Procurador-Geral manifestar-se.

Art. 52. O Procurador-Geral terá vista dos autos:

XIV – nos outros processos em que a lei impuser a intervenção do Ministério Público;

XV – nos demais processos, quando, pela relevância da matéria, ele a requerer, ou for determinada pelo Relator, Turma ou Plenário.

(...)

⁴ “Art. 1.038. O relator poderá:
(...)

II - requisitar informações aos tribunais inferiores a respeito da controvérsia e, cumprida a diligência, intimará o Ministério Público para manifestar-se.” (Grifo nosso)

§ 1º No caso do inciso III, os prazos respectivos são de 15 (quinze) dias, e os atos serão praticados, sempre que possível, por meio eletrônico.

§ 2º Transcorrido o prazo para o Ministério Público e remetida cópia do relatório aos demais ministros, haverá inclusão em pauta, devendo ocorrer o julgamento com preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 325. O(A) Relator(a) juntará cópia das manifestações aos autos, quando não se tratar de processo informatizado, e, uma vez definida a existência da repercussão geral, julgará o recurso ou pedirá dia para seu julgamento, após vista ao Procurador-Geral, se necessária; negada a existência, formalizará e subscreverá decisão de recusa do recurso. (Grifo nosso)

Em consonância com as normas processuais, estabelece o art. 18, II, *h*, da Lei Complementar 75/1993⁵ que a intimação de membro do Ministério Público da União, inclusive de seu Chefe, será de forma pessoal e nos autos, para qualquer finalidade.

O art. 41, VI, da Lei 8.625/1993, igualmente, estabelece que a intimação do membro do Ministério Público será pessoal *“em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista”*.

Na esteira da legislação, o presente processo haveria de ser liberado para julgamento somente depois de oportunizada a participação deste órgão ministerial, sobretudo por se tratar de controvérsia com expressa previsão legal de vista ao Procurador-Geral da República e de especial relevância para as atribuições do Ministério Público como um todo, tanto é assim que o MPF figura, no feito, como parte recorrente.

⁵ *“Art. 18. São prerrogativas dos membros do Ministério Público da União: (...)*

II – processuais: (...)

h) receber intimação pessoalmente nos autos em qualquer processo e grau de jurisdição nos feitos em que tiver que officiar.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Saliente-se que é prerrogativa do Ministério Público manifestar-se por último no processo, após a prática da totalidade dos atos instrutórios que o Relator entender cabíveis para deslinde do tema em questão. Por tal motivo, há o Ministério Público de aguardar a vista adequada para a prolação do parecer, sem adiantar-se quanto ao mérito quando da intimação do acórdão atinente ao reconhecimento da Repercussão Geral, ante a possibilidade, por exemplo, de admissão de *amici curiae* e de convocação de audiências públicas sobre o tema em debate.

Assim, seria também inadequada a manifestação espontânea da PGR antes da liberação do feito para a pauta, tendo em conta que apenas depois desse momento houve a sinalização da conclusão da fase de instrução. No entanto, mesmo em se tratando de hipótese legal de vista obrigatória dos autos ao Ministério Público e tendo havido omissão quanto à observância desta prerrogativa, vem o Procurador-Geral da República, espontaneamente, em colaboração com o bom andamento dos trabalhos judiciais e em observância ao princípio da celeridade como direito fundamental, apresentar o presente parecer.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. EXAME DO TEMA 1219 DA REPERCUSSÃO GERAL

2.1 Delimitação da controvérsia atinente à legitimidade subsidiária da Procuradoria da Fazenda Pública, após a vigência da Lei 13.964/2019, para execução de pena de multa decorrente de condenação criminal, nos casos de inércia do Ministério Público.

O tema delimitado para exame sob a sistemática da Repercussão Geral nestes autos diz respeito à subsistência ou não da legitimidade subsidiária da Fazenda Pública, tendo em vista a entrada em vigor da Lei 13.964/2019, para a execução da pena de multa decorrente de condenação criminal.

O art. 51 do Código Penal, com a redação que lhe foi dada pela Lei 13.964/2019, estabelece que, *“transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será executada perante o juiz da execução penal e será considerada dívida de valor, aplicáveis as normas relativas à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição”*.

Considerando a referida alteração legislativa, o Tribunal *a quo* entendeu que teria havido superação do entendimento, firmado por esta Suprema Corte na ADI 3.150/DF, sobre a legitimidade subsidiária da Fazenda Pública para a execução da multa penal, de modo que tal atribuição seria exclusiva do Ministério Público, a ser realizada perante o Juízo da Execução Penal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O recorrente, por sua vez, defende que, a despeito da novel legislação, permaneceria vigente a orientação firmada no exame da ADI 3.150/DF, no sentido de que o Ministério Público detém legitimidade prioritária para promover a execução da pena de multa, tendo a Fazenda Pública legitimidade subsidiária, caso haja inércia do órgão ministerial.

O Supremo Tribunal Federal consignou, ao reconhecer a existência de repercussão geral, que a matéria em debate detém densidade constitucional, competindo à Corte decidir se a Fazenda Pública mantém sua participação subsidiária, considerando o entendimento firmado na citada ação direta e a superveniência da Lei 13.964/2019.

Salientou que a solução do tema favorecerá a celeridade processual e a racionalização dos custos relativos aos recursos materiais e humanos na prestação jurisdicional, conduzindo a uma maior efetividade no combate ao crime e à violência, em consonância com o objetivo de desenvolvimento sustentável para a promoção da paz, da justiça e de instituições eficazes (ODS 16), previsto na Agenda 2030 das Nações Unidas.

Concluiu que a *vexata quaestio* tem relevância sob as perspectivas política, econômica, social e jurídica, além de transcender os limites subjetivos da causa, especialmente porque (i) em debate questão diretamente relacionada ao *jus puniendi* do Estado, que interfere na execução das multas criminais em todo o território nacional; e (ii) o acórdão recorrido, ao atribuir exclusivamente ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ministério Público a legitimidade para execução da pena de multa, teria afastado entendimento firmado em controle concentrado pela Suprema Corte, o que reclama pronunciamento definitivo e uniformizador do Plenário.

2.2 A prevalência do entendimento firmado na ADI 3.150/DF, mesmo após a edição da Lei 13.964/2019, e a subsistência da legitimidade subsidiária da Fazenda Pública para a execução da pena de multa decorrente de condenação criminal.

A controvérsia tratada neste paradigma, de fato, guarda complexidade e relevância. Tanto é assim que esse Supremo Tribunal Federal já analisou a questão nos autos da ADI 3.150/DF e, considerando as mudanças trazidas pela Lei 13.964/2019, reconheceu a existência de repercussão geral da matéria tratada nestes autos, tendo delimitado o tema do presente *leading case*, para retomar o exame da matéria sob a perspectiva da novel legislação.

O art. 51 do Código Penal, com a redação da Lei 9.268/1996, foi modificado pela Lei 13.964/2019, nos seguintes termos:

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 9.268/1996 – Grifo nosso).

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

suspensivas da prescrição. (Redação dada pela Lei 13.964/2019 – Grifo nosso).

A Suprema Corte, ao examinar a mencionada ADI 3.150/DF, tratou detalhadamente da questão relativa à legitimidade para a execução da pena de multa que não for paga, espontaneamente, pelo condenado no prazo legal. Naquele julgamento, ao analisar a constitucionalidade do mencionado dispositivo penal, ainda com a redação dada pela Lei 9.268/1996, a Corte firmou orientação pela legitimidade subsidiária da Fazenda Pública para a execução da pena de multa.

Na oportunidade, quando em análise significativa alteração legislativa⁶, o Supremo Tribunal Federal destacou a existência de divergências doutrinária e jurisprudencial sobre o órgão legitimado para a cobrança da multa criminal, discorrendo acerca de entendimentos que (i) defendiam o caráter de sanção criminal da multa e a necessidade desta ser executada unicamente pelo Ministério Público perante o Juízo das Execuções Penais; e (ii) apontavam que a lei teria alterado a natureza jurídica da sanção pecuniária e, por isso, caberia apenas à Procuradoria da Fazenda ajuizar a ação de execução fiscal para a cobrança do débito.

6 A anterior redação do art. 51 do Código Penal, conferida pela Lei 7.209/1984, previa a possibilidade de conversão da multa em pena de detenção, quando o condenado, deliberadamente, deixava de honrá-la. A Lei 9.268/1996 afastou essa possibilidade, referindo-se à multa penal como dívida de valor.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Esclarecendo que a mudança promovida pela Lei 9.268/1996 ao art. 51 do Código Penal não retirou da multa o seu caráter de pena, de sanção criminal, e teve como objetivos evitar a conversão da multa em detenção e facilitar sua cobrança, afastando obstáculos que, frequentemente, possibilitavam a incidência da prescrição, a Corte Suprema assentou que a legitimação para a cobrança da pena de multa haveria de ser prioritariamente do Ministério Público, admitindo-se, porém, a legitimidade subsidiária da Fazenda Pública, em caso de inércia do órgão acusatório.

Utilizando como fundamento, também, o mister constitucional do Ministério Público, sobretudo o de promover, privativamente, a ação penal pública, bem como o de que a pena de multa é caracterizada como dívida de valor, a Corte Suprema assentou a orientação de que a multa poderia ser subsidiariamente cobrada pela Fazenda Pública, caso o Ministério Público não atuasse em prazo razoável.

O Tribunal, ao final, fixou as 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; e (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,*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

conforme o caso) para a respectiva cobrança na própria Vara de Execução Fiscal, com a observância do rito da Lei 6.830/1980”⁷.

As razões adotadas pela Suprema Corte na referida ação direta têm estrita aderência com o presente caso, sendo de todo adequado compreender que subsiste, mesmo após a edição da Lei 13.964/2019, a legitimidade subsidiária da Procuradoria da Fazenda Pública para a execução da pena de multa decorrente de condenação criminal.

7 ADI 3.150/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do acórdão Min. Roberto Barroso, DJe 13 ago. 2018, assim ementado:

“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 “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.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O que se percebe, da nova redação atribuída ao art. 51 do Código Penal, é que o legislador apenas explicitou a interpretação dada à norma a partir da orientação adotada na ADI 3.150/DF, no sentido de que a multa criminal, prioritariamente, há de ser executada pelo *Parquet* perante o Juízo da Execução Penal, mas, considerando sua característica de dívida de valor e havendo inércia do órgão ministerial, poderá ser executada pela Procuradoria da Fazenda Pública, sendo-lhe aplicáveis as normas relativas à dívida ativa.

A inovação legislativa trazida pela Lei 13.964/2019, ao dispor que a multa será executada perante o Juízo de Execução Penal, somente elucidou o que já ocorria na prática, a partir das premissas fixadas por essa Corte Suprema: o Ministério Público tem prevalência para, perante o Juízo competente, acompanhar o pagamento da pena e, não ocorrendo a execução, terá a Fazenda Pública a incumbência de promovê-la.

O Ministério Público segue como o principal legitimado para executar a cobrança das multas fixadas em sentenças penais condenatórias. Esse entendimento, contudo, não exclui a legitimidade subsidiária da Advocacia Pública para, por intermédio da Procuradoria da Fazenda, fazê-lo, caso o pagamento não seja executado pelo órgão acusatório.

Significa dizer que, além da dimensão de prevenção geral ínsita à multa criminal, persiste a dimensão de interesse público secundário, como dívida de valor, da imposição da sanção, sobre a qual não poderia o Ministério



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Público ser o único decisor, sob pena de inobservância do próprio princípio da separação de poderes.

Inexistem, portanto, razões para afastar a interpretação firmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.150/DF quanto ao tema, sendo de todo cabíveis as considerações feitas pelo Ministro Roberto Barroso naquela assentada:

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 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. 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).

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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 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.*

(...)

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. (Grifo nosso).*

Prevalece o *ratio* adotada pelo Supremo Tribunal Federal no referido julgado em controle concentrado, evidenciando-se que a superveniência da Lei 13.964/2019 em nada modifica o entendimento de que o Ministério Público detém legitimidade preferencial para a execução da multa imposta por



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

condenação criminal, tendo a Fazenda Pública legitimação subsidiária para a cobrança, caso haja inércia do *Parquet*.

É importante que a Suprema Corte reitere, nesta oportunidade própria da sistemática dos precedentes qualificados, sua orientação pela atuação subsidiária da Fazenda Pública na execução da multa decorrente de condenação criminal.

2.3 *A atuação conjunta do Ministério Público e da Advocacia Pública em prol do interesse público e da necessidade de se conferir eficácia às funções da pena.*

Nos termos da Constituição Federal, o Ministério Público é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cabendo-lhe, ainda, zelar pelo efetivo respeito aos Poderes Públicos e à ordem constitucional, bem como pela proteção do patrimônio público e social (arts. 127 e 129, CF).

Além disso, não se desconhece a atribuição privativa do Ministério Público para a propositura da ação penal pública, nem os reflexos da atuação preponderante do órgão nos vários aspectos da persecução penal, inclusive na execução das sentenças condenatórias como um todo.

Por outro lado, tem a Advocacia Pública a função de representar os entes federados, judicial e extrajudicialmente, exercendo o importante papel



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de zelar pelo patrimônio da respectiva pessoa jurídica de direito público representada, recaindo sobre a Procuradoria da Fazenda a atribuição de execução da dívida ativa fiscal (art. 131, CF).

No Estado Democrático de Direito, a Advocacia Pública assume mais do que uma função jurídica de defesa dos interesses patrimoniais dos entes públicos, momento em que o interesse público em suas dimensões primária e secundária há de convergir.

Assim, a atuação dos órgãos públicos, respeitados os espaços institucionais estabelecidos pela própria Constituição Federal, há de acontecer em prol do interesse público, no sentido da conjugação de esforços para a realização de políticas públicas e concretude dos direitos fundamentais.

No caso concreto, a atuação estatal deve primar pela máxima eficácia às sanções penais, dando-se concretude à finalidade dissuasória da pena. A multa, como espécie de sanção criminal, tem relevante papel retributivo e preventivo geral e, por consequência, há de ser efetivamente paga.

Vale lembrar que os recursos do Fundo Penitenciário Nacional, que são também advindos de multas criminais e têm previsão de repasses obrigatórios da União aos demais entes federados, são destinados a financiar e apoiar atividades e programas de modernização e aprimoramento do sistema



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

penitenciário brasileiro⁸, de modo que o recebimento de tais valores é de interesse de todos os órgãos do Poder Público, bem como de toda a sociedade.

Portanto, a execução da multa há de ser realizada de modo a facilitar sua quitação e a evitar que ocorra a prescrição. Limitar a atuação da Fazenda Pública, outorgando ao Ministério Público a exclusividade na execução da pena pecuniária, equivaleria a ir de encontro ao interesse público e à necessidade de se conferir eficácia às funções da pena.

A interpretação legislativa há de propiciar a atuação conjunta dos órgãos, na defesa dos valores públicos. Entender possível a legitimidade prioritária do Ministério Público, *dominus litis* da ação penal, e subsidiária a da Fazenda Pública, a quem cabe zelar pelo patrimônio dos entes públicos, significa emprestar efetividade à pena de multa e robustecer o sistema penal como um todo, consubstanciando, ao final, defesa do interesse público e proteção do próprio Estado Democrático de Direito.

8 Nos termos da Lei Complementar nº 79/1994, que cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN e dá outras providências:

“Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a ser gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional.

Art. 2º Constituirão recursos do FUNPEN:

(...)

V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado;”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É de se salientar que recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, nas ADIs 7.042 e 7.043, em que reconhecida a inconstitucionalidade da retirada da legitimidade concorrente disjuntiva da advocacia pública para ajuizamento das ações de improbidade, reafirmam essa posição.⁹

A interpretação a ser conferida ao dispositivo objeto de debate no presente tema, portanto, há de ter hermenêutica constitucionalmente conformada, no sentido também dessa legitimidade abrangente, mais protetiva que é do patrimônio público, no cumprimento da obrigação dos entes federados de conservar o patrimônio público, aí incluído o erário (art. 23, I, c/c art. 131 da CF).

3. DA APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO

No recurso extraordinário, aponta-se ofensa ao artigo 5º, XLVI, *c*, da Constituição Federal, requerendo-se a reforma do acórdão recorrido, que

9 O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADIs 7.042 e 7.043, que impugnavam vários dispositivos da Lei 14.230/2021, entre eles o que previa a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ações diretas para, entre outras determinações: “(a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil”. (Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Ata nº 24, de 25/8/2022. DJe nº 177, de 2/9/2022).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

considerou o Ministério Público como legitimado exclusivo para a cobrança de multa penal.

Consoante explicitado no item de exame do tema, mesmo após a vigência da Lei 13.964/2019, há de ser mantido o entendimento firmado pela Suprema Corte no julgamento da ADI 3.150/DF, eis que a multa penal permanece sendo dívida de valor.

Além disso, há de se propiciar a atuação conjunta dos órgãos, em prol do interesse público e da necessidade de se conferir eficácia às funções da pena, detendo o Ministério Público legitimidade preferencial para a execução da multa imposta em condenação criminal, e a Fazenda Pública legitimação subsidiária para a cobrança, caso haja inércia do *Parquet*.

Portanto, o recurso extraordinário há de ser provido para, reformando-se a decisão de segundo grau, reconhecer-se legitimidade subsidiária à Procuradoria da Fazenda Pública para promover a execução da pena de multa fixada em sentença penal condenatória.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo provimento do recurso extraordinário e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1219, sugere a fixação da seguinte tese:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Procuradoria da Fazenda Pública tem legitimidade subsidiária para execução de pena de multa decorrente de condenação criminal, nos casos de inércia do Ministério Público, mesmo após a edição da Lei 13.964/2019.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[VCM-RSRL]