

Parecer

• • •

Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral de Justiça

Processo SEI nº 20.22.0001.0086724.2022-81

Origem: Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Execução Penal

Assunto: requerimento para fins de que seja estipulado o patamar mínimo de R\$ 3.000,00, para a execução judicial da pena de multa

EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA,

I

Trata-se de expediente instaurado pela douta Coordenação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Execução Penal, por meio da Portaria nº 02/2022, na qual solicita à Chefia Institucional avaliar a possibilidade de ser estabelecido um valor mínimo para que o Ministério Público promova a execução da pena de multa.

Em seus argumentos, devidamente delineados na Portaria inaugural, a requerente fundamenta o seu pedido em três alicerces básicos: (i) no mês de novembro de 2022, a execução das multas arbitradas criminalmente passou a ser realizada pelo Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU); (ii) é alto o custo do Estado no processamento de processo de execução, havendo com baixa arrecadação; e (iii) é baixo o número de membros e servidores junto à Vara de Execuções Penais, que apresenta excesso de acervo.

O pleito foi instruído inicialmente com os seguintes documentos: (i) Ato Normativo TJ nº 1/2020, que dispõe sobre a implantação do Sistema Eletrônico de Execução Unificado - SEEU, no Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro; (ii) Ofício da Assessoria de Inf. e Proc. Matéria Criminal do TJ, dirigido ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Criminais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, contendo orientação sobre a execução das penas de multa através do SEEU; e (iii) manual que orienta sobre o cadastro eletrônico de processo de Execução de Pena de Multa.

Considerando a natureza da temática, o feito, inicialmente, foi encaminhado à Subprocuradoria-Geral de Justiça de Assuntos Criminais, com vistas à Assessoria Criminal.

No âmbito da Subprocuradoria-Geral de Justiça de Assuntos Criminais, foi solicitada a manifestação da sua Assessoria Criminal e, em paralelo, que fosse esclarecido pela douta Coordenação requerente a fórmula do cálculo efetuado, para se chegar ao patamar de três mil reais como valor mínimo a ser considerado.

Pela Coordenação do CAO de Execução Penal, foi informado, em síntese, que: (i) em reunião com a então Coordenadora deste Centro de Apoio e alguns membros das Promotorias de Justiça de Execução Penal da Capital, restou ajustado, pela maioria, que o valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) seria um patamar mínimo razoável para a execução da pena de multa por via judicial; (ii) a discussão realizada levou em consideração o contido no art. 2º do Decreto Estadual nº 41.400/2008, que autoriza a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro a requerer a extinção dos processos de Execução Fiscal, qualquer que seja o ano de seu ajuizamento, quando o crédito em execução tiver valor atualizado inferior a 2.136,03 UFIRs; e (iii) o teor da Resolução PGE nº 2.436, de 14 de janeiro de 2008, em que é estabelecido valor mínimo para ajuizamento de Execuções Fiscais.

O Decreto Estadual nº 41.400/2008 consta do *index* 2126048 e a Resolução PGE nº 2436/2008 veio no *index* 2126067.

Manifestação da Assessoria Criminal indicando, em síntese, que a particularidade do tema reclama diretrizes administrativo-institucionais.

O feito retornou à Chefia Institucional, que o encaminhou a esta Consultoria Jurídica para manifestação.

II

A legitimidade ativa do Ministério Público para a execução da pena de multa foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3.150. Na ocasião, foi conferida interpretação conforme a Constituição ao art. 51 do Código Penal e fixadas 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; (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 nº 6.830/1980” (red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, j. em 13.12.2018, DJe de 6.8.2019). Em sede de Embargos de Declaração, foi acrescido 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” (rel. Min. Roberto Barroso, j. em 20.4.2020, DJe de 20.5.2020).

A discussão veio a ser reacendida com a alteração promovida no art. 51 do Código Penal pela Lei nº 13.964/2019, de modo que o preceito passou a ter o seguinte teor: “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”. Como o juízo competente passou a ser, única e exclusivamente, a Vara de Execução Penal, argumenta-se com a supressão da legitimidade ativa subsidiária da Fazenda Pública. Não há dúvidas de que a alteração promovida pela Lei nº 13.964/2019 ressaltou o caráter penal da multa imposta em processo criminal e, com o reconhecimento da competência exclusiva da Vara de Execuções Penais, aumentaram as vozes no sentido de reconhecer que não mais subsiste a legitimidade subsidiária da Fazenda Pública.

Em relação ao presente processo administrativo, a questão que circunscreve a temática a ser enfrentada está intrinsecamente relacionada a duas teses relacionadas à pena de multa. A primeira, que fundamenta a função social da pena de multa dentro dos atributos da retribuição (caráter aflitivo ou retributivo)¹ e da prevenção (natureza preventiva). A segunda, com grande obviedade pragmática, decorre do aspecto pecuniário da pena de multa, em que sua natureza é compreendida a partir de uma lógica meramente arrecadatória.

No âmbito desta Instituição, já em meados de 2020, a Promotora de Justiça Maria Fernanda Dias Mergulhão publicou o artigo intitulado “Pena de multa criminal – uma abordagem realística”, no qual estabelece uma premissa acadêmica significativamente contrária ao estabelecimento de parâmetros mínimos para a execução de multa penal pelo Ministério Público, *verbis*:

Multa criminal não guarda qualquer semelhança com outras sanções pecuniárias, a exemplo de *composições civis* ou *transações penais* no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, quando essas girarem em torno de valores em pecúnia, por se tratar de medidas despenalizantes.²
(...)

Problema sério se apresenta quando o crédito exequendo é oriundo de multa penal, vez que uma das características da sanção penal é sua *inderrogabilidade*, ou seja, a certeza de seu cumprimento, traduzindo-se em verdadeiro princípio vetor do direito penal. Como compatibilizar o Princípio da Inderrogabilidade com os valores estabelecidos por atos administrativos inerentes à legislação tributária na execução da pena de multa?
(...)

Cada Estado da federação possui competência normativa para fixar valores mínimos para a execução do crédito tributário. Não se exige lei formal, à medida que o juízo de oportunidade de conveniência

¹ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*. Parte Geral, volume 1, 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 72.

² MERGULHÃO, Maria Fernanda Dias. Pena de multa criminal – uma abordagem realística. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 76, abr./jun., p. 159-176, 2020.

para esse fim pode ser disciplinado por ato administrativo normativo, via de regra, por Portarias ou Resoluções.

Questiona-se, no entanto, se essa diretriz se coadunaria com o princípio da inderrogabilidade da pena de multa. É razoável determinar valores mínimos para a execução da pena de multa? E os fins da pena? Determinar valor mínimo para executar pena de multa não violaria as funções da pena (retributiva e pedagógica), também aplicáveis às penas pecuniárias, na medida em que a coercitividade estatal não seria de plano impedida em face da não propositura da ação pelo valor mínimo imposto?

Assim sendo, a multa penal, se não adimplida voluntariamente pelo condenado, no Juízo de Execução Penal, o Promotor de Justiça tem o poder-dever de cobrar o valor do referido crédito (...).

Apesar dos argumentos contrários, não podemos ignorar que o direito não é infenso a custos. Aliás, toda construção teórica da análise econômica do direito decorre dessa constatação. O posicionamento da Coordenadora é justamente direcionado ao não ajuizamento das execuções de multas criminais de pequeno valor, com fundamento na lógica do custo-benefício econômico-financeiro, empregado em defesa da Fazenda Pública, no exercício da sua função arrecadatória, bem como diante das carências organizacionais dos serviços internos deste Ministério Público.

A posição a ser adotada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro há de incursionar em aspectos bem mais amplos que aqueles afetos a um valor mínimo para a execução da pena de multa, a exemplo do protesto da certidão da existência dessa pena, como fez o congênere de São Paulo (Resolução nº 1.229/2020-PGJ-CGMP, de 24 de setembro de 2020), que também entende ser imprescindível a execução, independentemente do valor, quando, entre outras situações, o condenado possuir renda ou bens suficientes (art. 3., § 2., I). Também há de ser considerados no debate os efeitos do Tema 931 dos Recursos Repetitivos da 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual o inadimplemento da multa não obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade da pena privativa de liberdade, caso o condenado comprove a impossibilidade de pagamento. Cada um desses aspectos será influenciado pelo caráter essencialmente penal da multa, o que foi acentuado com o advento da Lei nº 13.964/2019.

III

Considerando o acima exposto, que demonstra que a solução proposta pela então Coordenadora de Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Execução Penal exige debates mais amplos, o que envolve, inclusive, maiores considerações valorativas e propedêuticas sobre a temática, sob pena de mácula à

própria indisponibilidade da persecução penal em sentido amplo, esta Consultoria Jurídica sugere seja constituído grupo de trabalho para analisar a temática e apresentar proposta de regulamentação interna a ser editada pela Chefia Institucional.

Rio de Janeiro, 16 de fevereiro de 2023.

EMERSON GARCIA

Consultor Jurídico