Despacho do Presidente da República sobre o Parecer nº GM-009: "Aprovo. Em 13-7-2000". Publicado no Diário Oficial de 17.7.2000.

Parecer nº GM - 009

Adoto, para os fins do art. 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo PARECER Nº AGU/SF-02/2000, de 04 de julho de 2000, da lavra do Consultor da União, Dr. OSWALDO OTHON DE PONTES SARAIVA FILHO, e **submeto-o** ao **EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, para os efeitos do art. 40 da referida Lei Complementar.

Brasília, 13 de julho de 2000.

GILMAR FERREIRA MENDES

Advogado-Geral da União

PARECER Nº AGU-SF-02/2000 (Anexo ao Parecer GM-09/00)

PROCESSOS Nº 08003.000.313/99-62

ORIGEM: Ministério da Justiça

ASSUNTO: Pedido de audiência à Advocacia-Geral da União para que seja dirimida a controvérsia entre órgãos Jurídicos da Administração Federal no que respeita à competência para execução de pena de multa imposta em decorrência de processo criminal.

EMENTA: Legitimidade para propor a execução de multa criminal. Interpretação e aplicação controvertida do artigo 51 do Código Penal, com a redação determinada pelo artigo 1º da Lei nº 9.268, de 1º de abril de 1996. Matéria que deve ser examinada com a observância do disposto no art. 2º, incisos V e VII, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, instituidora do FUNPEN, e de leis estaduais que criaram os respectivos Fundos Penitenciários Estaduais. Aplicação do art. 24, *caput*, inciso I e § § 1º ao 4º, da C.F./88 - uso da competência concorrente para legislar sobre direito financeiro e direito penitenciário. Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional executar a multa criminal, quando o Órgão prolatador da sentença penal condenatória transitada em julgado for Federal. Em se tratando de condenação de Justiça Estadual, a competência para cobrar a multa é da Procuradoria-Geral da Fazenda do Estado, em todos os casos pela via da Lei nº 6.830/80 (L.E.F.). Diante de sua natureza e tratamento constitucional e tendo em vista as funções repressivas e de ressocialização do condenado, além do princípio constitucional da moralidade da Administração Pública, são inaplicáveis às multas criminais as normas gerais de anista fiscal, bem como as de fixação de piso, a partir do qual a inscrição em Dívida Ativa e a execução fiscal dos demais créditos podem ser promovidas.

PARECER

I – O RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça, por intermédio do AVISO nº 551/GM/1999, submete à apreciação do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, à luz do que dispõe o inciso XI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, a controvérsia decorrente de divergência de entendimentos emanados da Consultoria Jurídica do seu Ministério e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no que diz respeito à competência para a promoção da execução da pena de multa imposta em processo criminal, em face da polêmica ainda existente quanto à interpretação e aplicação do artigo 51 do Código Penal, com a redação dada pelo artigo 1º da Lei nº 9.268, de 1º de abril de 1996, para que a aludida divergência seja dirimida.

2. Vamos à redação do artigo 51 do Código Penal, que, aliás, não prima pela clareza:

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

3. Há de se levar em conta também a criação do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994:

> *"Art. 1º. Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), a ser gerido pelo Departamento de Assuntos Penitenciários da Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça, com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro."*
>
> *"Art. 2º. Constituirão recursos do FUNPEN:*
>
> *.....*
>
> *IV - recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei n. 7.560, de 19 de dezembro de 1986;*
>
> *V - **multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado** (destaquei em negrito);*
>
> *.....*
>
> *VII - cinqüenta por cento do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses;"*

4. Note-se que a redação do inciso V do artigo 2º da Lei Complementar 79 também não é das mais felizes, gerando interpretações díspares.

5. E mais: alguns Estados, como o de São Paulo, criaram, com supedâneo no artigo 24, *caput* e inciso I, da Constituição da República, o seu próprio Fundo Penitenciário Estadual e estabeleceram como receita do mesmo, entre outras, as multas penais aplicadas pelos órgãos judiciais do Estado, sob o fundamento do uso da competência concorrente para legislar sobre direito penitenciário.

6. De modo que a Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, por meio da Informação CJ nº 1.587, de 15 de outubro de 1998, é de opinião que a competência para promover a execução da pena de multa imposta em decorrência de sentença criminal transitada em julgado é da Procuradoria da Fazenda Nacional, tendo instruído o seu entendimento com a decisão da Egrégia Primeira Turma do Colendo Superior Tribunal de Justiça, Relator o eminente Ministro JOSÉ DELGADO, no julgamento do Recurso Especial nº 158.533-SP, interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (*DJU* de 27.4.98).

7. A seu turno, os Pareceres PGFN/CDA/n. 1.528, de 16 de julho de 1997, e PGFN/CDA/n. 1.305, de 8 de setembro de 1998, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional concebem que a cobrança da referida multa não compete a esse órgão jurídico.

8. Eu mesmo, em artigos doutrinários sobre o tema, pouco após editada a Lei nº 9.268/96, que alterou a redação do artigo 51 do Código Penal, transformados na NOTA nº AGU/SF/01/97, cheguei a entender que a competência para a cobrança da multa criminal continuaria com o Ministério Público (SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes - "Execução da multa criminal: aspectos controvertidos" publicado no *RJ - IOB* nº 6, p. 121/125, São Paulo, 2ª quinzena de março de 1998, e "Multa criminal: art. 51 do Código Penal", publicado in "Comunicação em artigos jurídicos", volume 1, nº 1, Brasília: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, abril de 1998).

9. Pensei, e neste ponto mantenho o meu ponto de vista, que a exegese mais adequada do texto legal seria no sentido de que, transitada em julgado a sentença condenatória, a sanção penal pecuniária não representaria obrigação de simples quantia (aquela que tem por objeto a prestação de certa quantia em dinheiro) regida pelo princípio do nominalismo (conhecida como dívida de dinheiro), mas, na senda da reforma já efetuada da parte geral do Código Penal, a multa passa a ser expressa como obrigação de simples quantia subordinada à atualização automática da moeda até a data de sua efetiva

satisfação, ou seja, o seu valor deve ser expresso em moeda de conta, daí a denominação dívida de valor, sem perder, no entanto, o seu caráter penal, evitando-se a frustração da execução da pena com o desgaste do valor nominal da moeda.

10. Pareceu-me esquisito, num primeiro exame, que o novel preceptivo do artigo 51 do Código Penal significasse que a pena de multa, originariamente sanção penal, em decorrência do trânsito em julgado da sentença condenatória penal, tivesse sido travestida em débito fiscal não-tributário e, portanto, extrapenal. Achei estranha a criação de um título executivo extrajudicial (a Certidão de Dívida Ativa), quando já existia um título executivo judicial. Assim, para mim, a legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública só deveria ser aplicada à execução da multa criminal na medida do que fosse com esta compatível.

11. Disse que a multa criminal continuaria como tal: pensar o contrário seria ir contra a natureza das coisas. Apenas a sua execução, ressaltei, se faria no rito da legislação aplicável à divida ativa da Fazenda Pública (Lei 6.830/80) após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. O Ministério Público, no ajuizamento da execução, não estaria representando a Fazenda Pública em juízo *(o que lhe é vedado* pelo art. 129, IX, *in fine*, da Constituição Federal de 1988), mas promovendo a ação penal de execução da pena pecuniária (CF, art.129, I), tendo explicitado, ainda, que o Ministério Público é detentor privativo da ação penal pública, tal exclusividade alcança não só o processo penal de conhecimento, mas também o processo criminal de execução da pena dele conseqüente.

12. Comungam dessa exegese a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que se posicionou na mesma linha de interpretação acima exposta, através do Aviso nº 230/96, também o Ministério Público daquele Estado, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Provimento nº 12/96-CGJ, o Ministério Público Federal, através da Decisão nº 040/97 - SPG/EHB, em decorrência do voto do Relator Dr. EDINALDO DE HOLANDA BORGES, bem como o abalizado penalista CELSO DELMANTO (in "Código Penal comentado", Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 87/88), entre outros.

13. Vejamos a opinião de DELMANTO:

> *"A redação dada ao art. 51 do CP pela Lei nº 9.268/96 não autoriza concluir que a reprimenda pecuniária foi transformada em simples débito monetário, perdendo a sua natureza sancionatória. Antes, leva ao entendimento que a expressão 'dívida de valor' foi empregada com o sentido de que a multa terá ou receberá o mesmo tratamento do crédito fiscal, aplicando-se à ação de execução o mesmo regime processual de execução fiscal, ou seja, o da Lei nº 6.830/80, de modo que resta inalterado o art. 164 da LEP, o qual confere legitimidade ao Ministério Público para promover, perante a Vara das Execuções Criminais, a cobrança do valor da multa (TACrSP, - RJDTACr 34/55)."*

14. Entretanto, após nova reflexão sobre a controvérsia, e diante da já reiterada jurisprudência do intérprete último e maior da legislação infraconstitucional o Colendo Superior Tribunal de Justiça, em recursos interpostos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, cujas decisões foram desfavoráveis ao *parquet* estadual - STJ, 1ª T., REsp 158.533-SP, Rel. o Exmo Sr. Min. JOSÉ DELGADO (*DJU*, 27.4-.1998); STJ, 1ª T., REsp 162.265-SP, Rel. o Exmo Sr. Min. JOSÉ DELGADO (*DJU*, 27.4.1998); STJ, 1ª T., REsp 157.653-SP, Rel. o Exmo Sr. Min. GARCIA VIEIRA (*DJU*, 4.5.1998); STJ, 1ª T., REsp. 166.536-SP, Rel. o Exmo Sr. Min. GARCIA VIEIRA (*DJU*, 10.8.1998); STJ, 1ª T., REsp 175.909-SP, Rel. o Exmo Sr. Min. GARCIA VIEIRA (*DJU*, 21.9.1998); STJ, 2ª T., REsp 180.921-SP, Rel. o Exmo Sr. Min. ADHEMAR MACIEL (*DJU*, 19.10.1998); STJ, 2ª T., REsp 151.315-SP, Rel. o Exmo Sr. Min. ARI PARGENDLER (*DJU*, 23.11.1998); STJ, 1ª T., REsp 151.285-SP, Rel. o Exmo Sr. Min. DEMÓCRITO REINALDO (*DJU*, 30.11.1998); STJ, 2ª T., REsp 175.912-SP, Rel. o Exmo Sr. Min. ADHEMAR MACIEL

(*DJU*, 1º.2.1999); STJ, 2ª T., REsp 172.714-SP, Rel. o Exmo Sr. Min. ARI PARGENDLER (*DJU*, 10.5.1999); STJ, 1ª T., REsp 164.817-SP, Rel. o Exmo Sr. Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS (*DJU*, 17.5.1999) - embora não tenha o Egrégio Pretório examinado a questão diante também da Lei Complementar nº 79, de 7.1.94 (instituidora do FUNPEN), evoluí no sentido de mudar o meu entendimento.

I – O DIREITO

15. Como reconhece o Professor LUIZ FLÁVIO GOMES, em artigo intitulado "PENA DE MULTA : INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA CONTROVERTIDA LEI 9.268/96" (in *RJ IOB*, texto 3/14147): "Continua gerando muita polêmica a Lei nº 9.268/96 (particularmente no que se refere à execução da pena de multa). Tanto na doutrina quanto na jurisprudência não existe uniformidade de pensamento em torno de vários pontos. Sua interpretação e aplicação, em conseqüência, vem sendo objeto de muita controvérsia".

16. Entretanto, após novas reflexões, impostas pela jurisprudência que vem se formando a respeito do S.T.J., admito que a melhor interpretação do artigo 51 do Código Penal, com a redação estabelecida pela Lei nº 9.268, de 1º de abril de 1996, afasta a minha preocupação anterior, ou seja, a multa criminal, em sua origem, continua tendo o caráter de pena, mas a sua forma de cobrança é que passou a ter o caráter civil ou extrapenal, com o escopo de imprimir à execução maior eficácia.

17. A execução não se procede mais de acordo com os artigos 164 e seguintes da Lei 7.210, de 11.7.84 (Lei de Execução Penal): deixa de ser atribuição do Ministério Público, passando à Procuradoria da Fazenda Pública a competência para a promoção da execução no juízo cível das execuções fiscais, nos termos da legislação da cobrança da dívida ativa.

18. Ressalte-se que o caráter civil ou extrapenal é concernente à inscrição em dívida ativa de natureza não-tributária e à execução do respectivo crédito, nos termos dos artigos 2º e 6º, § 1º, da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, pois o título original será sempre penal, oriundo de uma sentença condenatória transitada em julgado.

19. E não podia ser mesmo de outra forma, tendo em mente que a Constituição da República, no seu artigo 5º, XLVI, *c*, indica a multa como uma das formas de pena criminal, do mesmo jeito em que o artigo 32, III, do Código Penal, não revogado, indica a multa como uma das espécies de pena.

20. E mais: com a nova sistemática do artigo 51 do Código Penal, e a revogação dos § § 1º e 2º deste artigo, tornou-se impossível a transformação de multa em pena de detenção, mesmo que o condenado solvente deixe de pagar a multa ou frustre a sua execução, sendo este mais um motivo da ilegitimidade ativa, no caso, do Ministério Público.

21. Corroborando o explicitado em nossa nota retromencionada, o Excelentíssimo Senhor Ministro ADHEMAR MACIEL, em votos proferidos no REsp 180.921-SP e no REsp 175.912-SP, transcreveu a seguinte doutrina a respeito do significado da expressão "dívida de valor":

> *"Dívida de valor, segundo o Professor ARNOLDO WALD, é aquela em que 'o débito não é de certo número de unidades monetárias, mas do pagamento de uma soma correspondente a certo valor. A moeda, neste caso, não constitui o objeto da dívida, mas uma simples medida de valor. A dívida é de um* ***quid*** *e não de um* ***quantum****, representando um valor correspondente a um bem determinado e não certo número de unidade monetárias.' ('Curso de Direito Civil Brasileiro: Obrigações e Contratos', 12ª ed., Revista dos Tribunais, 1995, p. 52).*
>
> *SOIBELMAN também a conceitua como 'dívida na qual o objeto não é o dinheiro como dinheiro, mas o dinheiro como meio de medida de um valor patrimonial que ele representa no momento da conclusão do contrato. Se houve desvalorização do dinheiro no decorrer do contrato, o credor já não receberá o valor que ele pretendeu ao contratar. Daí a aplicação da*

correção monetária, correção do valor do objeto do contrato. A dívida de valor seria o oposto da dívida pecuniária. Nesta o dinheiro é o meio de pagamento, pouco importando sua desvalorização ('Dicionário geral de direito', Bushatshy, 1974, p. 217 e 218)."

22. A sentença, transitada em julgado, que impôs pena de multa, produz os efeitos próprios de uma decisão penal condenatória, inclusive os efeitos da reincidência no caso de o agente cometer novo crime (STF, 2ª T., HC 48.447-SP, Rel. Min. BILAC PINTO, in *RTJ* 56/704).

23. No entanto, como explicita LUIZ FLÁVIO GOMES (no artigo e local retrocitados), apoiado em ampla jurisprudência do TACRIM-SP: "Após o trânsito em julgado, consoante o novo texto legal, a multa se transforma em dívida de valor. Antes, no entanto, da cobrança judicial (execução), é perfeitamente possível que haja pagamento espontâneo. O réu tem dez dias para pagar a multa *sponte propria* no juízo criminal mesmo (não foi revogado o art. 50 do CP). Não efetuando o pagamento, extrai-se certidão da condenação, que será enviada à Fazenda Pública (Estadual ou Federal, conforme a hipótese) para inscrição. A partir daí o que interessa para a execução da multa, de modo exclusivo, é o seu aspecto extrínseco, isto é, a 'dívida de valor' que ela representa, sem nenhum reflexo mais na liberdade ('status libertatis') do condenado, e já não será correto sequer falar em prescrição penal, senão em prescrição (de crédito) civil. A cobrança judicial dessa dívida de valor (decorrente de uma multa penal) é regida pela Lei 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal), observando-se que se trata de dívida ativa não-tributária da Fazenda Pública (Lei 4.320, art. 39, § 2°). A execução, obviamente, deve ser precedida da inscrição da dívida ativa (v. Lei 4.320/64, art. 39, § 1°)".

24. E prossegue o ilustre Professor LUIZ FLÁVIO:

"As maiores celeumas surgidas depois do advento da lei 9.268/96, dentre outras, são as seguintes: a multa que se converte em dívida de valor após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, afinal, tem natureza penal ou civil? Quem tem legitimidade para iniciar a execução? De quem é a competência?

A controvérsia em torno desses pontos generalizou-se (na doutrina e na jurisprudência). E tem origem, na nossa opinião, em uma sutil distinção que ainda não foi bem compreendida: uma coisa é a multa como sanção penal (como pena), que é imposta na sentença condenatória; outra muito distinta é o valor monetário (o crédito ou a dívida) que ela gera. Vendo-se a multa do ponto de vista intrínseco, não há como negar sua natureza penal. É uma pena, que ganha força jurídica com a sentença condenatória. Intrinsecamente considerada, portanto, a multa não perde jamais esse caráter penal. Mesmo porque, independentemente da execução do valor monetário (do 'quantum' do débito) que ela expressa, a condenação penal produz seus efeitos penais naturalmente: de gerar reincidência, de impedir a incidência de alguns institutos penais, antecedentes, etc. Todos os efeitos penais da sentença condenatória incidem contra o condenado, em suma, independentemente do destino que tenha o crédito ou a dívida emanado da multa. A nova lei 'não retirou o caráter penal da sanção pecuniária, mas apenas passou a considerá-la como dívida ativa para fins de execução, de tal forma que, para outras finalidades, continua com o mesmo caráter punitivo'.

Do ponto de vista extrínseco (externo), a multa, como se vê, não passa de um valor monetário (quantificado ou quantificável em reais): é um crédito da Fazenda Pública. Tributário? Não, porque não decorre de nenhum tributo. É, portanto, um crédito não-tributário, denominado pela Lei 4.320/64 (art. 39, § 2°) de 'dívida ativa não tributária'. Esse crédito não tributário tem natureza civil (por isso que não é correto falar, a partir de sua constituição, em prescrição 'penal').

Como se pode verificar, transitada em julgado a sentença condenatória, que impôs pena privativa de liberdade e multa, nascem para o Estado duas pretensões executórias: uma de natureza penal e outra de natureza civil. Cada qual deve ser exercida no seu juízo competente, sendo que a legitimação para tanto é distinta, conforme cada hipótese. A primeira (pretensão executória penal) surge com o trânsito em julgado para ambas as partes; a Segunda, logo que transcorrido o prazo de dez dias para pagamento espontâneo (CP, art. 50 e LEP, arts. 168-169).

(...)

Agora, depois do advento da lei 9.268/96, a execução 'civil' do valor monetário decorrente da pena de multa tem seu regime jurídico disciplinado pela Lei de Execução Fiscal, é dizer, a essa 'dívida de valor', por força de expressa vontade legislativa, aplicam-se 'as normas da legislação relativas à dívida ativa da Fazenda Pública'. As questões processuais (não meramente procedimentais, como alguns afirmam) atinentes à legitimidade (para a execução) e competência dessa dívida são resolvidas pelas normas concernentes à legislação da dívida ativa da Fazenda Pública. Antes, em síntese, era a LEP que definia tais assuntos (art. 164). Agora, é a Lei de Execução Fiscal (6.830). Singela leitura dessa lei revela que a iniciativa da execução é da Procuradoria Geral do Estado e a competência é do Juízo das Execuções Fiscais (após a devida inscrição da dívida)." (Artigo e obra retrocitados).

25. No mesmo diapasão, os seguintes pronunciamentos da doutrina: JESUS, Damásio Evangelista de - *Código penal anotado*, 6ª ed., SP: Saraiva, 1996, p. 146; SALLES JÚNIOR, Romeu de Almeida - *Código penal interpretado*, SP: Saraiva, 1996, p. 108; MIRABETE, Júlio Fabbrini - *Manual de direito penal*, vol. 1, SP: Atlas, 1996, p. 283; BRAGA, Vera Regina de Almeida - *Execução da pena de multa: juízo competente*, in *Revista dos Tribunais* 747/507-510.

26. Uma outra questão é a identificação da Fazenda Pública legitimada a ajuizar a execução do valor da pena de multa: a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou a Procuradoria-Geral dos Estados ?

27. O Superior Tribunal de Justiça não deixou essa matéria fora de dúvida, mesmo porque, em nenhum caso julgado, levou em consideração a existência da Lei Complementar nº 79, de 7.1.94, que, com base no artigo 165, § 9º, inciso II, c/c o artigo 24, *caput*, inciso I, § 1º, da Constituição Federal, criou o Fundo Penitenciário Nacional.

28. Vale registrar, por exemplo, que, na Ementa do REsp 162.265-SP, consta a referência expressa à Fazenda Nacional:

"TRIBUTÁRIO. CÓDIGO PENAL, ARTIGO 51. MODIFICAÇÃO DADA PELA LEI 9.268/96. PENA DE MULTA IMPOSTA EM PROCESSO CRIMINAL. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM PROMOVER A SUA EXECUÇÃO. LEGITIMIDADE DA FAZENDA PÚBLICA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. Com a nova redação dada pela Lei 9.268, de 1996, ao artigo 51 do Código Penal, a titularidade, para promover a execução da pena de multa imposta em decorrência de processo criminal, passou a ser da ***Fazenda Nacional****, sendo parte ilegítima para este fim, o Ministério Público.*

2. Recurso Especial conhecido e improvido."

29. A referência à Fazenda Nacional sofreu retificação com base no seguinte despacho, publicado no *DOU* de 8.10.98, S. I, p. 18:

"RESP 00162265/SP (98/0005396-4)

RELATOR: MIN. JOSÉ DELGADO

RECTE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECDO. : EDILSON BARBOSA DA SILVA

*(EXPEDIENTE AVULSO) Foi proferido despacho do seguinte teor: 'Está com razão a União Federal. A ementa do REsp n. 162.265/SP deve constar no lugar de '... **Fazenda Nacional**' a expressão '**Fazenda Pública Estadual**'... Ocorre que os autos já baixaram ao Tribunal de origem. Com*

as observações supra, para todos os efeitos, tenho como alcançada a pretensão da requerente. Defiro, assim, o seu pedido, tão somente para determinar a correção, fazendo publicar a presente decisão. Intime-se. Brasília, 28.9.98. a) Ministro José Delgado, Relator."

30. Vale deixar anotado que o Ofício Circular nº 044/95 do então Diretor do Departamento Penitenciário Nacional, gestor do FUNPEN, de conformidade com o art. 3º do Decreto 1.093, de 23.3.94, orienta que as multas penais deverão ser recolhidas à Fazenda Nacional, utilizando-se para tanto o DARF - Documento de Arrecadação de Receitas Federais, sob o código específico, ou então diretamente na conta bancária do FUNPEN.

31. Entretanto, entende o Estado de São Paulo que o crédito relativo à multa penal imposta pela justiça estadual pertence ao Fundo Penitenciário do Estado de São Paulo - FUNPESP, instituído pela Lei nº 9.171, de 31.5.95, com base no artigo 24, inciso I, § § 2º e 3º, da Constituição da República (uso da competência concorrente para legislar sobre direito penitenciário e direito financeiro), pois, nos termos do seu artigo 2º da lei paulista, as receitas do FUNPESP são constituídas, entre outros recursos, pelos valores transferidos do FUNPEN e pelas quantias provenientes de multas penais aplicadas pelos órgãos judiciais do Estado, devendo o crédito ser cobrado pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, salvo os casos em que lei penal específica destine expressamente o valor da multa ao Tesouro Nacional (por exemplo: art. 38 da Lei 6.368/76 - Tráfico Ilícito e Uso Indevido de Substâncias Entorpecentes). Assim, só o crédito concernente à pena de multa imposta pela justiça federal deveria ser recolhido ao Fundo Penitenciário Nacional, consoante a Lei Complementar 79/94

32. A seu turno, o Conselho Nacional de Política Criminal, órgão competente para normatizar a matéria relativa ao FUNPEN, consultado a respeito do entendimento do Estado de São Paulo, aprovou, por unanimidade, na reunião ordinária de julho de 1996, parecer da lavra do Conselheiro FREDERICO GUILHERME GUARIGLIA no sentido de que a receita da multa criminal, independentemente da justiça da condenação ser estadual ou federal, deve ser encaminhada ao FUNPEN, sob o argumento da prevalência da lei federal sobre a lei estadual a respeito da matéria (C.F., art. 24, § § 1º e 4º).

33. Argumentou-se que a Lei Complementar nº 79, no seu artigo 2º, inciso V, estabelece que "Constituirão recursos do FUNPEN: - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado", sem distinguir a origem da condenação. E quando quis distinguir, a citada lei o fez expressamente, como se lê no inciso VII do mesmo artigo, que destina ao FUNPEN "cinqüenta por cento do montante total das custas recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses."

34. Entre as duas razoáveis interpretações, e, tendo em vista os preceptivos do artigo 24, *caput*, inciso I, § § 1º ao 4º, a Lei Complementar nº 79/94 e de leis estaduais que criaram os Fundos Penitenciários Estaduais, estou que compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional executar a multa criminal quando o Órgão prolatador da sentença penal condenatória transitada em julgado for Federal. Em se tratando de condenação de Justiça Estadual, a competência para cobrar a multa é da Procuradoria-Geral da Fazenda do Estado, em todos os casos pela via da Lei nº 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal).

35. O artigo 49 do Código Penal dispõe que o produto da pena de multa irá abastecer o fundo penitenciário, sem indicação da esfera administrativa beneficiária do fundo.

36. O § 9º, inciso II, do artigo 165, da Constituição da República reclama lei complementar com o fito de estabelecer condições para a instituição e funcionamento de fundos.

37. A Lei Complementar nº 79, de 1994, ao criar o Fundo Penitenciário Nacional, visou a beneficiar a todos os Estados, uma vez que os § § 1º e 2º do artigo 3º do mencionado diploma legal e o art. 6º do Decreto nº 1.093/94

dispõem que os recursos do FUNPEN poderão ser repassados mediante convênio, acordos ajustes ou qualquer outra modalidade estabelecida em lei e que serão obrigatoriamente repassados aos Estados de origem, na proporção de cinqüenta por cento, os recursos provenientes do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União, relativas aos seus serviços forenses.
38. Embora a Lei Complementar nº 79/94 tenha deixado claro que cinqüenta por cento do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses, irão para o FUNPEN, não faz referência expressa que as arrecadações de multas por parte dos órgãos das justiças estaduais também constituirão recursos do Fundo Penitenciário Nacional, visto que, de um modo genérico, estatui que as multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado constituirão recursos de um órgão federal com objetivo nacional - o FUNPEN, possibilitando que se entenda que as multas, no caso, seriam as originárias de condenações decretadas pela Justiça Federal e dando espaço para que leis estaduais suplementares (no sentido de complementares) dispusessem que o produto das multas decorrentes de condenações proferidas pela Justiça Estadual fosse carreado para os Fundos Penitenciários Estaduais.
39. Matéria relativa aos valores decorrentes da pena de multa, além dos reflexos no Direito Penal, pertence ao Direito Financeiro e ao Direito Penitenciário, cuja disciplina compete, concorrentemente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal (CF, art. 24, *caput*, I, § § 1º ao 4º).
40. Nos termos do § 1º, do art. 24, da Carta Política, *no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*
41. A seu turno, pode ser lido, no § 2º, do art. 24, da mesma Carta, que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar, em relação a essas normas gerais, dos Estados e do Distrito Federal, para, também, atenderem a particularizações, em face de suas peculiaridades locais.
42. Vale ser mencionado que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados e o Distrito Federal exercerão a sua competência legislativa plena, ou seja, a sua competência supletiva, para atender, provisoriamente, a suas peculiaridades, enquanto não editada a lei federal sobre normas gerais. E, surgindo a superveniência desta, sucede a suspensão de eficácia da lei estadual ou distrital no que for contrário à lei federal (C.F., art. 24, § § 3º e 4º).
43. Isto nos permite inferir que os Estados possuem competência concorrente para instituir, atendendo as suas peculiaridades, os seus Fundos Penitenciários e prever, de forma específica, que os valores decorrentes das multas penais aplicadas pelos órgãos judiciais estaduais, no exercício de sua competência criminal própria, comporão o seu fundo. Afinal de contas, as atuais penitenciárias são estaduais e os Estados mantém os custos dos serviços da sua Justiça, do Ministério Público Estadual, e da Procuradoria da Fazenda Estadual.
44. Nos casos em que as multas criminais decorram de sentenças condenatórias transitadas em julgado e emanadas dos Órgãos da Justiça Federal, o órgão legitimado para a cobrança é a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional perante o Juízo Federal de execuções fiscais, e o produto dessa arrecadação, sem dúvida alguma, será dirigido ao Fundo Penitenciário Nacional.
45. Em se tratando de condenação decretada pela Justiça Estadual, tendo a lei estadual instituidora do Fundo Penitenciário Estadual previsto que os valores decorrentes de multas criminais, originárias de decisões transitadas em julgado do Poder Judiciário do seu Estado, seriam carreados para o seu Fundo Penitenciário, a legitimidade ativa é da Procuradoria-Geral da Fazenda Estadual perante o Juízo de Execução da Fazenda Pública Estadual, e os valores respectivos serão do Fundo Penitenciário Estadual.

46. Tenho ressaltado que, a despeito do artigo 51 do Código Penal, com a redação que lhe foi dada pelo art. 1º da Lei 9.268/96, a legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública só deverá ser aplicada à execução da multa criminal na medida do que for com esta compatível, isto diante de sua natureza e tratamento constitucional e tendo em vista as funções repressivas e de ressocialização do condenado, sendo inaplicáveis as normas gerais de anista fiscal, bem como as de fixação de piso, a partir do qual a inscrição em Dívida Ativa e a execução fiscal dos demais créditos podem ser promovidas.
47. Na espécie, sobreleva o princípio da moralidade que deve gerir os atos da Administração Pública (C.F., art. 37, *caput*), de modo que não se pode levar em consideração, para efeito da inscrição e cobrança da multa criminal, critérios meramente econômicos, ou seja, se vale ou não a pena, em termos de custo e benefício, a inscrição e execução judicial de multa de valor ínfimo.
48. Com todas as vênias, penso dizer que seria conveniente que Portaria do Ministério da Fazenda que, com supedâneo no parágrafo único, inciso II, do artigo 87 da Constituição, e tendo em vista o disposto no artigo 5º do Decreto-lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977, e no parágrafo único do artigo 65 da Lei nº 7.799, de 10 de julho de 1999, deixasse isto explícito, excepcionando dos limites de valor para inscrição de débitos fiscais na Dívida Ativa da União, e para ajuizamento das execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de que trata a Portaria Ministerial nº 289/MF, de 31 de outubro de 1997, os valores de multas criminais, não espontaneamente satisfeitas, decorrentes condenações decretadas pela Justiça Federal com trânsito em julgado.
49. Concluído este Parecer, chega a nosso conhecimento a informação de que douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, através do Parecer PGFN/CDA/Nº 520/2000, alterou o seu entendimento inicial, de modo que, em consonância com a jurisprudência do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, já adota a tese de que a ela compete a inscrição em Dívida Ativa e a cobrança de multas criminais oriundas de decisões da Justiça Federal.

III - A CONCLUSÃO

Isto posto, concluo que, nos termos do artigo 51 do Código Penal, com a redação dada pelo artigo 1º da Lei nº 9.268, de 1º.4.96, bem como nos termos do artigo 2º, incisos V e VII, da Lei Complementar nº 79, de 7.1.94, a melhor interpretação é no sentido do reconhecimento da competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para executar os créditos não-tributários decorrentes de pena de multa imposta por sentença criminal condenatória, com trânsito em julgado, prolatada pela Justiça Federal. Em se tratando de condenação decretada pela Justiça Estadual, a competência para a cobrança da multa é da Procuradoria-Geral da Fazenda Estadual.

É o Parecer, que submeto à elevada apreciação do Ex^{mo} Sr. Advogado-Geral da União.

Brasília, 04 de julho de 2.000

OSWALDO OTHON DE PONTES SARAIVA FILHO

Consultor da União