

DÍVIDA FISCAL — PAGAMENTO PARCELADO

— *Interpretação do Decreto-lei nº 352, de 1968.*

— *Idem, do Decreto-lei nº 623, de 1969.*

MINISTÉRIO DA FAZENDA

PROCESSO Nº 71 910/73

I — *As dificuldades surgidas em Alagoas* 1-2, deu ciência ao Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional de que os MM. Juízes Federais naquele estado vêm concedendo parcelamento de débitos inscri-

O Sr. Procurador da Fazenda Nacional no Estado de Alagoas, pelo ofício a fls.

tos como Dívida Ativa da União, por se julgarem competentes para aplicar o que dispõe o Decreto-lei nº 352, de 17 de junho de 1968, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 623, de 11.6.69.

2. O Ofício veio acompanhado da certidão a fls., em que se verifica ter o Doutor Procurador da República naquele Estado emitido parecer nos autos, concordando expressamente com o parcelamento pleiteado pelo executado.

II — A legislação e as instruções sobre parcelamento de débitos ajuizados

3. O parcelamento de débitos para com a Fazenda Nacional está regulado pelo disposto no art. 11 do Decreto-lei nº 352, de 17.6.68, com a redação dada pelo art. 1º do Decreto-lei nº 623, de 11.6.69, *verbis*:

Art. 1º O art. 11 do Decreto-lei nº 352, de 17 de junho de 1968, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. Os débitos para com a Fazenda Nacional poderão ser pagos em casos excepcionais, mediante prestações, acrescidas dos encargos legais, desde que autorizado o parcelamento em despacho expresso pelo:

I — Ministro da Fazenda, em qualquer caso;

II — Secretário da Receita Federal, antes da inscrição do débito como Dívida Ativa da União;

III — Procurador-Geral da Fazenda Nacional, se o débito estiver inscrito como Dívida Ativa da União.

§ 1º A competência fixada neste artigo poderá ser delegada nos casos do item II, a autoridades subordinadas ao Secretário da Receita Federal e, nos casos do item III, aos Procuradores-Chefes das Procuradorias da Fazenda Nacional.

§ 2º O atraso no pagamento de qualquer prestação acarretará o vencimento automático das demais.

§ 3º No caso de parcelamento de débito inscrito como Dívida Ativa, o devedor pagará também as custas, emolumentos e demais encargos legais.

§ 4º O requerimento do devedor solicitando o parcelamento na via judicial ou administrativa, valerá como confissão irrevogável da dívida.

§ 5º Nenhuma outra autoridade, que não as mencionadas neste artigo, poderá autorizar o parcelamento de débito.

§ 6º O Ministro da Fazenda poderá baixar normas estabelecendo as garantias que julgar necessárias à efetiva liquidação do débito parcelado”.

4. Visando a uniformidade de procedimento das Procuradorias da Fazenda Nacional, no exame dos pedidos de parcelamento de débitos objeto de executivos fiscais, o Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional expediu, inicialmente, para as procuradorias da Fazenda Nacional o telegrama-Circular nº 43, de 8.7.68, nos seguintes termos:

“NR 47 de 8.7.68 — concessão benefício art. 11 Decreto-lei nº 352-68 — não está sujeita a prazo *vg* vista tratar-se norma permanente *pt* recomendando orientar devedores interessados requererem nos autos executivo fiscal *vg* pedindo audiência desse órgão regional *et* provando desde logo a situação excepcional justificativa favor legal *pt* indispensável juntada último balanço no caso de firmas *pt* enquanto não forem baixadas instruções respeito delegacia *vg* essa Procuradoria deverá encaminhar processos *vg* devidamente instruídos e com parecer conclusivo desse órgão jurídico *vg* a esta Procuradoria-Geral que decidirá cada caso concreto *pt* sds *pt* *progefaz*.”

5. Posteriormente, novas instruções foram expedidas às Procuradorias da Fazenda Nacional, pelo Sr. Procurador-Geral, conforme a Portaria nº 14, de 26.6.68, *verbis*:

"O Procurador-Geral da Fazenda Nacional, no uso da atribuição que confere o § 1º do art. 11 do Decreto-lei nº 352, de 17 de junho de 1968, com a redação dada pelo art. 1º do Decreto-lei nº 623 de 11 de junho de 1968, resolve: Número 14 — Delegar competência aos Procuradores-Chefes das Procuradorias da Fazenda Nacional e aos Procuradores da Fazenda Nacional com atribuições de chefias nos termos do art. 14, parágrafo único, do Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, para no âmbito das respectivas jurisdições autorizar parcelamento de débitos inscritos como Dívida Ativa da União de valor originário (principal e multa — Lei nº 5 421, de 1968, art. 5º) máximo de NCr\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil cruzeiros novos), na forma das disposições legais supramencionadas e observadas as seguintes condições: I — requerimento do devedor nos autos do Executivo Fiscal, dirigido ao Juiz, solicitando audiência da Fazenda Nacional, comprovando a excepcionalidade do caso e nomeados bens à penhora nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei nº 5 421, de 25 de abril de 1968. II — despacho circunstanciado e conclusivo do Procurador, consoante modelo anexo (nº 1). III — lavratura nos autos judiciais do termo de parcelamento da dívida na forma do modelo anexo (nº 2). IV — limite máximo de 24 (vinte e quatro) parcelas. V — parcelas mensais iguais e sucessivas, sujeitas aos encargos de que trata o art. 1º da Lei nº 5 421, de 25 de abril de 1968 (correção monetária, juros de mora, percentagens e custas judiciais). O Procurador deverá remeter mensalmente ao órgão central da PGFN cópia de todos os despachos de parcelamentos autorizados nos termos desta Portaria. Os casos não abrangidos pela presente delegação devem ser submetidos ao Órgão central da PGFN de acordo com o Telegrama-Circular nº 43 de 8 de julho de 1968."

(Cópia — Anexo I — a fls. 22, contendo os modelos n.ºs 1 e 2, anexos à Portaria).

III — *Conflito de Atribuições nº 3 — SP*

6. Para maior esclarecimento da matéria, este órgão solicitou a cooperação da Ilustrada PFN no Distrito Federal, para apurar o desfecho do Conflito de Atribuição n: 3 — SP, suscitado pelo Juízo Federal da Quarta Vara de São Paulo e em que era suscitada a PFN no Estado de São Paulo.

7. Pelas peças anexadas a fls. 9-19, verifica-se que o aludido Conflito referia-se a hipótese diversa, qual seja a lavratura de de parcelamento na Procuradoria da Fazenda Nacional e sua posterior juntada aos autos do Executivo Fiscal, para a homologação do MM. Juiz Federal.

8. Por decisão unânime, em Sessão Plena, o Colendo Supremo Tribunal Federal não conheceu o conflito acompanhando o Relator, o ilustre Ministro Antonio Neder, que, a seu turno, subscreveu integralmente o Parecer do Sr. Procurador-Geral da República, então o ilustre Prof. Xavier do Albuquerque.

9. Nesse Parecer, o Sr. Procurador-Geral salientou que, no caso concreto a PFN-SP, com a concordância do Procurador da República, inobservara as normas traçadas pela Portaria do PGFN. E entendeu que o "o MM. Juiz haverá de cingir-se a decidir sobre o pedido de sua homologação, tal como o fez nos autos o Procurador da República, deferindo-a ou negando-a fundamentalmente. Se a decisão fizer agravo ao interesse da União, o Procurador da República saberá interpor, em tempo, o recurso cabível, e a instância superior a reverá como for de direito. Isto posto, opinamos pelo não conhecimento do conflito dos autos ao digno Juízo de origem."

IV— *Parcelamentos nos Juízos Federais da Guanabara*

10. Nesta unidade da Federação, um elevado nível de compreensão e entendimento tem norteado as relações desta procuradoria com os MM, Juizes Federais, com os Ilustres Procuradores da República e com os Diretores das Secretarias das Varas Federais.

11. Assim, no que tange a parcelamento de débito, inscrito como Dívida Ativa da União e objeto de Executivo Fiscal já proposto, vêm sendo observadas as normas estabelecida nos atos normativos do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

12. Nessa conformidade, os executados — de modo geral, orientados pelas próprias Secretarias dos Juizes Federais — pleiteiam o parcelamento, mediante petições nos autos, em que solicitam ao Juiz a audiência da Procuradoria da Fazenda Nacional.

13. À vista do pedido, o MM. Juiz remete os autos ao representante da União em Juízo, o Doutor Procurador da República, que, a seu turno, os transmite, por officio, a esta Procuradoria.

14. Neste órgão, os autos são anexados ao processo administrativo correspondente, que é distribuído a um dos Procuradores em exercício, o qual emite parecer conclusivo.

16. À vista desse parecer, o Procurador-Chefe defere ou indefere o pedido de parcelamento, se incluído nos limites da competência que lhe foi delegada pelo Sr. Procurador-Geral, e submete a S. Ex^a os processos que não se enquadrem naquela delegação.

16. Após a decisão, o Procurador da Fazenda Nacional oficia ao Procurador da República, restituindo os autos e comunicando o deferimento (e, nesse caso, as respectivas condições) ou indeferimento do pedido.

17. O Dr. Procurador da República, em seguida, peticiona nos autos, nos termos do officio desta Procuradoria, que é anexado à petição.

18. Se a Fazenda concorda com o parcelamento, o MM. Juiz manda lavrar o *termo de parcelamento*, consoante o modelo proposto pela Fazenda, homologando-o após.

19. Homologado o termo, a Secretaria do Juízo expede, nas épocas próprias, as competentes guias de recolhimento, até a final liquidação da dívida.

20. Esta Procuradoria controla os recolhimentos efetuados e, sempre que verifica atraso no pagamento das prestações, comunica o fato, mediante officio (modelos impressos) ao MM. Juiz Federal e ao Dr. Procurador da República obtendo-se com isso, o prosseguimento da execução.

V — *O entendimento do novo titular da Terceira Vara Federal*

21. Já agora, entretanto, a par das dificuldades surgidas nos Estados de Alagoas e de São Paulo, acrescenta-se uma outra, originada pelo despacho do novo titular da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária da Guanabara, Dr. Francisco Dias Trindade, prolatado nos autos do Executivo fiscal número 157-A — Série I-70, proposto pela Fazenda Nacional contra Panificação Odalisca Ltda., nos seguintes termos:

“Prossiga a execução, eis que não conheço da petição de folhas 25, que não está assinada por profissional habilitado a residir em Juízo. De resto o acordo para pagamento parcelado, segundo a sistemática do novo Código de Processo Civil, deverá ser concertado entre as partes, que pedirão a suspensão da execução (art. 792, do CPC). Fora disto é transformar o Juízo em mero cobrador de prestações, o que não é de sua atribuição.”

VI — A inconsistência do despacho do MM. Juiz

22. Esse despacho, pelos termos em que está vazado, trouxe perplexidade à Procuradoria da Fazenda Nacional, tanto mais que se trata de entendimento isolado na Seção Judiciária da Guanabara, quebrando a unidade e harmonia do procedimento adotado desde 1968, pelos Ilustres Juízes Federais, os Eminentes Drs. Jorge Lafayette Pinto Guimarães e Aldir Guimarães Passarinho, hoje com merecido assento no E. Tribunal Federal de Recursos, os Drs. Hamilton Bittencourt Leal e Maria Rita Soares de Andrade, já aposentados, e ainda, os Ilustres Drs. Evandro Gueiros Leite, Elmar Wilson de Aguiar Campos, Ariosto de Rezende Rocha, Américo Luz, Carlos Augusto Thibau Guimarães e Virgílio Gaudle Fleury.

23. O despacho do Dr. Juiz Federal da 3ª Vara não nos parece encontrar qualquer respaldo legal.

24. A *transação* entre a Fazenda Nacional credora e o executado devedor se materializa no *termo de parcelamento* lavrado nos termos propostos pela credora, até mesmo como condição estabelecida por esta para concordar com o *favor*.

25. Em nenhum momento, haveria intromissão da exequente e do executado na competência do Juiz.

26. A homologação ou não, por despacho do Juiz, a que se referiu o Professor Xavier de Albuquerque, no lúcido Paecer, acolhido pelo Ilustre Ministro Antonio Neder, no voto supra-referido, dá o selo judicial à transação acertada entre as partes.

27. A prosperar o entendimento do MM. Juiz Federal, estariam revogados parcialmente não só o Código Tributário Nacional (lei complementar à Constituição), como também todo um Capítulo do Código Civil — intitulado “Da transação”.

28. O Código Tributário Nacional prevê, dentre as modalidades de extinção do crédito tributário, a *transação*, dispondo em seu art. 171:

“Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar *transação* que, mediante concessões mútuas, importe em terminação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso”. (o grifo não é do original).

29. Tanto as condições como a autoridade competente para autorizar a transação, estão previstas no supramencionado Decreto-lei nº 352, de 1968, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 623, de 1969.

30. Outrossim, é o Código Civil, e não a lei processual, que disciplina a *transação* e suas modalidades. Assim, quando se trata de matéria objeto de questão judicial, dispõe o art. 1.028, do Código Civil:

“Art. 1.028. Se a transação recair sobre direitos contestados em juízo, farse-á:

I — Por termos nos autos, assinado pelos transigentes e homologado pelo juiz.”

31. Ora, ninguém poderá ter dúvida sobre a plena vigência dos referidos dispositivos do Código Tributário Nacional e do Código Civil.

32. Demais, ainda que inexistissem tais preceitos legais específicos, o próprio Código de Processo Civil prevê em seu art. 569:

“Art. 569. O credor tem a faculdade de desistir de toda e execução ou de apenas algumas medidas executivas.”

33. Além disso, o art. 792 do Código de Processo Civil, invocado pelo MM. Juiz, não altera a nossa sistemática processual, pois corresponde ao art. 197, inciso II, do antigo Código, nem, a qualquer título, tem a “exegese” que lhe é emprestada.

34. Por outro lado, o parcelamento de débitos para com a Fazenda Nacional está regulado *na lei especial* supratranscrita, em pleno vigor.

35. O § 4º do art. 11 do Decreto-lei nº 352, de 1968, com a redação dada pelo art. 1º do Decreto-lei nº 623, de 1969, prevê expressamente o (requerimento do devedor solicitando o parcelamento na via judicial ...”

36. Ora, o requerimento na *via judicial* somente poderia ser dirigido ao Juiz do processo.

37. Como o referido decreto-lei prescreve a competência privativa do Ex.^{mo} Sr. Ministro da Fazenda e do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional, delegável aos Procuradores-Chefes das Procuradorias da Fazenda Nacional, para a concessão de parcelamento de débito inscrito como Dívida Ativa da União — vedando expressamente a concessão por qualquer outra autoridade — o Juiz, em face do pedido de parcelamento formulado nos autos, necessariamente deverá abrir vista dos mesmos à Fazenda Nacional, por intermédio de seu representante em Juízo, o Doutor Procurador da República.

38. Este, face à mencionada competência, haverá de transmitir os autos à Procuradoria da Fazenda Nacional, para a concordância ou não com o parcelamento pleiteado.

39. Por outro lado, investe o Doutor Juiz Federal contra a expedição, pela Secretaria do Juízo, das guias de recolhimento correspondentes às prestações do parcelamento deferido nos autos, entendendo — sem base legal — não se tratar de atribuição do Juízo.

40. Ora, a lei prescreve justamente o inverso. Inscrita a dívida e ajuizado o executivo fiscal, o *pagamento* somente po-

derá ocorrer mediante *guia expedida em Juízo, pelo cartório ou secretaria de execução, sob pena de responsabilidade do funcionário.*

41. É o que prescreve o § 3º do art. 184 do Decreto-lei nº 5 344, de 23.9.43:

Art. 184 —
.....

§ 3º Remetida a relação das dívidas para cobrança judicial, os devedores *só poderão efetuar os pagamentos mediante guia de Procuradoria, e uma vez iniciada a execução, mediante guia do Juízo, respondendo o funcionário que der causa a transgressão* desta disposição pelas custas e mais despesas já realizadas”. (os grifos não são do original)

42. No mesmo sentido, dispõe o § 6º do art. 22 do Decreto-lei nº 147, de 3.2.67:

“Art. 22 —
.....

§ 6º Uma vez inscrita a dívida, *o seu pagamento será feito mediante guia expedida em Juízo pelo cartório ou secretaria da execução* e visado pelo órgão do Ministério Público e por Procurador da Fazenda Nacional, salvo quando, antes da remessa da certidão àquele órgão e a requerimento do devedor, este solver a dívida, com os encargos que forem devidos, *guia expedida pela Procuradoria da Fazenda Nacional e visada pelo Procurador que tiver promovido a inscrição ou, na sua falta, por outro Procurador*” (os grifos não são do original).

43. E, mais recentemente, o Regimento de Custas da Justiça Federal — Lei nº 6 032, de 30.4.74, preceitua, em seu art. 18, § 2º:

“Art. 18 —
.....

§ 2º As importâncias relativas à *amortização* ou liquidação da *dívida ativa ajuizadas serão recolhidas* diretamente no estabelecimento de crédito autorizado (art. 4º), *mediante guia expedida pelo Diretor de Secretaria*, devidamente visada, consoante modelo oficial aprovado pelo Conselho da Justiça Federal” (os grifos não são do original).

44. E a expedição da guia de recolhimento, consequência da própria execução judicial do crédito público, é uma atribuição que, por força das Leis, as Secretarias dos Juízos Federais vêm exercendo desde a sua criação, e, anteriormente, os Juizes da Fazenda Pública, desde os tempos mais remotos.

45. Demais, o respeitável despacho do Doutor Juiz contraria dois princípios básicos da sistemática processual:

1º) é inadmissível que uma ação prosiga contra a vontade e o interesse das partes; se autor e réu não põem (*sic*) ao litígio por transação e não há terceiro interessado, nos autos, não pode o efeito ter prosseguimento;

2º) o controle jurisdicional dos autos administrativos não permite ao Juiz fazer as vezes de administrador; essa é a lição da melhor doutrina e da jurisprudência.

46. Segundo o insigne Seabra Fagundes:

“Ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o mérito dos atos administrativos.

.....

O mérito é de atribuição exclusiva do Poder Executivo, e o Poder Judiciário nele penetrando, faria obra de administrador, violando, com isso, o princípio de separação e independência dos poderes” (O controle dos atos administrativos, p. 116-7).

47. No mesmo sentido, sustenta o ilustre Lafayette Pondé:

48. O Egrégio Tribunal Federal de Recursos, em *sessão plena*, seguindo o brilhante voto do preclaro Ministro Machado Ludolf, assim entendeu no Julgamento dos *Embargos* à apelação 3 244:

“Não compete ao julgador perquirir da justiça ou injustiça do ato atacado, eis que, do contrário, haveria invasão franca das atribuições inerentes ao Poder Executivo. Isso é ponto pacífico” (*Rev. Dir. Adm.* v. 34 de 1954, p. 229).

VII — A Tradição Legislativa

49. Tanto a concessão, pelo Procurador da Fazenda Nacional, de parcelamento de débitos ajuizados, como a lavratura de termo nos autos, como ainda, a expedição de guia de recolhimento pelo cartório da execução não constituem novidade nos juízos da Fazenda Pública. São procedimentos centenários.

50. O Decreto do Império, de 18 de agosto de 1831, prescrevia em seu art. 4º:

“Art. 4º O Procurador da Fazenda Nacional conformando-se com as instruções gerais, ou particulares, que lhe forem dadas pelo Tesouro, ou pelas Juntas da Fazenda nas Províncias, *poderá, no acto da conciliação, estipular com os Devedores da Fazenda Nacional prazos razoáveis para o pagamento, ficando desde logo aparelhada a execução do termo*, que desta estipulação se prosseguir nos da penhora, ou seqüestro quando faltar algum pagamento; e não só pelo vencido; mas também pelos outros ainda pendentes, que nesse caso se haverão por igualmente vencidos (os grifos não são do original).

51. Consoante a famosa Decisão nº 33, de 11 de abril de 1846, o Presidente do

Tribunal do Tesouro Público ordenava, a respeito do “modo de entrar nos Cofres o dinheiro dos devedores executados”:

“...quando os devedores demandados quiserem fazer os pagamentos das suas dívidas, eles mesmos as devem levar, ou mandar levar, ao cofre *com guia do respectivo Escrivão* da causa e apresentar o conhecimento ao Juízo para se ajuntar os autos e haver a devida quitação”. (Os grifos não são do original).

52. Mais tarde, prescrevia o Decreto nº 9 957, de 21 de dezembro de 1912, em seu art. 104:

“Art. 104. Depois de ajuizada a dívida será admitido ao devedor pagar-a mediante guia que deverá exhibir no Tesouro Nacional, expedida pelo juízo *competente*, devendo antes satisfazer o pagamento das custas, para o que irão os autos ao contador, que contará também os juros acrescidos si a dívida os vencer”.

53. A seguir, dispôs o Decreto nº 24 036, de 26 de Março de 1934, (com força de Lei), em seu artigo 117:

“Art. 117. Expirado o prazo da cobrança amigável, *só poderá o devedor saldar a sua dívida mediante guia do juízo da execução, respondendo o funcionário que der causa à transgressão deste artigo, pelo pagamento das custas e mais despesas já realizadas*”.

VIII — Os problemas Administrativos Decorrentes

54. Assinale-se, por oportuno, que a manutenção do despacho do MM. Juiz Federal da Terceira Vara implicaria, para as Procuradorias da Fazenda Nacional e da República, montagens administrativas distintas, para os parcelamentos pleiteados na Terceira Vara e nos demais Juízos Federais.

55. No primeiro caso, o executado teria que se dirigir à Procuradoria da Fazenda Nacional, que lavraria o termo, colheria a assinatura do executado, expediria as guias de recolhimento, etc. providenciando, através a Procuradoria da República, a sustação da execução.

56. Se, entretanto, o executivo for distribuído às demais Varas, os executados terão que se dirigir aos Juízes, mediante petições nos autos, procedendo-se como descrito no item IV.

57. Ora, essa duplicidade de procedimentos não só tumultuaria os serviços administrativos, como confundiria os executados e seria prejudicial à própria imagem da Justiça, que nos cabe preservar e respeitar.

IV — Conclusões

50. Portodas essas razões, e no interesse da Fazenda, das partes e da própria Justiça, o respeitável despacho do MM. Juiz Federal da Terceira Vara da Seção Judiciária da Guanabara merece reforma.

59. Por outro lado, os fatos ocorridos em Alagoas e em São Paulo parecem justificar seja o assunto submetido ao Egrégio Conselho da Justiça Federal, com vistas não só às correções que se façam necessárias, mas também com pedido de provimento normativo.

60. Oficie-se ao Senhor Procurador-Chefe da Procuradoria da República neste Estado, solicitando as providências necessárias para a competente correção quanto ao despacho do MM. Juiz Federal da Terceira Vara, nos autos do Executivo Fiscal nº 157-A, série IR-70.

SMJ.

Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado da Guanabara, em 21 de fevereiro de 1975. *Cid Heráclito de Queiroz*, Procurador-Chefe.