



PARECER SEI Nº 4023/2022/ME

Documento público. Ausência de hipóteses que caracterizem sigilo.

BENS PERDIDOS
CRIMINALMENTE. PENHORA. CONFUSÃO.

Consulta. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Decisão judicial em matéria penal, que gerou o perdimento de 60% das cotas da RPS LTDA. em favor da União - prevalência, ou não, sobre a penhora do imóvel, efetuada na execução fiscal, com o objetivo de cobrar a dívida tributária. Matéria não inserida no rol das atribuições regimentais da CAT. Impossibilidade de aplicação do instituto da confusão no que diz respeito a 60% das cotas perdidas em favor da União. Pessoas jurídicas distintas. Ausência de sucessão pela União da pessoa jurídica do RPS LTDA. Presença de particulares na composição da propriedade do RPS LTDA. Potencial ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Itens 1, 3, 4 e 5 da consulta dizem respeito a outras áreas da PGFN.

Processo SEI nº 00734.002273/2021-47

I

1. Por intermédio do OFÍCIO Nº 83/2022/GAB-SENAD/SENAD/MJ, de 28 de janeiro de 2022, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (SENAD/MJ), encaminha à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), demanda advinda da decisão judicial [REDACTED], "em que o Juízo da 7ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Mato Grosso determina a alienação de bens declarados perdidos em favor da União, entre eles 60% das cotas do RPS Ltda., que pertenciam à empresa [REDACTED]"
2. No referido Ofício, a SENAD/MJ aduz que "objetivando prosperar na

alienação em leilão da parte do empreendimento pertencente à União, esta Secretaria identificou a necessidade de desvincular a dívida tributária do CNPJ [REDACTED], pertencente ao mencionado [REDACTED]." E continua explicando que "Esse procedimento tem por fim gerar viabilidade do leilão, devido ao fato de a avaliação realizada por leiloeiro contratado por esta Secretaria, no valor aproximado de R\$ 215.000.000,00 (duzentos e quinze milhões), ser bem inferior ao valor aproximado da dívida tributária, R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões), afastando o interesse de qualquer investidor em adquirir cotas de um empreendimento que, ao final, contará com a permanência de elevados débitos registrados em seu Balanço Patrimonial."

3. Após discorrer contrariamente sobre a estratégia alternativa de penhorar e vender o principal ativo do empreendimento, ou seja, o imóvel, a SENAD/MJ consulta a PGFN sobre a possibilidade legal de "desvincular a dívida tributária do [REDACTED] ou rever o ato de inscrição da dívida, delimitando o âmbito da responsabilidade ao cotista que deu causa ao débito, deixando o CNPJ livre para transferência aos futuros arrematantes."

4. No âmbito da PGFN, o Gabinete do Procurador-Geral encaminhou o processo à PGDAU e à PGACCAT para análise e manifestação. A PGDAU exarou o seguinte despacho acerca do assunto (despacho PGDAU-CGR-COPES 22414874):

A Coordenação de Produção de Informações Estratégicas da Coordenação-Geral de Estratégias de Recuperação de Créditos da PGDAU, então, elaborou o despacho PGDAU-CGR-COPES 22414874, contendo importantes informações a respeito da demanda, cujos trechos seguem reproduzidos no que interessa ao presente estudo:

A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD/MJ) encaminhou Ofício nº 83/2022/GAB-SENAD/MJ (SEI nº 22055180) à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional requerendo informações sobre a possibilidade legal de vincular a dívida tributária, atualmente existente em face da pessoa jurídica [REDACTED]

[REDACTED], exclusivamente na cota remanescente não pertencente/perdida a favor da União.

Conforme consta no expediente, o Juízo da 7ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Mato Grosso, em decisão judicial proferida nos autos do processo nº [REDACTED] (Doc. 22255773), determinou a alienação de bens declarados perdidos em favor da União, entre eles 60% das cotas do [REDACTED], pertencentes à empresa [REDACTED],

[REDACTED], envolvida em práticas ilícitas relacionadas à organização criminosa capitaneada por [REDACTED]. Eis os trechos da decisão que guardam pertinência com a [REDACTED]. **(pgs. 110-118 do Doc. 22255773):**

(...).

As cotas perdidas a favor da União (60% da [REDACTED]) serão levadas à leilão pela própria SENAD, e o produto da alienação será vertido integralmente ao Fundo Penitenciário. Ocorre que a referida empresa possui dívidas na condição de contribuinte (devedora principal) e, também, em decorrência da corresponsabilização fundada na decisão prolatada pelo juízo da 4ª Federal de Execução Fiscal da Seção Judiciária do Mato Grosso que, em julho de 2014, determinou a inclusão da empresa no polo passivo da Execução Fiscal nº [REDACTED] (Doc. 22254648), em decorrência de petição apresentada pela Fazenda Nacional

(Doc. 22264617):

(...).

Ressalte-se que a referida decisão judicial, prolatada na Execução Fiscal, decorreu justamente da corresponsabilização mútua entre das empresas que integram o grupo formado por [REDACTED], tendo havido a extensão do passivo de aproximadamente 600 milhões de reais, devido pela pessoa jurídica [REDACTED], às pessoas jurídicas envolvidas direta ou indiretamente na prática de ilícitos pela organização. As dívidas decorrentes da decisão judicial ora mencionada, no quadro acima, são as que a [REDACTED] figura como "Corresponsável".

O ponto central do presente expediente é que, objetivando aumentar a perspectiva de maiores interessados no leilão, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD/MJ) indaga se seria vincular a dívida tributária, atualmente existente em face da pessoa jurídica [REDACTED]

[REDACTED], exclusivamente na cota remanescente não pertencente/perdida a favor da União, uma vez que, caso mantida a responsabilidade tributária da empresa, nenhum investidor teria interesse em adquirir as referidas cotas.

É que, segundo Laudo de Avaliação acostado neste expediente (Doc. 22464723), o valor de alienação das cotas da [REDACTED] (que tratou-se, efetivamente, dos bens perdidos), entendido na tabela abaixo como "Empreendimento" remontam a R\$ 76.700.000,00, ao passo que a avaliação do [REDACTED] (terreno e benfeitorias) representam, respectivamente, R\$ 67.500.000,00 e 48.300.000,00).

Ou seja, a alienação das cotas (e, portanto, do *Empreendimento*, o que inclui o aviamento, contratos, etc.) se mostra, de acordo com o referido Laudo de Avaliação, mais interessante, em termos de valor de venda, do que a alienação do imóvel isoladamente. Observe-se o seguinte extrato da pg. 51 do Laudo acostado (Doc. 22464723):

(...).

Nada obstante, as referidas dívidas tributárias (em especial as que decorrem da corresponsabilização da Execução Fiscal, uma vez que as dívidas principais, segundo a SENAD, poderiam ser quitadas mediante parte do produto da venda) acabam por gerar desinteresse de eventuais adquirentes, em especial a se considerar (e há dúvidas quanto a este ponto, conforme os quesitos abaixo formulados) que a aquisição de *cotas da pessoa jurídica*, ainda que em sede de hasta pública (aquisição originária, portanto) não impacta os passivos tributários.

Frise-se portanto: a peculiaridade do caso ora analisado diz respeito ao fato de que a alienação dar-se-á não em relação ao imóvel da qual a referida pessoa jurídica é proprietária ([REDACTED]), mas sim **das próprias cotas sociais perdidas a favor da União**, de modo que há controvérsia a respeito (a) dos efeitos decorrentes deste perdimento no que concerne à responsabilidade tributária da [REDACTED]; e (b) das consequências em relação aos adquirentes destas quotas.

Ainda no intuito de conferir uma maior contextualização à Consultoria responsável, foi prolatado, pela CONJUR do MJSP, o Parecer nº 729/2020 (Doc. 22255000) que, ao analisar os efeitos do confisco em relação a *bens (no caso, os veículos decorrentes do perdimento pelo uso no tráfico de drogas)*, entendeu que, "*Dado o o (sic) caráter de aquisição originária da propriedade de que se reveste o legítimo confisco*

dos bens associados ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, torna-se irrelevante para a União que na relação de domínio anterior houvesse quaisquer tipos de débitos ou de relações de garantia dos bens (sic) com quem quer que seja, inclusive no que diz respeito a eventual restrição judicial para garantia de satisfação de crédito".

Há dúvidas, contudo, se o mesmo entendimento poderia ser aplicado no caso de *alienação de parte das cotas da empresa devedora*, já que, *a priori*, não há alteração da relação jurídico-tributária constituída em decorrência do redirecionamento feito no âmbito da Execução Fiscal mencionada alhures, e tampouco em relação às dívidas em que a referida empresa figura como contribuinte (devedora principal).

Deve-se destacar, ainda, a existência do Parecer PGFN/PGA/Nº 1336/2008 (Doc. 22256343) que analisou a situação dos casos em que a União sucede o polo passivo de determinada pessoa jurídica, e as consequências advindas para a dívida ativa, sem ter enfrentado, contudo, a questão sob a perspectiva do perdimento *de parte das cotas de uma pessoa jurídica endividada*.

Sendo assim, a "desvinculação" do débito tributário de R\$ 629.924.643,67 da pessoa jurídica [REDACTED], seja quanto aos débitos como contribuinte, seja na condição de responsável, conforme pretende a SENAD/MJ, suscita dúvidas à Coordenação-Geral de Estratégias de Recuperação de Créditos, máxime porque se trata de matéria essencialmente de natureza tributária, a qual não se tem atribuição para análise e manifestação.

Diante desse cenário, com base no art. 8º da Portaria PGFN nº 5.963/2021, e considerando que a matéria objeto da consulta possui, em tese, conteúdo e contorno tributário, faz-se necessário o encaminhamento à PGACCAT para análise e manifestação sobre os seguintes pontos:

1 - A decisão judicial em matéria penal, que gerou o perdimento de 60% das cotas da [REDACTED] em favor da União, prevalece sobre a penhora do imóvel, efetuada na execução fiscal, com o objetivo de cobrar a dívida tributária?

2 - Caso a decisão em matéria penal não prevaleça sobre a penhora na execução fiscal, poder-se-ia aplicar o instituto da confusão no âmbito tributário, no que diz respeito a 60% das cotas perdidas em favor da União? Se sim, quais seriam as consequências práticas em relação ao passivo devido pela [REDACTED]?

3 - Caso a decisão em matéria penal prevaleça sobre a dívida tributária, ou caso se aplique o instituto da confusão, os sócios minoritários respondem pela:

1 - integralidade de toda a dívida tributária?

2 - na medida de suas participações, limitando-se a 40% de toda a dívida tributária?

3 - integralidade apenas da dívida principal, devendo a dívida redirecionada ser integralmente desvinculada do CNPJ da [REDACTED].?

4 - na medida de suas participações, limitando-se a 40% da dívida principal, devendo todo o restante da dívida ser desvinculado do CNPJ da [REDACTED]?

4 - Existe possibilidade jurídica de "desvinculação" do débito tributário da pessoa jurídica [REDACTED] conforme pretendido pela SENAD/MJ, no tocante às dívidas redirecionadas pela

Execução Fiscal nº [REDACTED] considerando, dentre outros possíveis fundamentos, que a execução se processa no interesse do credor, que poderia, assim, "abrir mão" de eventuais corresponsáveis a fim de angariar maiores interessados num leilão cujos valores, em última análise, serão vertidos à própria União (através do FUNPEN)?

5 - Ainda que o produto da alienação seja vertido integralmente a favor do Fundo Penitenciário, seria legítima a celebração de Negócio Jurídico Processual tendente a desonerar as responsabilidades tributárias que recaem sobre a [REDACTED], com fundamento no art. 1º, § 2º, III da Portaria PGFN nº 742/2018, considerando que os valores do leilão, em última análise, seriam vertidos à própria União (através do FUNPEN)? E na hipótese de a SENAD/MJ se comprometer a efetuar o pagamento da parcela da dívida em que a [REDACTED] figura como devedora principal, haveria margem legítima para a celebração deste negócio jurídico, numa espécie de "contraprestação" pela exclusão da corresponsabilização?

5. Assim sendo, os autos aportaram na Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT) para análise e manifestação.

6. Era o necessário a relatar.

II

7. Inicialmente, é preciso delimitar o objeto da consulta submetida à CAT. Dos documentos que instruem o processo, sobretudo do despacho PGDAU-CGR-COPES (22414874), extrai-se que são duas as questões principais: a primeira é se a decisão judicial em matéria penal, que gerou o perdimento de 60% das cotas da RPS LTDA. em favor da União, prevalece sobre a penhora do imóvel, efetuada na execução fiscal, com o objetivo de cobrar a dívida tributária; a segunda é se caso a decisão em matéria penal não prevaleça sobre a penhora na execução fiscal, poder-se-ia aplicar o instituto da confusão no âmbito tributário, no que diz respeito a 60% das cotas perdidas em favor da União.

8. **Com relação ao primeiro ponto** - se a decisão judicial em matéria penal, que gerou o perdimento de 60% das cotas da RPS LTDA. em favor da União, prevalece sobre a penhora do imóvel, efetuada na execução fiscal, com o objetivo de cobrar a dívida tributária, importa asseverar que tal assunto já foi enfrentado pela PGFN em algumas oportunidades, pela Coordenação-Geral da Representação Judicial (Parecer PGFN/CRJ Nº 374/2010 e PGFN/CRJ Nº 1483/2016) e pela Coordenação de Grandes Devedores (Nota PGFN/CGD Nº 1263/2009 e Parecer PGFN/CGD 963/2016).

9. No que concerne à CAT, as manifestações encontradas foram apenas em relação às alterações perpetradas na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, pela Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019 - Parecer SEI nº 62/2019/CAT/PACTP/PGFN-ME; Nota SEI nº 73/2019/CAT/PACTP/PGFN-ME e Parecer SEI nº 2496/2019/ME. Deste último Parecer, que cita os anteriores, vale a pena transcrever os seguintes excertos:

(...).

7. Destacamos, ainda, a previsão do 4º da Lei de Conversão, que objetiva alterar o art. 61 da Lei n.º 11.343/2006 e incluir o § 13 e § 14:

§ 13. Na alienação de veículos, embarcações ou aeronaves, a autoridade de trânsito ou o órgão congênere competente para o registro, bem como as secretarias de fazenda, devem proceder à regularização dos bens no prazo de 30 (trinta) dias, ficando o arrematante isento do pagamento de multas, encargos e tributos anteriores, sem prejuízo de execução fiscal em relação ao antigo proprietário.

§ 14. Eventuais multas, encargos ou tributos pendentes de pagamento não podem ser cobrados do arrematante ou do órgão público alienante como condição para regularização dos bens.

8. Na mesma linha propõe-se, no art. 4º, a alteração na Lei n.º 11.343/2006 para incluir o §4º e §5 no art. 63-C, in verbis:

§ 4º Na alienação de imóveis, o arrematante fica livre do pagamento de encargos e tributos anteriores, sem prejuízo de execução fiscal em relação ao antigo proprietário.

§ 5º Na alienação de veículos, embarcações ou aeronaves deverão ser observadas as disposições dos §§ 13 e 15 do art. 61 desta Lei.

9. As alterações propostas no art. 61 da Lei n.º 11.343/2006 foram analisadas no Parecer SEI nº 62/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME (Processo SEI nº 12100.100836/2019-82):

8. Confisco criminal é forma de expropriação em favor do Estado dos instrumentos e produtos de crime (instrumenta et producta sceleris), com a finalidade de assegurar a indisponibilidade dos bens ilícitos utilizados para a prática do crime ou que tenham sido angariados com a conduta ilícita. O instituto, especificamente para o tráfico de entorpecentes, tem assento no parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal que estabelece que "Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração do trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei". Com a edição da legislação de drogas, Lei 11.343 de 23 de agosto de 2006, o confisco ganha tratamento em capítulo próprio - "DA APREENSÃO, ARRECADAÇÃO E DESTINAÇÃO DOS BENS DO ACUSADO". Nos artigos 60 a 64, os quais ora se pretende alterar, a matéria é tratada desde a apreensão dos bens ou aplicação de outras medidas assecuratórias, passando pela ação cautelar de alienação dos bens até a decisão judicial final de perdimento.

9. A inclusão do §12 ao art. 62, que visa dar maior efetividade à alienação, em caráter cautelar, nos traz preocupação. Isto porque o confisco, que é uma das hipóteses de aquisição originária da propriedade, e portanto, tem por característica a liberação de todos os gravames e ônus de natureza tributária que possam recair sobre o bem, não estaria ainda configurado, já que a apreensão pode ser revertida e o proprietário indenizado. Ademais, a arrematação judicial, nos termos do parágrafo único do art. 130 do CTN, prevê a subrogação dos débitos tributários no preço da hasta. O STJ, no acórdão proferido no REsp 1128903/RS, cuja ementa abaixo se transcreve, entendeu que o dispositivo também se aplica a bens móveis:

RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. IPVA. ARREMATAÇÃO. VEÍCULO AUTOMOTOR. SUBROGAÇÃO. PREÇO. 1. Na arrematação de bem móvel em hasta pública, os débitos de IPVA anteriores à venda subrogam-se no preço da hasta, quando há ruptura da relação jurídica entre o bem alienado e o antigo proprietário. Aplicação analógica do artigo 130, parágrafo único, do CTN. Precedentes. 2. Recurso especial não provido. (Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, j. 08/02/2011).

10. No mesmo sentido, são os seguintes precedentes do STJ: REsp 807.455, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, j. 28/10/2008 e REsp 905.208, Rel. Ministro Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma, j. em 18/10/2007. Registre-se, aqui, também, precedentes que sugerem que a arrematação judicial é forma de aquisição originária de propriedade, sem contudo mencionar necessidade de subrogação no preço: Processo nº 0001949-75.2009.8.07.0001 0001949-75.2009.8.07.0001, TJDFT, 2ª Turma Cível, j. em 22/02/2017, DJE 02/03/2017, Rel. Carmelita Brasil; Apelação Cível nº 4291 SC 20011.000429-1, TJSC, 4ª Câmara de Direito Público, j. em 23/09/2011, Rel. Jaime Ramos).

11. Recomenda-se, pois, na alienação antecipada, a previsão de subrogação dos débitos tributários no preço da hasta pública. Caso contrário, alertamos para o risco da manutenção do dispositivo, que está a contrariar conteúdo de lei complementar, via medida provisória. Ademais, a redução da garantia onera, primordialmente, a recuperação do crédito tributário dos Estados, outra violação cujo risco merece aqui ser registrado.

10. Recomendou-se, assim, a observância do art. 130, parágrafo único do CTN, para que no caso de arrematação em hasta pública fosse incluída a previsão de sub-rogação dos débitos tributários sobre o respectivo preço.

11. O Parecer apontou, ainda, a necessidade de apresentação da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro no que tange à previsão do §12 do art. 62 para evitar questionamentos decorrentes da violação aos arts. 113 do ADCT, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 116 da Lei nº 13.707, de 2018, que exigem que toda proposição legislativa que institua ou altere receita pública venha acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

12. A mesma linha de argumentação é aplicável à proposta de mudança do art. 63-C da Lei n.º 11.343/2006, que não foi objeto de discussão no Parecer SEI nº 62/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME.

13. Posteriormente, sobreveio o Parecer n.º 00426/2019/CONJUR/MJSP/CGU/AGU:

I - Minuta de Medida Provisória que altera a Lei nº. 7.560, de 19 de dezembro de 1986, a Lei nº. 11.343, de 23 de agosto de 2006, e a Lei nº. 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

II - A matéria aqui tratada pode ser objeto de lei ordinária, haja vista que, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a interpretação a ser conferida ao inciso II do § 9º do artigo 165 da Lei Maior é a de que fica reservada à lei complementar tão somente a normativa que pretender dispor sobre as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos, o que não abarca, certamente, a sua mera instituição ou disciplinamento.

III - A vedação prevista na alínea "b" do inciso I do § 1º do artigo 62 da Carta Fundamental não se estende a simples regras procedimentais acerca dos depósitos judiciais, notadamente por não interferir na sua natureza, sendo da alçada do Poder Executivo federal a iniciativa legislativa sobre esse disciplinamento, haja vista o seu interesse mediato pela boa versação dos recursos na hipótese final de perdimento dos bens em favor da União.

IV - Quanto às alterações promovidas na Lei nº. 11.343, de 2006, verifica-se que a medida prestigia o princípio do interesse público, ao otimizar e conferir eficiência à atividade estatal de gestão de bens apreendidos em contexto de tráfico ilícito de drogas, evitando-se que valores fiquem parados em conta vinculada ao juízo, e, com isso, promovendo real incremento de recursos a serem destinados às polícias para seu reaparelhamento e aos Estados para aplicação nas políticas públicas de prevenção ao uso de drogas, bem como naquelas voltadas à atenção e à reinserção social do usuário e dependente de substâncias psicoativas.

V - Com relação aos efeitos esperados da alienação antecipada, entende-se que seriam os mesmos da sentença condenatória, que, como visto, retroage, no que se refere à pena de perdimento, até a data da apreensão do bem. Não há, portanto, que se falar em sub-rogação de eventuais encargos no produto da alienação, pois, aqui, há uma diferença crucial no bem posto à venda, a saber: a existência de "confisco/perda" antecedente determinada pelo órgão julgador. Nessa perspectiva, eventual sentença absolutória funcionaria como verdadeira "condição resolutiva", uma vez que os efeitos decorrentes do confisco/perda do bem já estariam sendo produzidos, o que é reforçado pela possibilidade de disposição da coisa pela União, extinguindo-se apenas na eventualidade de ser o réu absolvido do delito que lhe é imputado, hipótese na qual é, por certo, resguardada a devolução do valor devidamente atualizado pela Selic.

VI - No que pertine à Lei nº. 8.745, de 1993, resta demonstrada a excepcionalidade e a temporalidade das contratações pretendidas, haja vista a inegável situação calamitosa de superlotação dos estabelecimentos penais e a ausência de servidores de carreira aptos a viabilizar o prosseguimento das obras nos presídios.

VII - Recomenda-se a adequação da técnica legislativa e o encaminhamento dos autos à refenda ministerial do Ministério da Economia

14. Assim sendo, o ato opinativo concluiu pelo descabimento da sub-rogação de eventuais encargos no produto da alienação.

15. Nos autos do Processo SEI nº 12100.100836/2019-82 se exarou a Nota SEI nº 73/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME, com o seguinte teor:

A proposta de normativo já foi analisada no Parecer SEI nº 62/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME (2190040), cujo inteiro teor é aqui ratificado. No entanto, diante do advento de nova manifestação da CONJUR junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, órgão responsável pela assessoria e consultoria jurídica daquele Ministério, esclarece-se que, a prevalecer o entendimento do Parecer nº 00426/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, cuja matéria de fundo tratada refoge às atribuições regimentais desta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, no sentido de que "a perda/confisco do bem se dá desde a apreensão, haja vista operar a sentença condenatória, no que se refere à pena de perdimento, efeitos ex 'nunc' ", não havendo,

"portanto, que se falar em sub-rogação de eventuais encargos no produto da alienação", ficariam superados os óbices apontados nos itens 9,10 e 11 do Parecer SEI nº 62/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME.

(...)

17. Assim, a prevalecer o entendimento consubstanciado no Parecer nº 00426/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, ficariam superados os óbices apontados nos itens 9,10 e 11 do Parecer SEI nº 62/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME.

(...)

21. Em conclusão, dada a urgência requerida, no que tange à matéria tributária veiculada na medida, entendemos que:

- A prevalecer o entendimento do Parecer nº 00426/2019/CONJUR/MJSP/CGU/AGU, cuja matéria de fundo tratada refoge às atribuições regimentais desta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, no sentido de que "a perda/confisco do bem se dá desde a apreensão, haja vista operar a sentença condenatória, no que se refere à pena de perdimento, efeitos ex 'nunc'", não havendo, "portanto, que se falar em sub-rogação de eventuais encargos no produto da alienação", ficariam superados os óbices apontados nos itens 9, 10 e 11 do Parecer SEI nº 62/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME.

(...).

10. Como se vê, a CAT, no bojo das alterações da Lei nº 11.343, de 2006, pela Lei nº 13.840, de 2019, preliminarmente se pronunciou no sentido de que na alienação antecipada haveria a previsão de sub-rogação dos débitos tributários no preço da hasta pública (art. 130, parágrafo único do Código tributário Nacional). Caso contrário, poderia haver contrariedade ao conteúdo de lei complementar, via medida provisória. E mais, que a redução da garantia oneraria, primordialmente, a recuperação do crédito tributário dos Estados.

11. Posteriormente, foi exarado o Parecer nº 00426/2019/CONJUR/MJSP/CGU/AGU, o qual concluiu pelo descabimento da sub-rogação de eventuais encargos no produto da alienação, ao argumento de que:

Com relação aos efeitos esperados da alienação antecipada, entende-se que seriam os mesmos da sentença condenatória, que, como visto, retroage, no que se refere à pena de perdimento, até a data da apreensão do bem. Não há, portanto, que se falar em sub-rogação de eventuais encargos no produto da alienação, pois, aqui, há uma diferença crucial no bem posto à venda, a saber: a existência de "confisco/perda" antecedente determinada pelo órgão julgador. Nessa perspectiva, eventual sentença absolutória funcionaria como verdadeira "condição resolutive", uma vez que os efeitos decorrentes do confisco/perda do bem já estariam sendo produzidos, o que é reforçado pela possibilidade de disposição da coisa pela União, extinguindo-se apenas na eventualidade de ser o réu absolvido do delito que lhe é imputado, hipótese na qual é, por certo, resguardada a devolução do valor devidamente atualizado pela Selic.

12. Assim sendo, considerando que a matéria não está adstrita ao rol de competências regimentais da CAT, o Parecer SEI nº 2496/2019/ME, limitou-se a esclarecer que, "a prevalecer o entendimento do Parecer nº 00426/2019/CONJUR-

MJSP/CGU/AGU, cuja matéria de fundo tratada refoge às atribuições regimentais desta Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, no sentido de que "a perda/confisco do bem se dá desde a apreensão, haja vista operar a sentença condenatória, no que se refere à pena de perdimento, efeitos ex 'nunc' ", não havendo, "portanto, que se falar em sub-rogação de eventuais encargos no produto da alienação", ficariam superados os óbices apontados nos itens 9, 10 e 11 do Parecer SEI nº 62/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME."

13. Ante os elementos ora esposados e o histórico das manifestações da PGFN em torno da matéria, é possível concluir que a CAT não possui competência para tratar sobre a primeira questão levantada no despacho PGDAU-CGR-COPES (22414874), ou seja, se a decisão judicial em matéria penal, que gerou o perdimento de 60% das cotas da RPS LTDA. em favor da União, prevalece sobre a penhora do imóvel, efetuada na execução fiscal, com o objetivo de cobrar a dívida tributária. A título de sugestão, acredita-se que possuem tal atribuição a CRJ e a própria PGDAU, inclusive em razão de estudos anteriores sobre o tema, materializados nos Pareceres PGFN/CRJ Nº 374/2010; PGFN/CRJ Nº 1483/2016; e Nota PGFN/CGD Nº 1263/2009 e Parecer PGFN/CGD 963/2016.

III

14. **Acerca da segunda questão**, sobre a aplicação do instituto da confusão em âmbito tributário, no que diz respeito a 60% das cotas perdidas em favor da União, passaremos a discorrer sobre o ponto.

15. Visualizemos, em linhas gerais, o entendimento da PGFN quanto à aplicação do instituto da confusão no âmbito do Direito Tributário, consubstanciado no Parecer PGFN/PGA/Nº 1336/2008:

1. Trata-se de definir o que deve ser realizado nos âmbitos da dívida ativa da União e da representação judicial da União em matéria fiscal quando a União for credora e devedora do mesmo crédito.
2. Tais hipóteses, embora raras, podem ocorrer, como se tem verificado. Exemplos disso residem em empresas públicas ou sociedades de economia mista que são extintas e, por determinação legal, são sucedidas no seu passivo, inclusive o tributário, pela União. Recentemente, pode-se citar o caso da Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA, cuja liquidação e extinção foi determinada pela Medida Provisória nº 353, de 22/01/2007, atual Lei nº 11.483, de 31/05/2007, no bojo da qual se estabeleceu a sucessão pela União daquela sociedade de economia mista.
3. Mais freqüentes são os casos que decorrem da cobrança das contribuições previdenciárias em face da União que era feita inicialmente pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, atualmente sucedido pela União, nos termos da Lei nº 11.457, de 16/03/2007.
4. Inquestionavelmente nessas hipóteses em que a União é credora e devedora do mesmo crédito, quase que invariavelmente por causas subseqüentes, está-se diante daquilo que o Código Civil denomina de confusão (arts. 381 e 384). Eis o tratamento dado por aquele Diploma:

"Art. 381. Extingue-se a obrigação, desde que na mesma pessoa se confundam as qualidades de credor e devedor.

Art. 382. A confusão pode verificar-se a respeito de toda a dívida, ou só de parte dela.

Art. 383. A confusão operada na pessoa do credor ou devedor solidário só extingue a obrigação até a concorrência da respectiva parte no crédito, ou na dívida, subsistindo quanto ao mais a solidariedade.

Art. 384. Cessando a confusão, para logo se restabelece, com todos os seus acessórios, a obrigação anterior."

5. O efeito da confusão, como se verifica da leitura dos artigos acima transcritos é a extinção do crédito. Daí a indagação: o mesmo ocorre com o crédito tributário?

6. A resposta parece ser positiva, afinal, qual a razoabilidade da União fazer o pagamento de um determinado crédito para si própria? Imagine-se se esse crédito decorre de uma decisão judicial, a qual somente pode ser cumprida com a expedição de um precatório, nos termos do art. 100 da CR/88. Ter-se-ia a União movimentando toda a sua estrutura, seja no Poder Executivo, seja no Poder Judiciário, para expedir um precatório em nome próprio. Nada mais sem sentido e contrário ao princípio constitucional da eficiência que rege a Administração Pública.

7. O fato do legislador não ter previsto no art. 156 do CTN a confusão como uma das hipóteses de extinção do crédito tributário não deve conduzir a uma conclusão diversa da que se propõe. Isto porque, em regra, a confusão não é uma situação natural, eis que não se imagina um ente tributante realizando o ato administrativo de lançamento contra si próprio para posteriormente ocorrer a extinção do crédito dele decorrente pela confusão. Trata-se de situação excepcional, como se demonstrou acima, que decorre precipuamente de sucessões determinadas por leis específicas ou por outras situações e que não ocorreu ao legislador de 1966 que tais hipóteses pudessem materializar-se.

8. Nesse sentido é a posição de LUCIANO AMARO (Direito Tributário Brasileiro, 2ª ed., Ed. Saraiva, 1998, p. 367/368):

"O rol do art. 156 não é taxativo.... Outro, que sequer necessita de disciplina específica na legislação tributária, é a confusão, que se dá quando se acumulam (ou se confundem), na mesma pessoa, a condição de credor e devedor da mesma obrigação (CC, art. 1.049)."

9. O Ministro e Professor Aliomar Baleeiro leciona no mesmo sentido (Direito Tributário Brasileiro, 11ª edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2004):

"No Direito Privado, há outras modalidades de extinção de obrigações, como a novação (Código Civil, arts. 999 a 1.008) e a confusão (Código Civil, arts. 1.049 a 1.052), que o CTN não contemplou. A novação, isto é, constituição de nova dívida para substituição da anterior, ou substituição de credor por outro novo, não parece compatível com a obrigação tributária. Mas a confusão, isto é, extinção determinada quando, por um fato ou ato, jurídico, as qualidades de credor e devedor se reúnem na mesma pessoa, pode acontecer esporadicamente no Direito Tributário. Se o pai credor, p. ex., vem a ser herdeiro necessário do filho devedor, desaparece a dívida deste para com ele, porque ninguém pode ser credor de si mesmo, ainda que civilistas,

inclusive Espínola, discutissem o autocontrato (*Selbscontrahiren*). Ora, uma pessoa de Direito Público pode ser legatária da universalidade de bens e obrigações de alguém. A União recolhe as heranças jacentes, isto é, os bens deixados pelos defuntos seta herdeiros nem legatários conhecidos. Passando a dona da *universitas rerum* do de cujos, opera-se aí a confusão. Outras vezes, a União incorpora, como fez durante a Segunda Grande Guerra, bens dos inimigos, inclusive no território nacional. Ocorre também aí a confusão, do art. 1.049 do Código Civil. Do mesmo modo, na desapropriação da maioria de ações duma sociedade anônima, como no caso da E. F. Paulista pelo Estado de São Paulo. "

10. Dessa forma, há segurança em afirmar-se que a confusão é hipótese de extinção do crédito tributário e caberá à administração tributária dar conseqüências a essa conclusão, (i) seja no âmbito da dívida ativa da União, com a adoção dos atos administrativos competentes para a extinção do crédito ali inscrito; (ii) seja no âmbito judicial, com a extinção das execuções fiscais e ações de defesa em decorrência da providência contida no item anterior.

16. A CAT já enfrentou a discussão sobre se restaria, ou não, configurado instituto da confusão relativamente à situação envolvendo bens do mesmo réu, perdidos criminalmente em favor da União, conforme Nota SEI nº 128/2021/CAT/PGACCAT/PGFN-ME. Naquela ocasião, a consulta objetivava definir a responsabilidade pelo recolhimento de Imposto sobre a Renda oriundo da venda de imóvel pertencente à empresa considerada perdida criminalmente, e adjudicada em favor da União. Dos documentos dos autos respectivos constava que grande parte da empresa [REDACTED] é patrimônio da União, tendo uma pequena parcela privada referente a outra empresa.

17. Todavia, à luz do quanto narrado neste processo, assim como naquele em que inserida Nota SEI nº 128/2021/CAT/PGACCAT/PGFN-ME, não há como sustentar que se operou a confusão, ou seja, que se reuniram as condições de credor e devedor da União em relação aos 60% das quotas da RPS LTDA e dos débitos tributários da aludida empresa em favor da União. Relembrando, segundo a PGDAU, "a referida empresa possui dívidas na condição de contribuinte (devedora principal) e, também, em decorrência da corresponsabilização fundada na decisão prolatada pelo juízo da 4ª Federal de Execução Fiscal da Seção Judiciária do Mato Grosso que, em julho de 2014, determinou a inclusão da empresa no polo passivo da Execução Fiscal nº [REDACTED] [REDACTED] (Doc. 22254648), em decorrência de petição apresentada pela Fazenda Nacional (Doc. 22264617): (...)."

18. O raciocínio da inexistência de confusão se ampara em duas questões centrais:

18.1. Primeiramente, importa salientar que não é o caso de sucessão da União. Apenas parte das cotas do [REDACTED] foram transferidas para a União, por decisão judicial de perdimento criminal. Não se trata de sucessão advinda de lei em sentido estrito, quando a União sucede entidades extintas ou dissolvidas da Administração Pública, como se vê nos arts. 23 e 26 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, onde há previsão de que "a União sucederá a entidade que venha a ser extinta ou dissolvida, nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou

contrato, bem assim nas demais obrigações pecuniárias” (art. 23); ou a previsão de que “são cancelados os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional, de responsabilidade das entidades que vierem a ser extintas ou dissolvidas em virtude do disposto nesta lei” (art. 26). No presente caso, o [REDACTED] continua existindo, com personalidade jurídica própria.

18.2. O segundo elemento importante é o de que a empresa, cujas cotas, no montante de 60%, foram perdidas em favor da União, possui outros dois sócios, como se extrai de trecho da sentença colacionada pelo Despacho da PGDAU, do Juízo da 7ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Mato Grosso, que “em decisão judicial proferida nos autos do processo nº [REDACTED] (Doc. 22255773), determinou a alienação de bens declarados perdidos em favor da União, entre eles 60% das cotas do [REDACTED], pertencentes à empresa [REDACTED] envolvida em práticas ilícitas relacionadas à organização criminosa capitaneada por [REDACTED]:

A Empresa [REDACTED] ingressou na sociedade da Empresa [REDACTED] em 31/03/2000, tendo adquirido 60% das cotas sociais da Empresa [REDACTED], no valor de R\$ 3.090.000,00 (Três milhões e noventa mil reais), ficando assim composto o quadro societário: [REDACTED] (60%), [REDACTED] (30%) [REDACTED] (10%).

18.3. Portanto, muito embora 60% das cotas da empresa RPS Ltda. tenham sido perdidas criminalmente em favor da União, há na referida empresa a participação privada de outros dois sócios, que não foram perdidas em favor da União. Desse emaranhado é possível extrair que há capital privado envolvido (40%) na composição da RPS Ltda.

19. Diante desses fatos, não há como configurar a confusão. Dar esse entendimento aos eventos postos nos autos afrontaria o princípio da isonomia, porque a União poderia incorrer, ainda que indiretamente, na concessão de privilégio a uma empresa privada em detrimento de contribuintes que eventualmente se encontrarem nessa mesma situação. A União não é proprietária do ativo RPS Ltda., mas de 60% de suas cotas, restando afastada a possibilidade de caracterização do instituto da confusão, pois o ente não se encontra na qualidade de “credor” e “devedor”.

20. Para que isso ocorresse, seria necessário que, na pessoa da União, se confundisse também a pessoa do [REDACTED], o que não se efetivou, visto que 40% das cotas da referida empresa continuam pertencentes a particulares. A questão fica mais visível se pensarmos no exemplo acima, das leis que determinam a sucessão de entidades pela União. Um outro exemplo são os casos em que algum órgão da União deixa de fazer os recolhimentos devidos ao Regime Geral de Previdência Social, situação em que na pessoa da União se concentrará as qualidades de credor e de devedor da obrigação tributária, uma vez que, não tendo personalidade jurídica própria, os órgãos não podem ser demandados em juízo para a recuperação dos créditos.

21. No caso em exame, temos duas pessoas jurídicas distintas - União e RPS Ltda., com o agravante de que há a participação de particulares na propriedade do [REDACTED]. A prevalecer o raciocínio de que possa ocorrer a confusão entre os 60% das

cotas do [REDACTED] e os créditos da União relativamente a ele, seria o mesmo que privilegiar os demais acionistas da mencionada empresa sem, contudo, nenhum *discrímen* autorizativo para tanto.

IV

22. Em conclusão, respondendo objetivamente aos questionamentos oriundos da PGDAU:

22.1. Item 1) Se a decisão judicial em matéria penal, que gerou o perdimento de 60% das cotas da RPS LTDA. em favor da União, prevalece sobre a penhora do imóvel, efetuada na execução fiscal, com o objetivo de cobrar a dívida tributária, a CAT não tem competência regimental para discorrer sobre o assunto. Em razão de que os precedentes existentes na PGFN foram exarados pela CRJ e pela própria PGDAU, sugere-se que a matéria seja por tais áreas enfrentada.

22.2. Item 2) Se há possibilidade de aplicação do instituto da confusão no âmbito tributário, no que diz respeito a 60% das cotas perdidas em favor da União, tendo em vista os débitos da aludida empresa em face da União, a resposta é negativa, com fundamento no fato de que trata-se de pessoas jurídicas distintas, não tendo havido sucessão da RPS Ltda. pela União e, ainda, que há participação privada na mencionada pessoa jurídica.

22.3. Item 3) Prejudicado.

22.4. Item 4) Se existe "possibilidade jurídica de "desvinculação" do débito tributário da pessoa jurídica RPS LTDA. conforme pretendido pela SENAD/MJ, no tocante às dívidas redirecionadas pela Execução Fiscal nº [REDACTED] considerando, dentre outros possíveis fundamentos, que a execução se processa no interesse do credor, que poderia, assim, "abrir mão" de eventuais corresponsáveis a fim de angariar maiores interessados num leilão cujos valores, em última análise, serão vertidos à própria União (através do FUNPEN)?", a matéria não é de competência da CAT. Acreditamos que melhor dirá sobre o ponto a própria PGDAU.

22.5. Item 5) Se "ainda que o produto da alienação seja vertido integralmente a favor do Fundo Penitenciário, seria legítima a celebração de Negócio Jurídico Processual tendente a desonerar as responsabilidades tributárias que recaem sobre a RPS LTDA. com fundamento no art. 1º, § 2º, III da Portaria PGFN nº 742/2018, considerando que os valores do leilão, em última análise, seriam vertidos à própria União (através do FUNPEN)? E na hipótese de a SENAD/MJ se comprometer a efetuar o pagamento da parcela da dívida em que a RPS LTDA. figura como devedora principal, haveria margem legítima para a celebração deste negócio jurídico, numa espécie de "contraprestação" pela exclusão da corresponsabilização?", a matéria não é de competência da CAT. Acreditamos que melhor dirá sobre o ponto a CRJ.

23. À consideração.¹

NÚBIA NETTE ALVES OLIVEIRA DE CASTILHOS
Procuradora da Fazenda Nacional

1. De acordo com o Parecer SEI nº 4023/2022/ME.
2. À consideração superior.

ADRIANO CHIARI DA SILVA
Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

1. Aprovo o Parecer SEI nº 4023/2022/ME.
2. À PGDAU, em resposta ao Despacho (22414874).

PAULO JOSÉ LEONESI MALUF
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria e Contencioso Administrativo Tributário

1) Indexação: 1.1.9 [PRINCÍPIO DA ISONOMIA](#); 6.3.10 [CONFUSÃO](#); 6.5 [GARANTIAS E PRIVILÉGIOS DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO](#);



Documento assinado eletronicamente por **Núbia Nette Alves Oliveira de Castilhos, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 29/03/2022, às 14:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Chiari da Silva, Coordenador(a)-Geral**, em 29/03/2022, às 16:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo José Leonesi Maluf, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 29/03/2022, às 16:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **23250077** e o código CRC **AE3C8B0F**.

Referência: Processo nº 00734.002273/2021-47

SEI nº 23250077