CONFISCO DE BENS — DÉBITOS TRIBUTÁRIOS — ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA

— O confisco de bens opera a extinção dos débitos tributários, cujo valor deve ser atualizado até a data da imissão na posse dos bens confiscados.

— Conceito e destinação do excesso de confisco.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

PARECER

Processo nº 0880-029983/81-19

Através do ofício nº CC-CEIPN-13/81, de 3 de agosto último, o supervisor do confisco dos bens do chamado Grupo Abdalla comunicou ao Dr. Procurador-Chefe da Procuradoria da Fazenda Nacional em São Paulo o pagamento de débitos tributários de pessoas físicas e jurídicas atingidas pelo confisco, tendo remetido os respectivos DARFs, para fins de baixa e liquidação.

2. Acrescentou que os mencionados débitos foram atualizados até a data da imissão de posse, consoante a orientação da extinta Comissão Interministerial, que supervisionava a execução do confisco.

3. No entanto, em face dos pareceres emitidos pelo ilustre Procurador da Fazenda Nacional, Dr. Olegário Silveira Versiani dos Anjos, nos processos n.os 0168-00323/80 e 0168-00804/80, aprovados por esta Procuradoria-Geral, segundo os quais "a época da alienação é que deve ser considerada como aquela do pagamento e, assim, na data de cada alienação é que deve ser feita a atualização do valor da obrigação tributária, ou de sua parcela que estiver sendo extinta", o coordenador da CEIPN determinou fosse obedecida essa orientação, pelo que os recolhimentos já efetuados deverão ser complementados, depois de recalculados.

4. Juntou cópia dos aludidos pareceres, bem como de outros documentos, para melhor ilustrar a espécie (fls. 4-30).

5. Em 28 seguinte, voltou a mesma autoridade a oficiar, em aditamento ao expediente dantes referido, para solicitar fossem efetuados os cálculos de atualização monetária. E, com o objetivo de facilitar a tarefa, juntou quadro demonstrativo das licitações efetuadas e recebimento dos respectivos valores (fls. 32-34).

6. Novo ofício da comissão de confisco foi anexado ao processo (fls. 36-37), contendo consulta assim sintetizada:

1. Até que data devem ser atualizados os créditos da Fazenda Pública, federal, estadual e municipal, as contribuições previdenciárias e as importâncias devidas ao FGTS?

2. Que valor deve ser levado em conta para a liquidação dos créditos das entidades públicas: o da avaliação dos bens e acervos, na data da efetiva imissão de posse, ou o da efetiva alienação?

3. Deverá a União ser ressarcida pelas benfeitorias que realizou, deduzindo-as do valor da alienação, preliminarmente, a im-

portância (atualizada?) correspondente a tais verbas, além das despesas de execução do confisco?

4. Qual o tratamento a ser dado aos lucros ou prejuízos operacionais pós-confisco: deve a União suportar as perdas que, sem a sua intervenção, iriam, no correr dos anos, consumir o patrimônio confiscado?

7. No tocante à primeira indagação, aduziu a consulente:

"Admitida, por hipótese, que os créditos tributários da União componentes do Grupo 1 (levantados em março de 1969 e que ensejaram a Investigação Sumária nº 434/69 a cargo da CGI) devam ser atualizados até a data das respectivas imissões de posse dos bens ou acervos confiscados, pergunta-se por que não dar o mesmo tratamento aos créditos tributários dos Grupos 2 e 3 (créditos subseqüentes não incluídos na peça acusatória), de vez que, embora apurados posteriormente à investigação sumária, são referentes a períodos anteriores ao confisco (e embora alguns tenham sido apurados depois do confisco, têm como fato gerador data anterior ao confisco)?"

8. Com referência ao segundo item da consulta, adiantou sua opinião:

"Entende esta comissão que o valor utilizável para a liquidação das dívidas guarda relação com o critério adotado quanto à atualização dos créditos tributários. Se adotada a orientação de atualizar os débitos até a data de imissão de posse dos bens ou acervos confiscados, estes bens e acervos deverão, igualmente, ser avaliados nessa mesma data e o valor dessa avaliação é que servirá para liquidar débitos dos confiscados. Se, ao contrário, os débitos forem atualizados até a data da efetiva alienação, será o valor obtido nessa alienação que deverá ser aplicado na liquidação.

Se aceito que o valor utilizável será o valor de avaliação dos bens e acervos confiscados na data da imissão de posse, qual o tratamento a ser dado à mais-valia obtida nas alienações, representada pela diferença entre aquele valor de avaliação e o valor apurado na venda? Constituirá valor utilizável pela comissão para o pagamento de encargos de dívidas (juros, correção monetária, etc.) de outras entidades públicas (estado, municípios, INPS, FGTS) existentes na data do confisco, por ter ocorrido a incorporação definitiva dos bens ao patrimônio da União na data das imissões de posse (Parecer da PGFN no Processo nº 0168-00396/79)?"

9. Com isso, a douta PFN-SP encaminha o processo a esta Procuradoria-Geral, conforme entendimentos (fls. 37v).

II

10. De início, parece que os mencionados pareceres do Dr. Olegário Silveira Versiani dos Anjos não estão sendo bem interpretados.

11. O primeiro deles, emitido no Processo nº 0168-00323/80, respondeu a consulta que visava a compatibilizar o disposto no art. 3º do Decreto nº 79 155, de 24 de janeiro de 1977, com o prescrito no § 1º de seu art. 1º. Com efeito, rezam os citados dispositivos que, "ressalvado expressamente o disposto nos decretos confiscatórios", "consideram-se extintas as obrigações tributárias e parafiscais correspondentes aos créditos ressarcidos pelo respectivo confisco", "a partir da data da efetiva alienação dos bens ou acervos confiscados" (art. 3º), podendo os bens, direitos e instalações integrantes dos diferentes acervos "ser desmembrados, para alienação em separado ou conjuntamente com bens, direitos e instalações pertencentes a outros acervos" (art. 1º, § 1º).

12. Originava-se a dúvida da circunstância de que os acervos não seriam vendidos de uma só vez, "e sim em várias partes e datas diferentes", bem como de serem "diversos os credores, os exercícios e valores referentes às dívidas a extinguir".

13. Salientando o aludido parecer que o cálculo da correção monetária e dos juros se faz *por ocasião do pagamento* e que a época da alienação é que deve ser considerada como *aquela do pagamento* (grifos do original), "então, na data de cada alienação é que deve ser feita a atualização do valor

da obrigação tributária, ou de sua parcela que estiver sendo extinta" (fls. 17).

14. Para esses fins, à vista da diversidade dos créditos e de credores e das alienações parceladas, a extinção das obrigações deveria — concluiu o parecer — seguir as regras de imputação de pagamento estabelecidas no art. 163 do Código Tributário Nacional.

15. No segundo parecer, constante do Processo nº 0168-00804/80, o Dr. Olegário desenvolveu raciocínio idêntico, após destacar que "o decreto nunca entra em conflito com a norma regulamentada", no caso, os decretos de confisco. Por isso, o próprio Decreto nº 79 155/77, ao considerar extintas as obrigações tributárias e parafiscais na data da efetiva alienação dos acervos, excetuou, *verbis:*

"... ressalvado o disposto expressamente nos decretos confiscatórios referidos no art. 1º."

16. É evidente, pois, que, ao assim pronunciar-se, o Dr. Olegário referia-se aos débitos não considerados extintos na data da imissão de posse, consoante comando contido nos decretos confiscatórios. Vale dizer, suas conclusões têm aplicação relativamente àqueles débitos a serem pagos com o denominado "excesso do confisco".

III

17. Na verdade, é fundamental distinguir os débitos extintos com a imissão de posse, que são aqueles relacionados nos autos de investigação sumária, e os débitos a serem pagos com o excesso do confisco, isto é, os apurados posteriormente, na fase de execução.

18. Essa distinção necessária decorre dos diversos atos confiscatórios que, de um modo geral, dispuseram assim, *v.g.*, o Decreto nº 77 727, de 18 de outubro de 1974, idêntico aos demais:

"Art. 2º O valor do enriquecimento ilícito praticado pela Companhia de que trata o artigo anterior será o constante da Investigação Sumária nº 434-69 da Comissão Geral de Investigações, devidamente atualizado até a data da efetiva imissão de posse do acervo confiscado.

Parágrafo único. Se, na fase de execução, se verificar excesso de confisco, a quantia será devolvida à companhia processada, depois de liquidados os créditos da Fazenda Pública federal, estadual e municipal, inclusive os créditos fiscais ou previdenciários das correspondentes autarquias."

19. Nessa mesma linha, manteve-se o próprio decreto regulamentar, isto é, o Decreto nº 79 155/77, ao explicitar:

"Art. 4º Se, do confronto entre o valor dos bens ou acervos confiscados, na data de imissão de posse, e os créditos das entidades públicas, resultar excesso de confisco, a quantia a maior será devolvida oportunamente às pessoas físicas ou jurídicas interessadas, depois de liquidados os créditos das Fazendas Públicas federal, estadual e municipal, inclusive os créditos fiscais ou previdenciários das correspondentes autarquias."

20. É provável que a norma em apreço tenha sido inspirada em sugestão feita pelo então Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Jayme Alípio de Barros, no ofício nº 176, de 5.7.73, dirigido à Comissão Geral de Investigações, nestes termos:

"8. Peço vênia para assinalar que, se o governo houver por bem decretar o *confisco* de bens do citado grupo, contumaz fraudador do Fisco, poder-se-ia proceder a um cálculo definitivo, tomando por termo final, para o cálculo daqueles encargos legais, a data da publicação do decreto, pois o confisco deveria no mínimo equivaler a uma forma de extinção das obrigações tributárias do grupo.

9. Feitos esses cálculos, e se o confisco representasse apenas forma extraordinária de cobrança dos débitos do Grupo Abdalla, proceder-se-ia naturalmente à devolução do eventual excesso, ou, caso contrário, a um confisco adicional. Deve ser assinalado, porém, que pelo menos duas empresas do grupo são proprietárias de imóveis, em Cajamar e São Paulo, inclusive o 'Jardim Universidade', de valor superior ao débito indicado no item 3."

21. De qualquer modo, parece que todo o problema advém da dificuldade de entendimento do que significa a locução "excesso de confisco".

22. O que se infere da disposição confiscatória é que *os bens arrecadados e incorporados ao patrimônio nacional se destinam essencialmente ao ressarcimento do enriquecimento ilícito apurado nos autos de investigação sumária,* na conformidade da hipótese sancionada pelo Ato Complementar nº 42, de 27 de janeiro de 1969.

23. Ora, *esse enriquecimento ilícito teve seu valor fixado no ato do confisco, com bastante precisão,* na fórmula acima transcrita: "... constante dos autos da Investigação Sumária nº 434-69 ..."

24. Segue-se que, por "excesso de confisco", se deve compreender não o que restar ao final, depois de satisfeitas todas as obrigações dos confiscados para com a Fazenda Pública, mas *o que ultrapassar daquele valor previamente conhecido e fixado.*

25. Sucede, porém, que *esse "excesso" não será devolvido pura e simplesmente aos confiscados.* Nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, fica ele ainda *em garantia* de outros créditos da Fazenda Pública, federal, estadual, municipal e autárquica, inclusive previdenciários. *Esses outros créditos são oriundos de obrigações diversas, mas não estão contidos, nem conceituados no "enriquecimento ilícito" determinante do confisco.*

26. *Se, após tudo isso, ainda houver sobras, estas é que serão restituídas aos confiscados.*

27. Deste modo, temos as seguintes operações:

a) em primeiro lugar: produto do total do confisco *menos* enriquecimento ilícito *igual* a excesso de confisco;

b) excesso de confisco: garantia das demais obrigações dos confiscados para com o poder público;

c) excesso de confisco *menos* o pagamento dessas obrigações *igual* a sobras;

d) sobras do excesso de confisco: devolução aos ex-proprietários.

28. A figura do "excesso de confisco" foi definida, em síntese lapidar, pelo insigne Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Cid Heráclito de Queiroz, em recente despacho no Processo nº 0168-00752/79, referente ao Confisco Lutfalla. Disse S. Exª: "... é o excesso entre o valor dos bens confiscados, na data estabelecida pelo decreto confiscatório e o valor, *nessa mesma data,* dos débitos liquidados pelo confisco..."

29. E não é por outra razão que, no caso presente, metodologicamente, os débitos do Grupo Abdalla foram classificados em três grupos, consoante menciona a própria consulta e está explanado nas Notas Explicativas de fls. 23-27.

30. Já em parecer desta Coordenadoria, da lavra do douto Procurador da Fazenda Nacional, Dr. Lauro Doehler, no Processo nº 0168-07387/79, também oriundo da CEIPN, ficaram perfeitamente espancadas as dúvidas relativamente aos efeitos jurídicos decorrentes da classificação dos débitos nesses grupos.

31. Dentre esses efeitos, deixou claro o citado parecer que, *em relação aos débitos relacionados e fixados pela Comissão Geral de Investigação,* não há que falar sequer em prescrição ou decadência, *posto terem sido os mesmos extintos com a imissão de posse nos bens, que aperfeiçoou a sua incorporação à Fazenda Nacional, com o caráter de adjudicação definitiva.*

32. O efeito extintivo e liberatório de tais débitos é matéria de entendimento pacífico nesta Procuradoria-Geral. No despacho retro mencionado, escreveu ainda o Dr. Cid Heráclito de Queiroz:

"Já sustentamos que o confisco, *quando decretado em favor da Fazenda Nacional,* é uma modalidade de extinção não só do crédito tributário (não prevista no Código Tributário Nacional), como também dos débitos de natureza não tributária" (grifos do original).

33. Também o preclaro Dr. Francisco Neves Dornelles, quando Procurador-Geral da Fazenda Nacional, nos ofícios n.os 150, de 10.6.76, e 188, de 19.7.76, dirigidos, respectivamente, ao Dr. Procurador-Geral da

República e ao Secretário da Receita Federal, teve oportunidade de reiterar que os confiscos constituem "modalidade especial da liquidação das obrigações tributárias" e que acarretam "a conseqüente extinção das correspondentes obrigações fiscais".

34. Nesta conformidade é que os decretos confiscatórios determinaram que tais débitos — o valor do enriquecimento ilícito fixado nos autos da Investigação Sumária nº 434-69 — fossem "devidamente atualizados até a data da efetiva imissão de posse do acervo confiscado".

35. Se assim é, já se pode chegar à primeira conclusão relativamente à consulta objeto do presente processo, conclusão que se desdobra em dois itens:

a) os débitos apurados e relacionados pela Comissão Geral de Investigações são atualizados até a data da efetiva imissão de posse do acervo confiscado;

b) os demais débitos são atualizados até a data do efetivo pagamento, isto é, a data da efetiva alienação dos bens e acervos, na forma do art. 3º do Decreto nº 79 155/77.

36. Não se deve estranhar a diferença de critérios. A diversidade de tratamentos resulta de que se trata de situações desiguais. Em *A*, extinguem-se os débitos decorrentes do enriquecimento ilícito, que são pagos pelo confisco mesmo; em *B*, pagar-se-ão débitos ainda dependentes de apuração, já não mais considerados produto de enriquecimento ilícito, mas que, em liquidação administrativa, ordenada pela legislação excepcional, têm como garantia, o denominado "excesso de confisco" (itens 22 a 28 supra).

IV

37. Explicados assim os termos finais da atualização dos débitos, conforme os grupos em que estejam classificados, incidindo a regra do art. 2º do Decreto nº 77 727/74 e demais decretos confiscatórios, ou a regra do art. 3º do decreto regulamentar, de nº 79 155/77, importa agora saber qual a data a ser considerada como da efetiva alienação, para efeito de extinção das obrigações não incluídas no enriquecimento ilícito.

38. Este aspecto é relevante, dado que as vendas vêm sendo procedidas de forma paulatina e parcelada, admitindo até mesmo o pagamento a prestações, conforme autoriza o art. 1º, § 1º, do Decreto nº 79 155/77.

39. Deste modo, observadas as regras de imputação de pagamento, recomendadas no parecer do Dr. Olegário, no Processo nº 0168-00323/80, têm aplicação as normas do Código Civil que tratam da transmissão do domínio. À espécie, são pertinentes os arts. 530, I, 531, 589, I, e seu § 1º, e 676, no que concerne à propriedade imóvel; arts. 620 e 675, no tocante à propriedade de móvel.

40. *Portanto, a efetiva alienação se dá, quanto aos imóveis, na data do registro do respectivo título no Cartório Imobiliário competente; quanto aos móveis, no dia da tradição.*

41. Podem acontecer, todavia, duas hipóteses, em virtude do pagamento, a prestação, do preço dos bens alienados.

42. A primeira hipótese é que sejam arrecadados dinheiros suficientes para saldar quaisquer débitos, antes da transmissão do domínio. Neste caso, se o pagamento, em dinheiro, for feito, realmente, sem que ainda tenha ocorrido a transmissão da propriedade, da qual os recursos utilizados são produto, dá-se a extinção da obrigação pelo próprio pagamento e não há que cogitar de extinção do débito pela efetiva alienação do bem.

43. A segunda hipótese é que a transmissão do domínio, pela transcrição do título ou pela tradição, ocorra antes de integralizado o preço e os recursos arrecadados não sejam suficientes, para saldar determinado débito. Neste caso, a data da efetiva alienação, como acima exposta, constitui o marco final da atualização monetária desse débito, porque o Decreto nº 79 155 ordena que, nessa data, seja considerada extinta a obrigação, ainda que os respectivos recursos em moeda só venham a entrar posteriormente.

44. Em suma, a data da efetiva alienação, para efeito de considerar extintas as obrigações dos confiscados, será a da transmissão do domínio, segundo as normas da lei civil, conforme se trate de bens móveis

ou imóveis, nunca, porém, posterior a um eventual pagamento em dinheiro (item 42).

45. Há, ainda, uma hipótese especial a ser levada em conta: é a prevista no art. 2º do Decreto nº 79 155/77, que autoriza a adjudicação *in natura* às Fazendas estaduais e municipais, para pagamento de seus créditos. Também, neste particular, a extinção das obrigações ocorre *na data da transmissão do domínio* a essas pessoas jurídicas de direito público — efetiva alienação — observadas as condições estipuladas no preceito.

V

46. Coerente com a linha de raciocínio que vem sendo desenvolvida, cabe também distinguir os grupos em que estão classificados os débitos a extinguir, para fins de *saber o valor a ser considerado na operação* (item 2 da consulta).

47. Como visto, *os débitos arrolados no montante do enriquecimento ilícito extinguiram-se na data da efetiva imissão de posse nos bens e acervos confiscados.* Se assim é, é conseqüente que *o valor a ter em conta* não pode ser outro senão *o da avaliação naquela data.*

48. Se tais bens, eventualmente, com o passar dos anos, se valorizaram ou desvalorizaram, o fato constitui álea natural da execução do confisco, a ser imputada a quem a ela estiver ligado.

49. A mesma solução é dada expressamente pelo art. 2º do Decreto nº 79 155/77, citado, em relação aos bens adjudicados *in natura,* em pagamento dos créditos estaduais e municipais.

50. Significará isso que também dever-se-á adotar igual procedimento relativamente aos demais créditos, isto é, aqueles que devem ser pagos com o excesso de confisco? Seria a mesma regra uma diretriz a ser seguida na extinção de todos os créditos?

51. Em termos de simplificação, talvez fosse recomendável um procedimento uniforme. Mas a questão não é tão simples assim.

52. Os débitos a serem pagos com o excesso de confisco têm sua atualização calculada até a data da efetiva alienação dos bens, conforme já assentado. Além disso, o excesso de confisco permanece em poder do executor, como *garantia* desses débitos, circunstância também já esclarecida.

53. Em face dessas premissas, o princípio cabível é o que rege às liquidações e execuções em geral. Logo, *para os débitos dessa classe é realmente o dinheiro apurado como produto das alienações que deve ser tomado em conta e recolhido às respectivas Fazendas, para efeito de quitação.*

VI

54. Quanto ao terceiro ponto da consulta, o expediente não esclarece que tipos de benfeitorias. É, todavia, de supor que se trate de *benfeitorias necessárias,* caso em que, penso, *comporta debitá-las à massa formada pelo "excesso de confisco".*

55. No respeitante aos *lucros ou prejuízos pós-confisco* — último tópico da consulta — a indagação que atine às perdas está posta em termos de mera conjetura. Não se pode garantir que, sem a intervenção da União, todo o patrimônio confiscado seria consumido, como também não se pode garantir a recíproca.

56. Mas, admitida a suposição como verdadeira, *tanto os lucros como as perdas constituem igualmente áleas da execução* e, portanto, *devem ser suportadas pela própria massa.*

57. Em resumo e conclusão:

a) os débitos relacionados nos autos de investigação sumária são atualizados até a data da efetiva imissão de posse nos bens e acervos;

b) os demais débitos, garantidos pelo excesso de confisco, são atualizáveis até a data da efetiva alienação dos respectivos bens e acervos destinados à sua cobertura;

c) por efetiva alienação deve-se entender a data da transmissão do domínio: registro do título, no caso de imóveis, e tradição da coisa, no caso de móveis, nunca, porém, em data posterior ao real pagamento em dinheiro, se assim houver ocorrido antes dessa transmissão;

d) o valor a ser considerado para a extinção dos débitos aludidos em *a* é o da avaliação, na data da imissão de posse;

e) os débitos referidos em *b* são pagos com o dinheiro apurado na alienação dos bens correspondentes ao excesso de confisco;

f) o valor das benfeitorias realizadas deve ser debitado ao excesso de confisco, considerando-se encargo dessa massa;

g) eventuais prejuízos operacionais das empresas confiscadas constituem áleas naturais da execução do confisco e também são suportados pela referida massa.

É o parecer, s.m.j.

À consideração do Dr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 20 de novembro de 1981. — *Luciano Benévolo de Andrade,* Coordenador de Serviços Jurídicos Diversos.

Subscrevo, integralmente, as considerações e conclusões do lúcido parecer.

À superior apreciação do Exmo. Sr. Ministro da Fazenda.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 26 de novembro de 1981. — *Cid Heráclito de Queiroz,* Procurador-Geral da Fazenda Nacional.