TRIBUTO — PREFERÊNCIA — CRÉDITO PREVIDENCIÁRIO

— O crédito previdenciário do INPS, contribuição parafiscal equiparada legalmente a crédito da União, prefere ao crédito tributário do Estado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado de São Paulo *versus* Instituto Nacional de Previdência Social
Recurso extraordinário nº 80 748 — Relator: Sr. Ministro
LEITÃO DE ABREU

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária e na conformidade com a ata de julgamento e notas taquigráficas, em não conhecer do recurso, unanimemente.

Brasília, 3 de novembro de 1976. — *Djaci Falcão,* Presidente. — *Leitão de Abreu,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu: O Vice-Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao mandar processar o recurso, assim resume o caso:

"A Fazenda do Estado de São Paulo opôs-se, sem êxito, nas duas instâncias, contra a preferência dada a crédito do I.N.P.S. em processo falimentar.

Irresignada, interpõe recurso extraordinário, fundado no art. 119, III, letra *a* da Constituição da República, alegando violação ao art. 9º, I, daquela Constituição e ao art. 186 do Código Tributário Nacional.

Impugnado o recurso, opinou a douta Procuradoria-Geral da Justiça pelo seu indeferimento.

Admito o recurso.

O Concurso de preferência, com precedência da União, entre as pessoas jurídicas de direito público, previsto no art. 187, parágrafo único, do Código Tributário, é contestado em face do art. 9º, I, da Lei Magna, que reza:

À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

I — criar distinções entre brasileiros ou *preferências* em favor de *uma dessas pessoas de direito público interno, contra outra.*

Respeitável é a interpretação do acórdão recorrido a tal dispositivo, afastando incidência da proibição na espécie.

Mas, ponderável é a orientação adversa, que a letra do preceito prestigia.

Daí a conveniência de submeter-se a matéria, pela sua relevância, à alta apreciação do Pretório Excelso" (fls. 122-123).

Este o parecer emitido pela Procuradoria-Geral da República:

"Insurge-se o recorrente contra o v. acórdão do Tribunal *a quo*, fls. 1, 68, que assentou estarem sujeitos os créditos previdenciários do I.N.P.S. nos processos de falência, às disposições atinentes aos créditos da União, aos quais se equiparam, seguindo-se a setes na ordem de prioridade, segundo determina o Decreto-lei nº 66/1966 (art. 25).

Recurso extraordinário com apoio na alínea *a* da permissão maior, sustentando-se contrariedade ao art. 9º, I, da Constituição Federal e negativa de vigência ao art. 186 do Código Tributário Nacional.

Não assiste razão ao recorrente.

O crédito do Instituto Nacional de Previdência Social, por ser proveniente de contribuições parafiscais, é crédito tributário e que foi equiparado aos créditos da União, de igual natureza, aos quais segue na ordem de prioridade (Lei nº 3 807/1960, art. 157; Decreto-lei nº 66/1966, art. 25).

Não está, outrossim, revogado o art. 187, parágrafo único, do C.T.N., em face do art. 9º, I, da Constituição Federal.

A vedação às pessoas de direito público interno, de estabelecerem preferências, visa impedir que essas entidades dêem tratamento discriminatório a brasileiros provenientes de um Estado ou Município, com prejuízo para os de outros, ou instituam, em igualdade de pressupostos, benefícios, vantagens ou encargos que não sejam uniformes para todas as Unidades da Federação, seus Municípios ou para a própria União.

A ordem de prioridade entre os créditos tributários, prevista no C.T.N., atribui igualdade de preferência para os créditos fiscais das pessoas de direito público do mesmo nível, não constituindo privilégio que afronte o princípio da uniformidade do art. 9º, I, da Constituição Federal.

Opinamos pelo não conhecimento do recurso."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu (Relator): A questão em debate no presente processo já foi objeto de exame no julgamento do RE nº 80 045, Relator o eminente Ministro Aliomar Baleeiro, que conhecia do recurso e lhe dava provimento. Dissentindo, o eminente Ministro Rodrigues Alckmim, depois de haver pedido vista, assim emitiu a sua opinião:

"Além dos textos legais invocados pelo eminente Relator, o Decreto-lei nº 960,

de 17 de dezembro de 1938, dispunha, em seu art. 60, parágrafo único, após afirmar que a Fazenda na cobrança da dívida ativa não se submetia a concurso de credores, nem a habilitação de crédito em falência, concordata ou inventário, que "a dívida da União prefere qualquer outra em território nacional e a dos Estados prefere a dos Municípios, Distrito Federal e Territórios poderá versar o concurso de preferência".

Esta regra encontrou reprodução no art. 187, parágrafo único, da Lei nº 5 172/1966 (C.T.N.), que determina a mesma ordem de preferência: primeiramente, a União; em segundo lugar, Estados, Territórios e Distrito Federal, conjuntamente e *pro rata;* e em terceiro lugar, municípios, conjuntamente e *pro rata.*

Pode vigorar, ainda, esta ordem de preferência, diante do art. 9º, I, da Emenda Constitucional nº 1/1969?

Este texto constitucional tem raízes no art. 1º, seção 9ª, da Constituição Norte-Americana, em que se estipulava que *no preference shall be given by any Regulation of Commerce or Revenue to the Ports of one State over those of another: no shall Vessels bound to, or from, one State, be obliged to enter, clear or pay Duties in another.*

O texto constitucional brasileiro, de 1891, proposto, vedava ao governo federal criar, de qualquer modo, distinções e preferências em favor dos portos de uns contra os de outros Estados "mediante regulamentos comerciais ou fiscais". Eliminou-se esta última cláusula. E os comentadores, no geral (Aristides Milton, *A Constituição do Brasil,* p. 43; Ruy Barbosa, *Comentários à Constituição Federal Brasileira, ao art.* 8º; Barbalho, *Constituição Federal Brasileira,* 2ª ed., p. 49) acentuaram que a proibição visava a assegurar a igualdade entre os Estados.

A Constituição de 1934 proibiu que se criassem preferências "em favor de uns contra outros Estados". A Carta de 1937 proibiu que se criassem "desigualdade entre os Estados e Municípios" e a decretação, pela União, de impostos que importassem discriminação em favor dos portos de uns contra os de outros Estados.

Em 1946 e em 1967, as Constituições se referiram à vedação de serem criadas preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios.

Mas a Emenda Constitucional nº 1/1969 deu outra redação ao preceito. Dispôs:

"À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

I — criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público interno contra outra".

Daí a pretensão a que, já agora, proibidas preferências, os créditos da União, Estados e Municípios se satisfaçam igualmente, *pro rata,* no insuficiente patrimônio dos devedores.

Parece-me, com a devida vênia, que essa substancial mudança de rumo na tradição de nosso direito (que não parificava tais créditos fiscais) não decorre da redação do art. 9º, inciso I, que foi tecnicamente menos preciso mas não visou a dilargar a área da igualdade dos Estados e dos Municípios, em tema de créditos fiscais, estendendo-a a todos e à União.

Aliás, proibindo se criem *preferências* entre essas pessoas de direito público, a lei, em sua letra, não abrangeria, como no caso, prioridade a favor de créditos de autarquia federal, a que se não refere.

Creio, pois, que o exato sentido da norma é o de impedir que se criem desigual-

dades entre o Distrito Federal e os Estados, ou desigualdade entre Municípios, favorecendo a alguns em detrimento de outros, colocados no mesmo plano em face da Constituição.

Dar-lhes, porém, prioridade em concurso creditório, dados os diferentes níveis em que se situam, no sistema constitucional, a União, os Estados e os Municípios, não põe em risco a igualdade na Federação, que o texto visa a preservar.

E quanto a ter, o crédito do Instituto Nacional de Previdência Social, natureza de tributo federal, o acórdão recorrido o demonstra seguramente.

Peço, portanto, vênia ao eminente Ministro Aliomar Baleeiro, de cujas lições sempre me valho, para, no presente caso, não conhecer deste recurso."

Após ter vista dos autos, acompanhei a opinião dissidente, com o seguinte voto:

"Olhado na sua expressão literal, o art. 9º, item I, da Emenda nº 1, leva à conclusão a que chegou o eminente Ministro Baleeiro, quando assevera que, em face do disposto nessa cláusula constitucional, os créditos tributários se encontram em situação de paridade, privilegiados apenas em relação aos créditos de particulares, ressalvados os trabalhistas.

A nossa história constitucional revela, no entanto, que, entre as pessoas políticas, em relação às quais se vedava o estabelecimento de discriminações ou desigualdades, não se incluía a União. A regra era, a tal respeito, que se não criassem discriminações ou desigualdades entre os Estados e Municípios ou, em outros textos, que se não instituíssem preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios. O princípio da igualdade, que se consagrava, dizia respeito, portanto, aos Estados entre si e os Municípios, também entre si.

Penso que, não obstante os seus termos, o art. 9º, item I, da Emenda nº 1, não quis introduzir, nessa matéria, qualquer inovação. Menos feliz, sem dúvida, na sua redação, deve ele ser lido como tendo dirigido a vedação, que nele se institui, ao estabelecimento de preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios, sem o alcance que, numa interpretação mais larga, se lhe poderia atribuir.

Fortalece, sobretudo, essa opção interpretativa, isto é, a de que não se pretendeu, na Emenda nº 1, distender o alcance do princípio consagrado, em nossa ordem constitucional, quanto ao equilíbrio federativo, a feição nova, que se imprimiu, na evolução do nosso direito político, à estrutura federativa, feição a que se manteve rigorosamente fiel a dita Emenda Constitucional.

Seguindo os rumos da *constitutional revolution*, de que nos fala Corruin, registrada nos Estados Unidos, mediante construção jurisprudencial, pela Suprema Corte, sob a influência de fatos econômicos, sociais e políticos, que marcam o nosso tempo, o ordenamento constitucional brasileiro, sob a pressão de circunstâncias análogas ou da mesma natureza, se inclinou também no sentido de acentuar, no quadro federativo, a supremacia da União.

Pode-se dizer que, também entre nós, se substituiu à doutrina do chamado federalismo dualista, a idéia de um novo federalismo, denominado por alguns como de caráter cooperativo, em que avulta, no interesse comum, o poder central ou federal, que predomina sobre os poderes locais ou estaduais.

Constitucionalistas e administrativistas norte-americanos atribuem papel de relevo, na alteração do equilíbrio entre o Go-

verno Federal e os Governos Estaduais, a necessidade em que se tem visto o primeiro, decorrente de seus maiores recursos fiscais, de acudir aos últimos nas suas dificuldades financeiras, mediante a outorga de contribuições e subvenções.

Esse mesmo fenômeno é corrente entre nós, em que a União, via de regra, é compelida, para suprir deficiências financeiras e corrigir desequilíbrios regionais, a deferir aos Estados e Municípios contribuições ou auxílios de grande porte.

A interpretação rigorosa da Emenda nº 1, art. 9º, item I, não permitiria, entretanto, a concessão desses auxílios, visto como envolveriam preferências em favor de Estados ou Municípios, quando é certo que, pela concentração cada vez maior de poder no Governo Central, essas medidas, em prol, como são, do bem comum, constituem encargo da União, a cujo exercício nada se objetou e nada se objeta.

Não é de presumir-se, destarte, que, ao dar a forma que deu, ao art. 9º, item I, tenha pretendido a Emenda nº 1, modificar o princípio que, a tal respeito, vinha prevalecendo em nossa ordem constitucional. Esse princípio, por interpretação, não impedia, como não impede, a outorga de contribuições ou auxílios a Estados e Municípios, assim como não obstava, quanto ao concurso de preferência acerca da cobrança de crédito tributário, entre pessoas jurídicas de direito público, a ordem de preferência instituída no art. 187 do C.T.N.

O texto constitucional, no seu todo, revela, ao contrário, que, no tocante às relações federativas, a ordem política vigente não atenuou a supremacia do poder central. Não se coaduna, destarte, com o sistema mantido a tal respeito a ilação de que, pelo art. 9º, item I, da Emenda nº 1, se vedou o que antes não se proibia, ou seja, a instituição da preferência tributária da União, a que este recurso se refere.

Data máxima venia, acompanho o voto do eminente Ministro Rodrigues Alckmim: não conheço do recurso."

No mesmo sentido se pronunciaram os eminentes Ministros Xavier de Albuquerque e Antonio Neder, não conhecendo a termo, contudo, o julgamento, por ter pedido vista o egrégio Ministro Eloy da Rocha.

Ao manter, no presente recurso, a opinião já manifestada no julgamento, ainda em curso, do RE nº 80 045, não conheço do recurso.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Presidente): Também estou de acordo com o eminente Relator, não conhecendo do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 80 748 — SP — Rel., Ministro Leitão de Abreu. Recte., Estado de São Paulo (Adv., Maria de Lourdes L. Costa Netto). Recdo., Instituto Nacional de Previdência Social (Adv., Cleómenes Teixeira de Almeida).

Decisão: Não conhecido, unanimemente. Votou o Presidente.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves e Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República, o Doutor Henrique Fonseca de Araújo.