TRIBUTO — PREFERÊNCIA — CONTRIBUIÇÃO DO INPS

— O crédito previdenciário do INPS, equiparado ao da União, prefere ao crédito tributário do Estado.

— Interpretação do art. 187 do Código Tributário Nacional

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado de São Paulo *versus* INPS e Massa Falida de Padaria e Confeitaria Flor do Butantã Ltda.
Recurso extraordinário nº 80 045 — Relator: Sr. Ministro RODRIGUES ALCKMIM

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plena, na conformidade da ata de julgamento e notas taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer do recurso.

Brasília, 3 de novembro de 1976. — *Djaci Falcão*, Presidente. — *Rodrigues Alckmim*, Relator para o Acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: Em processo falimentar, a 1ª Câmara Cível, do eg. Tribunal de Justiça de São Paulo, a fls. 64, unânime, classificou o crédito previdenciário do INPS como tributário e com preferência sobre o crédito fiscal do Recorrente. Argumenta a v. decisão (fls. 65-66):

"O crédito previdenciário, como se tem proclamado, é constituído de contribuições parafiscais, que são, inquestionavelmente, tributos e se integram no sistema tributário nacional (Aliomar Baleeiro — *Direito Tributário Brasileiro* — Ed. 1971, p. 68 e 571). Daí porque, como leciona Geraldo Ataliba, *o regime da parafiscalidade é rigorosamente o mesmo que o da tributação comum, submetida que está aquela a idênticos princípios e regras jurídicas, em toda a sua extensão* (*in Revista do Direito Administrativo*, vol. 86, p. 33).

Assim, à luz dos postulados constitucionais, que dão caráter tributário às contribuições parafiscais, inclusive às previdenciárias, enquadra-se perfeitamente no sistema tributário pátrio a regra do art. 157 da Lei nº 3 807, de 26.8.1960, com a redação alterada pelo art. 25 do Decreto-lei nº 66, de 21.11.1966, que sujeitou os créditos previdenciários, nos processos de falência, concordata ou concurso de credores, *às disposições atinentes aos créditos da União, aos quais são equiparados, seguindo-se a estes na ordem de prioridade.*

O crédito previdenciário, portanto, porque tributário *ex vi legis*, é também resguardado pelo art. 186 do Código Tributário Nacional, no tocante à preferência a qualquer outro e, porque equiparado aos créditos da União, observada a ordem estabelecida no art. 187, parágrafo único, do mesmo Diploma, deve ter prioridade sobre créditos fiscais dos Estados, em concurso de preferência, que se estabeleça entre pessoas jurídicas de direito público.

O art. 9º, nº I, da Constituição Federal vigente obsta, simplesmente, a criação de preferência pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em favor de uma dessas pessoas de direito público interno contra outra. A prio-

ridade, de que se trata, porém, não importa em desigualdade de tratamento, mas respeita a hierarquia dos créditos em concurso de preferência. Todos os créditos tributários, fiscais ou parafiscais, têm preferência na falência, na concordata e no concurso de credores, mas nada impede que, concorrendo preferências de credores tributários, seja estabelecida uma ordem de prioridade, tal como a estatuída no art. 187, parágrafo único, do Código Tributário Nacional, ou a que se estabeleceu no art. 25 do Decreto-lei nº 66. Seria, por exemplo, inconstitucional a prioridade de créditos tributários de pessoas de direito público do mesmo nível, assim de um Estado em relação ao outro, ou de um Município em relação a outro. Mas é perfeitamente legal o estabelecimento de prioridades pela qualificação dessas pessoas, assim a dos créditos fiscais da União, ou parafiscais equiparados, em relação aos dos Estados ou dos Municípios, quando todos tenham preferência no concurso estabelecido de um só devedor."

2. Daí o recurso extraordinário do Estado, a fls. 69, pelas letras *a* e *d*, alegando violação ao art. 186, do CTN e art. 9º, I, da CF, além de dissídio com acórdão do próprio Tribunal recorrido.

3. O recurso foi admitido, a fls. 91.

4. A fls. 156, parecer contrário do Dr. Alves de Lima, pela Procuradoria Geral da República, nestes termos:

"Não assiste razão ao Recorrente. A contribuição parafiscal, segundo nosso Estado Maior, é tributo. Destarte, o crédito previdenciário do INPS, por ser tributário, tem preferência, nos termos do art. 186, do CTN, sobre outros de natureza diversa. E, no concurso de crédito tributário, a ele é aplicável o critério previsto no art. 187, parágrafo único, do CTN, pois foi equiparado aos créditos da União, aos quais segue na ordem de prioridade, por força do art. 157 da Lei nº 3 807/1960, com a redação dada pelo art. 25 do Decreto-lei nº 66/1966.

Também não assiste razão ao Recorrente quanto sustenta a revogação do citado art. 187, parágrafo único, do CTN, em face do preceito 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, nos processos de falência, concordata ou concurso de credores, prevista no CTN, atribui igualdade de preferência para os créditos fiscais das pessoas de direito público interno do mesmo nível, não se constituindo privilégio que afronte o princípio da uniformidade do art. 9º, I, da Lei Magna.

4. Não demonstrou o Recorrente o alegado dissídio pretoriano."

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Noutros casos, p. exemplo, RE nº 74 862, de 18.6.1973, e RE nº 74 856, Trigueiro, de 25.5.1973, temos julgado, de acordo com o art. 186, do CTN, que o crédito tributário prefere a qualquer outro, mesmo o hipotecário, ressalvados os créditos de legislação do trabalho. Assim, estatuiu o Direito Federal desde, pelo menos, o Decreto nº 22 886/1933, e o Decreto nº 22 957/1933. E o Supremo Tribunal Federal o proclamou, pelo menos, desde o RE nº 3 168, de 1940, e o RE nº 3 867, de 1941.

II. Recentemente, a legislação posterior ao CTN, de 1966, vem suscitando dúvidas e eu próprio votei no sentido de manter-se decisão do eg. Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, que admitiu a preferência em relação à hipoteca cedular de crédito industrial do Decreto-lei nº 413, de 1969, conjuntamente com o penhor cedular, porque me pareceu que o legislador, nesse caso específico, afastou o império dos arts. 184 e 186, daquele CTN. A matéria foi versada no RE 79 212, que pende de julgamento adiado por vista pedida pelo em. Ministro Leitão, no Pleno.

No RE nº 79 893, discutiu-se a preferência da cédula de crédito industrial do Decreto-lei nº 413/1969 sobre tributo estadual, tendo eu divergido do em. Ministro Trigueiro, que antepunha àquele tributo o do Estado-membro.

III. Aqui temos caso novo, pelo menos para mim, porque se coloca o problema, no Supremo Tribunal Federal, à luz do art. 9º da Emenda nº 1/1969, que estatui claramente:

"Art. 9º — À União, Estado, Distrito Federal e Município é *vedado*:

I. Criar distinções entre brasileiros ou *preferências em favor de uma dessas pessoas de Direito Público interno contra outra.*"

Doutrinariamente, minha atenção já fora ferida por esse preceito em contraste com os vários dispositivos consagradores do privilégio federal.

Parece-me, entretanto, que ele se impõe, a vedar essas preferências estatuídas pelo legislador ordinário.

Lembro, todavia, que no RE nº 54 990 foi reconhecido o privilégio das autarquias federais, no mesmo pé da União, sobre os créditos tributários dos Estados.

Parece-me que o Supremo Tribunal Federal, pleno, deve cortar as dúvidas sobre o alcance do art. 9º, I, da Emenda nº 1/1969.

IV. Conheço e dou provimento, em parte, para reconhecer que não há preferência entre qualquer dos litigantes, mas paridade dos respectivos créditos, privilegiados apenas em relação aos créditos de particulares, ressalvados os trabalhistas.

EXTRATO DA ATA

RE nº 80 045 — SP — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Recte., Estado de São Paulo (Adv., Norival José Oliva). Recdos., Instituto Nacional de Previdência Social e Massa Falida de Padaria e Confeitaria Flor do Butantã Ltda. (Advs., Cleomenes Teixeira de Almeida e Ney de Mattos Ferreira).

Decisão: Pediu vista o Ministro Rodrigues Alckmim, após o voto do Relator, que conhecia e dava provimento, em parte, ao Recurso.

Presidência do Sr. Ministro Eloy da Rocha. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque e Rodrigues Alckmim. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Leitão de Abreu e Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmim: Pedi vista destes autos porque a questão é de suma relevância. Resumo-a, lendo o relatório e o voto do eminente Ministro Aliomar Baleeiro: (Lê).

Assim relembrada a espécie, passo a proferir voto.

Além dos textos legais invocados pelo eminete 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. Somente entre União, Estados, 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 (CTN), 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 preferências, diante do art. 9º, I, da EC nº 1/1969?

Este texto constitucional tem raízes no art. 1º, seção 9ª, da Constituição Norte-Americana, em que 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 *desigualdades 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 EC 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 desigualdades 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.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Sr. Presidente, trata-se daquele acórdão expresso no voto do eminente Ministro Rodrigues Alckmim: a cláusula do art. 9º, parágrafo primeiro da Constituição que era encontradiça em Constituições anteriores. A Constituição, inequivocamente, proíbe distinções, a serem criadas pela lei, entre a União, os Estados e os Municípios. Inveteradamente as leis têm admitido que, em matéria fiscal, o crédito da União tem preferência sobre os dos Estados e estes sobre os dos Municípios.

Nunca se discutiu isso porque geralmente os devedores remissos não têm mais bens.

Mas agora surgiu um caso aqui. E a mim me parece que neste dispositivo constitucional, imperativo, é proibida qualquer distinção por parte da União, em relação aos Estados, quer no tratamento fiscal diverso, de que infelizmente nos últimos anos há exemplos, quer vantagens para um determinado porto em detrimento de outros. Parece que a lei não pode dizer que o crédito da União prefere aos Estados aos Municípios. Não. Tem que haver um rateio entre eles.

Peço a atenção dos eminentes Ministros, porque é um problema constitucional e é possível que seja a primeira vez que vamos decidi-lo.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: Sr. Presidente, a hierarquia dos créditos fiscais estabelecida em lei federal, a meu ver, não é passível de *censura* do art. 9º, inciso I da Emenda Constitucional, porque esta se limita a evitar a criação de distinção entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público. Ora, a hierarquia dos créditos fiscais estabelecida na lei impugnada não cria distinções nem entre os brasileiros nem entre as pessoas jurídicas do direito público, estabelece a hierarquia de créditos a todas as pessoas de direito público, e a todos os brasileiros se estende essa hierarquia.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro (Relator): Permita-me, eminente Ministro.

Socraticamente: a União é uma pessoa de direito público? Parece que não há dúvida. O Estado é? Não há dúvida. Essa lei cria uma distinção em favor de pessoa de direito: a União, em detrimento de outra pessoa de Direito Público, o Estado? Não há dúvida.

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: A Constituição reconhece a preferência das leis federais sobre as estaduais, as estaduais sobre as municipais. A finalidade desta lei não é evitar a hierarquia tradicional do nosso Direito Fiscal, ela não destoa dos princípios constitucionais. O que se pretende tirar do texto é algo que o constituinte não teve em mente. O que se quis evitar foi a preferência, que gerasse a desigualdade, a favor de um Estado contra outro e de um Município contra outro. Mas a hierarquia, que sempre existiu no campo do Direito, em geral também se exerce no campo do Direito Fiscal.

Data venia, acompanho o eminente Ministro Rodrigues Alckmim.

EXTRATO DA ATA

RE nº 80 045 — SP — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Recte., Estado de São Paulo (Adv., Norival José Oliva). Recdos., Instituto Nacional de Previdência Social e Massa Falida de Padaria e Confeitaria Flor do Butantã Ltda. (Advs., Cleomenes Teixeira de Almeida e Ney de Mattos Ferreira).

Decisão: Pediu vista o Ministro Leitão de Abreu, após os votos do Relator que conhecia e dava provimento, em parte, a dos Ministros Rodrigues Alckmim e Cordeiro Guerra, que não conheciam do Recurso.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Eloy da Rocha, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu e Cordeiro Guerra. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Leitão de Abreu: 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 Corwin, 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 fe-

deral, que predomina sobre os poderes locais ou estaduais.

Constitucionalistas e administrativista norte-americanos atribuem papel de relevo, na alteração do equilíbrio entre o Governo 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 CTN.

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 maxima venia, acompanho o voto do eminente Ministro Rodrigues Alckmim: não conheço do recurso.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Sr. Presidente, também eu, *data venia*, acompanho o voto do eminente Ministro Rodrigues Alckmim, por me parecer que a preferência estabelecida no parágrafo único, do art. 187, do Código Tributário Nacional, não colide com o preceito constitucional invocado.

Não conheço do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 80 045 — SP — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Recte., Estado de São Paulo (Adv., Norival José Oliva). Recdos., Instituto Nacional de Previdência Social e Massa Falida de Padaria e Confeitaria Flor do Butantã Ltda. (Advs., Cleomenes Teixeira de Almeida e Ney de Mattos Ferreira).

Decisão: Pediu vista o Ministro Eloy da Rocha, após os votos do Ministro Relator, que conhecia e lava provimento, em parte, e dos Ministros Rodrigues Alckmim, Cordeiro Guerra, Leitão de Abreu, Xavier de Albuquerque e Antonio Neder, que não conheciam do recurso.

Presidência do Sr. Ministro Djaci Falcão. Presentes à Sessão os Srs. Ministros Aliomar Baleeiro, Eloy da Rocha, Bilac Pinto, Antonio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmim, Leitão de Abreu e Cordeiro Guerra. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Thompson

Flores. Procurador-Geral da República, o Prof. José Carlos Moreira Alves.

VOTO (VISTA)

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Não obstante a redação do art. 9º, I, da Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, não houve, a meu ver, modificação substancial do princípio consagrado na Constituição de 1967. A norma não define, em termos absolutos, a posição da União, em confronto com a dos Estados, do Distrito Federal, ou dos Municípios, que deve ser estabelecida dentro do contexto da Constituição.

O art. 9º, I, contém regra geral de vedação de legislação, que se insere, no Título I, *Da Organização Nacional*, no Capítulo II, referente à União, em seguida ao art. 8º, sobre competência da União, e parágrafo único, sobre competência supletiva dos Estados.

Em matéria tributária, há regras vedativas específicas, que se encontram no Capítulo V, denominado *Do Sistema Tributário*. Assim, pelo art. 19: "É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I — instituir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; II — estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais; e III — instituir imposto sobre: *a*) o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros;..." Conforme o art. 20: "É vedado: I — à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou implique distinção ou preferência em relação a qualquer Estado ou Município em prejuízo de outro; II — à União tributar a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal e os proventos dos agentes dos Estados e Municípios, em níveis superiores aos que fixar para as suas próprias obrigações e para os proventos dos seus próprios agentes; e III — aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens de qualquer natureza, em razão da sua procedência ou destino".

Para integração no sistema constitucional tributário, além da regra geral inscrita no art. 18, § 1º, a Constituição ainda sujeita os Estados, o Distrito Federal (sem contar, quanto a este, o art. 17, § 1º) e os Municípios, em matéria das respectivas competências tributárias, em determinadas hipóteses, ao Poder Legislativo da União, mediante lei complementar, ou lei ordinária, ou Resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República.

Tenham-se presentes, nomeadamente, estes dispositivos constitucionais:

O § 1º do art. 18: "Lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre os conflitos de competência nessa matéria entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais do poder de tributar".

O § 2º do art. 19: "A União, mediante lei complementar e atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos estaduais e municipais".

O art. 23: "Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I — transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como sobre a cessão de direitos à sua aquisição; e

II — operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes, impostos que não serão cumulativos e dos quais se abaterá, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.

.....

§ 2º — O imposto de que trata o item I compete ao Estado onde está situado o imóvel, ainda que a transmissão resulte de sucessão aberta no estrangeiro; sua alíquota não excederá os limites estabeecidos em resolução do Senado Federal por proposta do Presidente da República, na forma prevista em lei.

.....

§ 4º — Lei complementar poderá instituir, além das mencionadas no item II, outras categorias de contribuintes daquele imposto.

§ 5º — A alíquota do imposto a que se refere o item II será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas e interestaduais; o Senado Federal, mediante resolução tomada por iniciativa do Presidente da República, fixará as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportação.

§ 6º — As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios, celebrados e ratificados pelos Estados, segundo o disposto em lei complementar.

§ 7º — O imposto de que trata o item II não incidirá sobre as operações que destinem ao exterior produtos industrializados e outros que a lei indicar."

.....

O art. 24: "Compete aos municípios instituir imposto sobre:

.....

II — serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar.

.....

§ 4º — Lei complementar poderá fixar as alíquotas máximas do imposto de que trata o item II."

A preferência dos créditos tributários regula-se na lei complementar prevista no art. 18, § 1º, da Constituição. Dispõem os art. 186 e 187 da Lei nº 5 172, de 25.10.1966, Código Tributário Nacional, a que se tem reconhecido o caráter de lei materialmente complementar:

"Art. 186 — O crédito tributário prefere a qualquer outro, seja qual for a natureza ou o tempo da constituição deste, ressalvados os créditos decorrentes da legislação do trabalho.

Art. 187 — A cobrança judicial do crédito tributário não é sujeita a concurso de credores ou habilitação em falência, concordata, inventário ou arrolamento.

Parágrafo único — O concurso de preferência somente se verifica entre pessoas jurídicas de direito Público, na seguinte ordem:

I — União;

II — Estados, Distrito Federal e Territórios, conjuntamente e *pro rata;*

III — Municípios, conjuntamente e *pro rata.*"

Entendo que o art. 187, parágrafo único, da Lei nº 5 172, não é contrário ao art. 9º, I, segunda parte, da Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, e, portanto, não foi revogado por essa regra constitucional.

Segundo o art. 157 da Lei Orgânica da Previdência Social, Lei nº 3 807, de 26.8.1960, com a redação do art. 25 do Decreto-lei nº 66, de 21.11.1966: "Os créditos da previdência social relativos a contribuições e seus adicionais ou acréscimos de qualquer natureza por ela arrecadadas, inclusive a quota de previdência, a correção monetária e os juros de mora correspondentes, nos processos de falência, concordata ou concurso de credores, estão sujeitos às disposições atinentes aos créditos da União, aos quais são equiparados, seguindo-se a estes na ordem de prioridade". Por sua vez, o Decreto-lei nº 72, também de 21.11.1966, que unificou os Institutos de Aposentado-

ria e Pensões, dispôs, no art. 2º: "O INPS constitui órgão de administração indireta da União, tem personalidade de natureza autárquica e goza, em toda sua plenitude, inclusive no que se refere a seus bens, serviços e ações, das regalias, privilégios e imunidades da União".

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Presidente): Também estou de acordo em não conhecer do recurso, atendendo ao sentido finalístico do art. 9º, inciso I, da Emenda nº 1, que consiste em impedir a criação de desigualdades entre o Distrito Federal e os Estados, ou entre os Municípios, com o favorecimento de alguns em prejuízo de outros, consoante bem observou o eminente Ministro Rodrigues Alckmim.

RE nº 80 045 — SP — Rel., Ministro Aliomar Baleeiro. Recte., Estado de São Paulo (Adv., Norival José Oliva). Recdos., Instituto Nacional de Previdência Social e Massa Falida de Padaria e Confeitaria Flor lo Butantã Ltda.

Advs., Cleomenes Teixeira de Almeida e Ney de Mattos Ferreira).

Decisão: Não conheceram do recurso, vencido o Ministro Relator. Votou o Presidente. Não tomaram parte no julgamento os Ministros Cunha Peixoto e Moreira Alves.

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.