— A cobrança de comissão, *na base de 2% sobre os financiamentos bancários, deferidos em função das exposições-feiras agropecuárias, a favor da Secretaria de Agricultura do Piauí, segundo o disposto no art. 7.º da Lei estadual n.º 6.196, de 8 de abril de 1985, é inconstitucional, pois não é possível ao estado instituir imposto (já que tal* comissão, *pelas suas características, teria de ser considerada imposto) sobre operações de crédito, ante o disposto no art. 21 da Constituição Federal, eis que a competência é exclusiva da União, além do que a criação de imposto como a de taxa só é possível mediante lei, segundo o art. 57, IV, da Lei Maior, combinado com o seu art. 200.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.321
Representante: procurador-geral da República
Representado: governador do estado de Piauí
Relator: Sr. Ministro ALDIR PASSARINHO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a representação e declarar a

inconstitucionalidade do art. 7º, do Decreto nº 6.196, de 8 de abril de 1985,. Regulamento das Exposições-Feiras Agropecuárias do estado do Piauí.

Brasília, 17 de junho de 1987. — *Rafael Mayer,* Presidente, *Aldir Passarinho,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: A espécie dos autos foi bem exposta no parecer da douta Procuradoria-Geral da República, nestes termos:

"O procurador-geral da República, com fundamento no art. 119, inciso I, letra *e,* da Constituição Federal, e na forma disciplinada pelo Título VI, do Regimento Interno dessa Suprema Corte, ofereceu representação ao Supremo Tribunal Federal e, por esse meio, submeteu a seu exame e julgamento a argüição de inconstitucionalidade do art. 7º, do Decreto nº 6.196, de 8 de abril de 1985 (Regulamento das Exposições-Feiras do estado do Piauí) que dispôs no sentido de que 'sobre os financiamentos bancários, deferidos em função das exposições-feiras agropecuárias, será cobrada comissão de 2% (dois por cento), deduzida do valor do financiamento em favor da Secretaria de Agricultura do Piauí'.

A representação atende a promoção do Banco Central do Brasil, através do Dr. Flávio Ramos, chefe do Departamento Jurídico do órgão, estando contida no expediente juntado aos autos, em que estão expostos os fundamentos da argüição.

Solicitadas informações à autoridade representada, prestou-as o governador do estado do Piauí às fls. 37-42, deduzindo, em *prol* da constitucionalidade do dispositivo impugnado, as seguines alegações, em síntese:

1. O art. 7º do Decreto nº 6.196/85 não versa matéria de direito agrário nem política de crédito, não havendo, pois, invasão da competência exclusiva conferida à União pelo art. 8º, inciso XVII, letras *b* e *l,* da Constituição Federal.

2. As exposições-feiras são serviços que o estado põe à disposição dos interessados no campo agropecuário, para lhes facilitar os negócios e dar-lhes garantia e sustentação não sendo lícito que essa colaboração-dispensável não seja retribuída, já que são grandes os investimentos na sua implantação, instalação e conservação' (fls. 39-40).

3. A 'comissão' que o estado arrecada, com apoio no dispositivo impugnado, tem o caráter de contraprestação de serviços, o que lhe dá características de *taxa,* cuja criação é permitida aos estados pelo art. 18, inciso I, da Lei Maior.

4. Como verdadeira taxa que é, a 'comissão' criada pelo art. 7º, do Decreto nº 6.196/85, do estado do Piauí, com apoio no art. 18, inciso I, constitucional, não invade área de competência legislativa privativa da União."

O dispositivo ora em exame, consoante se vê à fl. 27, tem a seguinte redação:

"Art. 7º Sobre os financiamentos bancários, deferidos em função das exposições-feiras agropecuárias, será cobrada a comissão de 2% (dois por cento), deduzida do valor do financiamento em favor da Secretaria de Agricultura do Piauí."

O parecer conclui sustentando que deve ser declarada a inconstitucionalidade do art. 7º, do Decreto nº 6.196, de 8 de abril de 1985, do estado do Piauí, por ofensa ao art. 8º, inciso XVII, letras *b* e *l,* da Constituição Federal. As razões que o fundamentam são as seguintes:

"1. A base de cálculo para a cobrança de taxas somente poderá ser o valor do serviço prestado, verificando-se que o percentual de 2%, a que se refere o art. 7º, em discussão, deverá ser deduzido do valor do financiamento bancário obtido em função das exposições-feiras do estado, o que afasta a possibilidade de que o referido fi-

nanciamento bancário possa tornar-se fato gerador do tributo (taxa).

2. Mesmo que assim não fosse, a criação de taxas, assim como de qualquer outro tributo, está submetida ao princípio da reserva legal, ou da legalidade, por força dos arts. 19, inciso I, e 153, § 29, 1ª parte, da Constituição Federal, devendo ser entendida *stritu sensu* a expressão 'lei', contida em ambos os preceitos, ou seja, no sentido de lei oriunda de processo legislativo regular, excluídos, pois, os decretos regulamentares baixados pelo Poder Executivo."

Por outro lado, consoante bem demonstrado no parecer do Departamento Jurídico do Banco Central, que se vê às fls. 7-13, não há dúvidas em identificar os "financiamentos bancários" a que se refere o art. 7º, do decreto estadual, ora em estudo, aos créditos rurais, em sua maior parte subsidiados pelo governo federal e que se compreendem, obviamente, nas expressões "direito agrário" e "política de crédito", contidas nas letras *b* e *l*, do inciso XVII, do art. 8º, da Constituição Federal, para caracterização da competência exclusiva da União para legislar sobre as matérias.

Assim sendo, mostram-se evidentes as violações aos referidos preceitos da Lei Maior, por parte do art. 7º, do Decreto nº 6.196/85, do estado do Piauí.

Por sua objetividade e especificidade, vale transcrever a fundamentação desenvolvida, às fls. 10-3, pelo Departamento Jurídico do Banco Central do Brasil, *verbis:*

"2. Preliminarmente, entendo que o art. 7º do regulamento baixado pelo Decreto nº 6.196, de 8 de abril de 1985, do governo do estado do Piauí, é inconstitucional, por conflitar com o disposto no art. 8º, inciso XVII, alíneas *b* e *l* — atribuem competência à União para 'legislar sobre' 'direito agrário' e 'política de crédito', respectivamente.

3. No campo do direito agrário situam-se as normas relativas à exploração rural e as peculiares às pessoas que a elas se dedicam (Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira.* Saraiva, 1977. v. 1. p. 82), aí se incluindo, ao que entende, as normas especiais de crédito rural. Pedro Nunes (*Dicionário de tecnologia jurídica.* Freitas Bastos, 1982. v. 1. p. 361) assim define o

'Direito agrário — ramo do direito econômico que regula a reforma agrária, os direitos e deveres dos proprietários e trabalhadores e dos colonos ou parceiros agropecuários, bem como a instrução e *assistência* técnica e *financeira à classe agrícola. O mesmo que direito rural* (Estatuto da Terra)' (grifo nosso).

4. Fernando Pereira Sodero (Direito Agrário I. In *Enciclopédia Saraiva do direito.* v. 25. p. 170-97) é explícito ao incluir a lei de crédito rural (Lei nº 4.829/65) entre os diplomas legais do direito agrário. Da mesma forma, no verbete seguinte (Direito agrário II, p. 197-207, escrito por Telga Araújo) inclui-se o crédito rural no conteúdo do direito agrário.

5. Por 'política de crédito' devem ser tomadas não apenas as normas relativas às instituições de crédito, mas 'quaisquer regras jurídicas sobre as operações de crédito' (Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1967.* Revista dos Tribunais. v. 2. p. 101).

A propósito, observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho (op. cit. p. 89) que a Constituição de 1946 'mencionava instituições de crédito, denotando um espírito completamente diverso'. A política de crédito é hoje um dos instrumentos de que usa o Estado intervencionista para a consecução de seus fins', estando a competência da União, na matéria, 'em correlação, portanto, com o seu papel no desenvolvimento' (id. ibid.)

6. Pelo exposto, se assim entender V. Sa., permito-me sugerir que se oficie ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da República

requerendo-se a representação por inconstitucionalidade, nos termos da minuta anexa.

7. Desprezada que seja a argüição de inconstitucionalidade, tenho, ainda assim, como ilegítima a norma estadual referida, por ser injurídica (desconformidade com o ordenamento jurídico vigente). Em primeiro lugar, supondo-se que os financiamentos a que se refere aquela norma sejam de crédito rural, haveria que prevalecer, como demonstrado no parecer, a legislação federal. Legislação que, é notório, favorece os financiamentos ao setor limitando taxas de juros e outros encargos, não se admitindo, de fato, encargos adicionais de qualquer natureza. Sob esse prisma, seria até absurda a instituição de outros ônus pelas administrações estaduais ou municipais.

8. Por outro lado, trate-se ou não de financiamentos classificáveis como crédito rural, estão em consideração, como expressamente dispõe a norma em foco, 'financiamentos bancários'. Ora, a atividade e as operações bancárias são reguladas, como se sabe, pela legislação federal — Lei nº 4.595/64. Em conseqüência, ao Conselho Monetário Nacional compete, com exclusividade, além de traçar diretrizes gerais (Lei citada, art. 3º), 'disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas' (art. 4º, inc. VI) e 'limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros' (art. 4º, inc. IX) fls. 10-3.

Cumpre lembrar, por fim, que esse colendo Supremo Tribunal Federal, examinando a questão relativa às taxas de juros cobradas em contratos de mútuo celebrados com entidade competente do Sistema Financeiro Nacional (RE nº 78.953-SP, *RT*), 72:916), já entendeu que, nos termos do art. 2º, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, cabe ao Conselho Monetário Nacional 'a incumbência de formular a política da moeda e do crédito objetivando o progresso econômico e social do país', competindo-lhe, ainda, nos termos do inciso VI, do art. 4º, do mesmo diploma legal, 'disciplinar o crédito em todas as suas modalidades, e as operações creditícias em todas as suas formas'."

É o relatório, do qual deverão ser tiradas cópias para serem distribuídas aos Srs. Ministros desta Corte (art. 172 do RI/STF).

E inclua-se em pauta.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Relator): O parecer da douta Procuradoria-Geral da República é no sentido da declaração de inconstitucionalidade do art. 7º do Decreto nº 6.196, de 8 de abril de 1985 (Regulamento das Exposições-Feiras Agropecuárias do estado do Piauí), pelas razões que já se encontram reproduzidas no relatório.

O dispositivo acoimado de inconstitucional (art. 7º do Regulamento das Exposições-Feiras Agropecuárias do estado do Piauí, aprovado pelo Decreto nº 6.196, de 8 de abril de 1985) dispõe:

"Sobre os financiamentos bancários, deferidos em função das exposições-feiras agropecuárias, será cobrada comissão de 2% (dois por cento), deduzida do valor do financiamento e em favor da Secretaria de Agricultura do Piauí."

Nas suas informações, sustenta o então ilustre governador do estado do Piauí, José Raimundo Medeiros, que a comissão cobrada configura uma contraprestação de serviço, sendo, assim, uma taxa, embora sob outra designação.

E acrescenta:

"A questão da *atualidade* que é fundamental à distinção dos tipos de tributos está presente na modalidade de arrecadação de que trata o art. 7º do decreto estadual, distinguindo-a do imposto que é cobrado *antes* dos serviços prestados ou postos à disposição pelo poder público, e da contribuição de melhoria, cuja cobrança é *posterior* à realização dos serviços.

Quanto à taxa, sua cobrança é *simultânea* à utilização dos serviços, como ocorre igualmente com a comissão de que se trata.

A competência da União para legislar sobre matéria tributária não é absoluta, tanto que o precitado art. 18 da Constituição Federal confere aos estados poderes para a cobrança não somente de taxas, como está no inciso I do citado artigo, mas também de impostos sobre as matérias previstas no art. 26 do texto constitucional.

Releva ainda a considerar que a disposição do art. 7º do decreto estadual não contém 'normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública', mas tão-somente uma norma específica de retribuição de serviço público, o que foge inteiramente à especificidade das matérias consubstanciadas no art. 8º da Constituição Federal.

Não há, pois, como argüir-se a inconstitucionalidade do art. 7º do Decreto estadual nº 6.196, de 8 de abril de 1985, é que a douta Procuradoria-Geral da República procurou situar no ângulo da proibição resultante do art. 8º, inciso XVII, letras *b* e *l* da Constituição Federal."

A cobrança da comissão estipulada no art. 7º do regulamento aprovado pelo Decreto nº 6.196, de 8 de abril de 1985, é, de fato, inconstitucional.

Observo, inicialmente, que não há qualquer referência a que o aludido art. 7º decorra de alguma lei estadual.

Assim, a mim parece que o art. 7º em exame é de ser confrontado diretamente com a Constituição Federal, para exame de sua inconstitucionalidade.

Aos estados, como à União e aos municípios, é facultado criar taxa que, como é curial, e na lição de Baleeiro,

"é o tributo cobrado de alguém que se utiliza de serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou o tem à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial dos cofres públicos" (*Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. Forense. p. 230), ou ainda:

"é a contraprestação de serviço público, ou de benefício feito, posto à disposição, ou custeado pelo Estado em favor de quem a paga, ou se este, por sua atividade, provocou a necessidade de criar-se aquele serviço público" (id. p. 231).

Entretanto, no caso dos autos, verifica-se que a denominada "comissão", prevista no aludido art. 7º do regulamento, não corresponde sequer a qualquer serviço a ser prestado aos expositores. Os serviços prestados são aqueles de que trata o art. 6º e

seu parágrafo único, do mesmo Regulamento, que assim dispõe:

"Art. 6º O secretário de Agricultura, por ocasião da realização de cada certame, estabelecerá normas de cobrança de taxas de inscrição e de exame de animais, de aluguéis de currais, galpões e outras dependências, bem como para a instalação de *stands* para mostruários comerciais e de barracas nos parques de exposições.

Parágrafo único. O produto da cobrança das taxas que se trata o presente artigo será empregado na conservação e manutenção dos parques de exposições do estado do Piauí."

No referente à "comissão" a que se refere o art. 7º não há qualquer indicação a serviço prestado ou posto à disposição do expositor, pelo que, não podendo ser considerado taxa ou preço público, a rigor, se configuraria como um verdadeiro imposto. Entretanto, nem imposto poderia ser considerado, até porque tem a aludida "comissão" destinação certa: a Secretaria de Agricultura do Piauí, o que não se tornaria viável ante expressa disposição do § 2º (1.ª parte) do art. 62 da Constituição, segundo o qual, com as exceções que ele mesmo prevê, "é vedada a vinculação de produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa". Ademais, o inciso VI, do art. 21 da Lei Maior estabelece a competência privativa da União para instituir imposto sobre operações de crédito e, deste modo, não poderia o estado instituir ônus tributário, sob pena de usurpação de competência da União.

A par disso, só é possível a criação de tributo mediante lei, que deverá ser de iniciativa do chefe do Executivo federal, estadual ou municipal, conforme resulta do art. 57, inciso VI, da Constituição Federal, combinado com o seu art. 200.

Assim, quer se queira configurar a "comissão" de que trata o regulamento aludido, como imposto, quer como "taxa", hipótese esta última defendida nas informações, ela seria inconstitucional.

Pelo exposto, meu voto é dando pela inconstitucionalidade do art. 7º do regulamento aprovado pelo Decreto nº 6.196, de 8 de abril de 1985.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1.321-9-PI — Relator: Ministro Aldir Passarinho. Representante: procurador-geral da República. Representado: governador do estado do Piauí.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade do art. 7º, do Decreto nº 6.196, de 8 de abril de 1985. Regulamento das Exposições-Feiras Agropecuárias do estado do Piauí. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, em 17.6.87.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja.

Procurador-Geral da República, o Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.