

## RELATÓRIO

Trata-se de representação por inconstitucionalidade da Resolução SEF nº 2.570, de 28 de abril de 1995, baixada pela Secretaria de Economia e Finanças do Estado, que fixou valores referentes ao IPVA para o exercício de 1995, revogando tabela anterior.

Apointa o representante, Deputado Estadual, a violação do art. 193, III, **b**, da Constituição Estadual, que traduz o princípio da anterioridade, consagrado, por sua vez, no art. 150, III, **b**, na Constituição Federal.

Indeferida a suspensão liminar requerida (f. 28).

Prestou informações a autoridade expedidora do ato normativo impugnado, dizendo que a Lei nº 948/85, instituidora do tributo, contém todos os elementos definidores do IPVA, inclusive sua base de cálculo, e autoriza seja baixada anualmente a tabela do valor venal dos veículos, atividade administrativa de lançamento, cuja retificação é possível, sem estar sujeita ao princípio da anterioridade (fls. 33-42).

Manifestaram-se as Procuradorias Gerais do Estado e de Justiça, no sentido da improcedência da representação.

Extraídas cópias deste e dos pareceres, pode o processo ser incluído em pauta.

Rio de Janeiro, 14 de março de 1996

**Des. Elmo Arueira**  
Relator

### Parecer de Celso Fernando de Barros

*Representação contra a validade de ato administrativo, por suposta violação da garantia constitucional da anualidade ou anterioridade tributária. Inaplicabilidade do princípio à atividade regulamentadora, inclusive nos impostos incidentes sobre valor dominial, cuja individualização representa atividade própria da função executiva.*

*Poder revisório dos parâmetros para demarcação do valor mercadológico, que é inseparável da atividade fiscal, até o lançamento. Opina-se pelo improvimento.*

O exame desta causa obriga a uma consideração inicial quanto aos limites da Representação. O Exmo. Sr. Deputado Estadual Carlos Correia, valendo-se do art. 159 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, impugnou, como inconstitucional, a Resolução SEF nº 2.570, de 28 de abril de 1995, subscrita pelo Exmo. Sr. Secretário de Estado de Fazenda, atribuindo-lhe mossa ao princípio da anualidade tributária, insculpido no art. 193, nº III, **b**, da Lei Maior Fluminense. Examinando-se, todavia, a inicial, conclui-se que a fundamentação apenas se faz admissível referentemente ao art. 2º e ao Anexo I a que se refere, sendo as demais disposições, do diploma, completamente estranhas ao princípio constitucional invocado. Por isso, entende-se que se deve restringir o objeto do pedido, considerando-o inepto quanto às restantes disposições da Resolução SEF nº 2.570.

Nessa perspectiva, observa-se que a 29 de dezembro de 1994, dois dias antes de encerrar-se o quadriênio anterior, foi editada a Resolução SEEF nº 2.525, fixando os valores dos veículos automotores terrestres usados, para incidência do IPVA, no corrente exercício de 1995. A iniciativa foi tomada em consonância com o determinado no art. 4º e seu parágrafo primeiro da Lei nº 948, de 26.12.85.

Quatro meses depois, 28 de abril de 1995, com a substituição das altas autoridades do Executivo Estadual, o novo Secretário de Estado de Fazenda, através da Resolução SEEF nº 2.570, revogou a Resolução SEEF nº 2.525, de 28.12.94, fixou novos valores do IPVA relativo a veículos terrestres para o exercício de 1995, estabelecendo ainda novo prazo de recolhimento. A alteração do campo de incidência das alíquotas do IPVA foi justificada em que a estimativa do valor venal de veículos, utilizada como base de cálculo para fixação do IPVA do exercício de 1995, de acordo com a Resolução nº 2.525, de 29.12.94, teria resultado inferior à realidade do mercado de carros usados, o que representaria perda considerável do tributo. Também se considerou a ausência de lançamentos pela Administração, com base no diploma revogado. Em vista disso, fez-se nova especificação de valores para os veículos usados.

A representação impugnou esse aumento de valor dos campos de incidência do IPVA, no decorrer do exercício, como atentatório à garantia constitucional da anualidade tributária. Essa a arguição que se passa a examinar.

Inicialmente, importa transcrever este escólio de Bernardo Ribeiro de Moraes, em seu **Compêndio de Direito Tributário**, 2ª ed., 2º volume, Ed. Forense, pp. 109-110, versando o princípio cujo lesamento vem alegado pelo Representante. Diz assim: "A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, vedou a cobrança de tributos 'no mesmo exercício financeiro em que haja sido

publicada a lei que os institui ou aumentou' (art. 150, III, b). Eis o **princípio da anterioridade da lei tributária**, que exige, no início do exercício, **lei tributária** permitindo a exigência do tributo. A lei, instituindo ou aumentando o tributo, deve estar publicada no exercício financeiro anterior ao de sua exigibilidade. ....Por outro lado, o princípio da anterioridade da lei tributária diz respeito apenas à lei tributária formal, em nada influenciando no seu regulamento."

A essa alta fonte doutrinária, que exclui a atividade regradora administrativa, das limitações da anualidade, soma-se lição de Mestre Aliomar Baleeiro, em seu **Direito Tributário Brasileiro**, 9ª ed., Forense, 1977, p. 149, sobre alteração de valor do campo de incidência do IPTU, por iniciativa da Administração. Trata-se, é verdade, de obra escrita durante o regime constitucional anterior, mas o escólio é válido, porque já vigorava então o mesmo princípio da anterioridade legislativa. Também se diga que a hipótese era de valor de imóvel, quando aqui se trata de valor de veículo, diversidade contudo indiferente no que respeita à submissão ontológica às regras da Lei Maior. Diz o Professor Baleeiro: "Valor Venal é aquele que o imóvel alcançará para a compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis.... A repartição o apurará, segundo as circunstâncias, conforme a localização, existência de serviços públicos, possibilidades de comércio etc., e, sobretudo, quando possível, pelo confronto com as alienações mais recentes de imóveis semelhantes, no local. **Não contraria ao CTN a elaboração de tabelas, ajustadas periodicamente, segundo os dados acima e outros razoáveis para cada área da zona urbana.**" (Negritos do parecer).

Vê-se claríssimo que a fixação dos valores no campo de incidência dos tributos sobre bens reais, móveis ou imóveis, constitui atividade periódica da Administração, nada tendo a ver com o princípio da anterioridade da lei tributária, tal como supôs a ilustre Autoridade Representante.

A inicial cogita, outrossim, de suposto conflito entre o Regulamento questionado e o § 3º do art. 4º da Lei estadual nº 948/85, matéria obviamente estranha aos lindes da Representação, apenas apta a sopesar o aspecto constitucional.

Há um parecer antológico do Professor Geraldo Ataliba, publicado na **Revista de Direito Público**, Vol. 1, pp. 119-139, versando a extensão e o alcance do princípio da anualidade tributária no que respeita aos impostos incidentes sobre valores reais. A hipótese especificamente examinada diz respeito ao Imposto Predial Urbano, mas as considerações eruditas que teceu sobre valor do campo de incidência são perfeitamente adequadas a qualquer tributação do valor venal.

Reporta-se a este trecho do notável parecer: "É óbvio que se a lei é, por natureza, genérica, e se deve ser aplicada a fatos concretos, não pode dar o valor das coisas, nem dizer qual a importância que cada pessoa deve pagar, a título de tributo. Em matéria de tributação, a lei fixa critérios gerais e um ato administrativo, o lançamento, aplica estes critérios aos casos individuais, concretizando o comando abstrato da lei. Quando a hipótese de incidência (descrição hipotética, contida na lei, do fato gerador) se reporta a fatos materiais, a pessoa que procede ao lançamento deve valer-se de critérios não jurídicos (metajurídicos, extrajurídicos), para reconhecer tais fatos. Enfatiza Ruy Barbosa Nogueira que "no caso de lançamento misto ou de ofício a autoridade lançadora tem que apurar os fatos relevantes para determinar a existência do crédito fiscal, efetuar o seu cálculo e identificar o contribuinte." (**Teoria do Lançamento Tributário**, p. 167). E sublinha: "Para assim proceder, a autoridade lançadora precisa, em primeiro lugar, dispor de critérios exteriores de referência, por meio dos quais possa reconhecer as circunstâncias decisivas para o lançamento" (**op. e loc. cit.**). No caso em estudo, a lei, corretamente, estabeleceu que o critério para determinação da base de cálculo é o valor venal. Pois a Administração recorrerá a critérios exteriores para determinar tal valor, em cada caso, já que a lei não disse como fazê-lo, mas limitou-se a traçar este critério geral."

O aperfeiçoamento dos esforços para prospecção do valor venal dos veículos automotores terrestres, sobre que incide o IPVA, constitui dever permanente da Administração. A adequação desse valor à realidade do mercado, necessariamente cambiante, variável, sujeita a alterações, nada implica com o princípio constitucional da anterioridade da lei tributária. Em vista disso, opina-se que a Representação examinada seja julgada improcedente. É o parecer.

Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 1995

**Celso Fernando de Barros**  
Procurador de Justiça

Aprovo.

**Hamilton Carvalho**  
Procurador-Geral de Justiça