

ISSN 2675-9934

# Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar  
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José  
Renato de Campos Araújo» (EACH/USP)

Nº 31 fevereiro /2023

# O I P P

## **Boletim de Políticas Públicas**

Observatório Interdisciplinar  
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José  
Renato de Campos Araújo» (OIPP)

### **Conselho editorial**

Agnaldo Valentin  
Alexandre Ribeiro Leichsenring  
André Gal Mountian  
Cristiane Kerches da Silva Leite  
Graziela Serroni Perosa  
José Carlos Vaz  
Ursula Dias Peres  
Valeria Barbosa de Magalhaes  
Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidi

### **Editor**

André Gal Mountian

### **Vice-editor**

Agnaldo Valentin

### **Produção e divulgação**

Bianca Santos de Araujo  
Isabella Fernanda Felix  
Leticia Rodrigues Pereira

### **Contato**

E-mail: [boletimoipp@gmail.com](mailto:boletimoipp@gmail.com)

Rua Arlindo Bettio, 1000

03828-000

São Paulo/SP



## Sumário

**Abolicionismo penal no séc. XXI e as micropolíticas de resistência 5**

*Ana Gabriela Mendes Braga*

**A genética da tributação sobre a renda e seu centenário no Brasil 12**

*Marcelo Arno Nerling, Maria Eduarda Romero Brocca e Wesley Caique e Silva*

**Constitutionality control & stabilization of the regulatory system 24**

*Giliarde Benavinto Albuquerque Cavalcante Virgulino Ribeiro Nascimento e Gama*

## Abolicionismo penal no séc. XXI e as micropolíticas de resistência<sup>1</sup>

Ana Gabriela Mendes Braga<sup>2</sup>

Apesar de ter trabalhado com diversos temas relacionados ao encarceramento durante a minha trajetória de pesquisa, mais especificamente na questão da maternidade no ambiente prisional, o meu projeto ético-político é um projeto abolicionista. O tema do abolicionismo penal é um dos assuntos de minha predileção, sendo assim, eu quis aqui trazer alguns pressupostos e pilares que venho pensando e formando acerca da concepção do abolicionismo.

Como supracitado, a questão do abolicionismo é o meu projeto de vida em termos político-acadêmicos numa perspectiva de transformação de mundo. Comecei a minha trajetória de pesquisa e de extensão, (visto que trabalho com extensão na prisão há 20 anos) me perguntando “o que eu vou fazer?”. A minha pergunta existencial era se: “era possível estar na prisão e ao mesmo tempo ser contra ela”

---

1 Fala transcrita da participação da Profa. Ana Gabriela Mendes Braga na mesa Abolicionismo Penal e Gestão Pública, na XVI Semana de Gestão de Políticas Públicas.

2 Pós-doutora pelo Centro em Rede de Investigação em Antropologia (CRIA - UMinho) e Universidade em Brasília (UnB). Mestre e doutora em Direito Penal e Criminologia pela Universidade de São Paulo (USP), com período sanduíche junto ao Departamento de Antropologia da Universitat de Barcelona (UB). Professora da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP- Franca. Coordenadora do NEPAL (Núcleo de Estudos e Pesquisa em Aprisionamentos e Liberdades) e do projeto de Extensão C.E.L. (Cárcere, Expressão e Liberdade). Diretora da Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED). Tem experiência em pesquisa empírica em direito, prisão e estudos de gênero; assim como na coordenação de equipes de pesquisa. Publicações disponíveis na página <http://unesp.academia.edu/AnaGabrielaBraga>

Em vista disso, atualmente coordeno na UNESP o projeto de remição pela leitura e de troca de cartas (Grupo Cárcere Expressão de Liberdade), e fui uma das fundadoras do GDUCC (Grupo de Diálogo Universidade-Cárcere-Comunidade) na USP. Esses trabalhos foram e permanecem guiados pelo questionamento abolicionista, se era possível estarmos na prisão, pesquisar a prisão, tomar a prisão como objeto e ao mesmo tempo resistir a ela.

Ainda em razão ao questionamento de como agir, essa é uma pergunta muito importante e para respondê-la faz-se necessário que eu passe por três conceitos. O primeiro é a resposta de Foucault, em um texto muito interessante que discute a questão entre recusa e resistência. A primeira corresponde a postura de parte da criminologia brasileira que se nomeia crítica, o que Foucault chama recusa, de “o grande não”, que então consiste em que a prisão não deve existir, e não se deve trabalhar com a prisão até sua abolição, isto é, não se deve coadunar com a prisão. De outro lado, a resistência é o contrapoder, pois quando você está dentro dessa rede você está agindo de maneira conivente a ela.

Um outro termo que gostaria de apresentar e devo melhor conceituar mais a frente foi o desenvolvido por Thomas Mathiesen, um norueguês que possui um livro clássico chamado “Políticas da Abolição”, no qual trabalha em razão da reforma e revolução, e aborda sobre os objetivos a médio e longo prazo. Portanto, podemos pensar que lutar por direitos humanos na prisão e lutar por melhores condições estaríamos de alguma forma reforçando e fortalecendo o sistema prisional, por isso que me questiono se as ações reformistas estão aumentando ou reduzindo o cárcere.

E, por último, que é a chave de onde eu falo pra isso, o terceiro abolicionista Louk Hulsman, que versa sobre o abolicionismo acadêmico, assim sendo o abolicionismo da linguagem, que é um pouco mais sutil do que a ideia de “martelar” e derrubar a prisão.

Posto este mapeamento de alguns clássicos autores, homens europeus, vejo a necessidade de fazer um contrabalanço, trazendo aqui a perspectiva da Angela Davis enquanto abolicionista, a qual irei elaborar e conceituar mais a frente.

Para isso, primeiramente, enuncio aqui 4 pressupostos abolicionistas: o primeiro vem tanto da virada criminológica com Howard Becker, que trata sobre ação e reação social, de que o crime é construído e não uma realidade ontológica como muitos pensam. Junto com Foucault, que em “Vigiar e Punir” trazia a história do nascimento da prisão, a sua proposta era desnaturalizar a prisão como resposta penal, ou seja, a prisão é uma resposta de um momento histórico, uma escolha da sociedade assim como o crime, a criminalização e a penalização. O que nos faz concluir que se a prisão é construído, e se ela foi idealizada e construída um dia, um dia poderemos aboli-la, reforçando a ideia e a possibilidade de reimaginar o mundo sem prisões.

O segundo pressuposto é pensar na prisão não como uma instituição isolada, em contraponto ao fato de que viemos de uma tradição elucidada principalmente por Erving Goffman em seu livro de 1960 “Manicômios, Prisões e Conventos”, mas que com o tempo a própria sociologia da punição tem desconstruído bastante esse conceito, começando até pela minha supervisora em Portugal, Manuela Ivone da Cunha e aqui no Brasil por diversas autoras que também trabalham sob o viés de que a prisão é produzida, é correlacionada, é fluxo e é também erosão. Então, torna-se interessante do ponto de vista metodológico, porque

hoje, para pensarmos a prisão, nós não precisamos entrar dentro de seus muros, até porque essa via de pesquisa no Estado de São Paulo é muito difícil, e em vista disso o mais efetivo seria pensar nela como mais que uma estrutura física.

Exemplo disso ocorreu no meio da pandemia, em que fui ao correio e no balcão estava acontecendo a discussão do envio do jumbo<sup>3</sup>, porque tinham mudado as regras e as visitas não estavam acontecendo. Naquele momento eu pensei: “gente, a prisão está aqui, dá pra gente fazer uma etnografia no correio e conversar com as famílias que estão enviando jumbo porque a produção da prisão está ali”. Consequentemente, essa noção de que a prisão não é um espaço isolado se relaciona com o trabalho já citado de Angela Davis, que é o mais interessante do ponto de vista do abolicionismo, chamado de “A Democracia da Abolição”, que nos mostra que quando imaginamos a abolição não basta só quebrar os muros da prisão. O que a autora fala aqui é a democratização da abolição, da necessidade de uma revolução em todas as instituições. A prisão é uma delas, mas não dá para continuar com a sociedade que temos e achar que esta vai abolir tal estrutura. Então, acredito eu, que Davis traz essa noção mais ampla do que seria esse projeto abolicionista porque, além do já exposto, envolve também a discussão de raça, classe e hierarquias sociais, frisando a necessidade não só da derrubada de muros.

O terceiro pressuposto foi o que eu mencionei no começo da minha fala, sobre a discussão de revolta e revolução trazida pelo Thomas Mathiesen, nessa política de abolição. O que é interessante é que esse é um texto datado, da década de 1970, e o próprio autor, na década de 1990 revisitou-o. Isso porque nos anos

---

<sup>3</sup> Jumbo é o nome designado ao kit de mantimentos - produtos de higiene, limpeza, alimentação e vestuário - que os detentos recebem de seus familiares.



1970 tudo podia, os abolicionistas estavam acreditando que eles realmente poderiam abolir as prisões, mas o próprio Mathiesen revê esse sonho encarando o desanimador cenário atual e considerando a possibilidade de ao menos fazer o mínimo pelas pessoas que estão presas hoje, e o que podemos fazer em termos de objetivos a curto prazo, mas pensando no fim das prisões a longo prazo.

Para não ficar abstrato, trago um exemplo concreto do ponto que quero cristalizar, utilizando de exemplo a maternidade na prisão. Um objetivo reformista seria melhorar as unidades materno infantis, pontuando a necessidade de mais berços, pediatras etc. A questão é: esse objetivo reformista vai melhorar as condições materiais das mulheres lá? Provavelmente sim, porém ele é muito perigoso e a gente tem que tomar cuidado com a construção feita, porque senão a prisão vira um lugar maravilhoso, melhor que a periferia para essa mulher morar, porque lá tem muitos acessos. Esse objetivo reformista precisa ter a liberdade como primeira medida, porque não existe prisão boa. É necessário que se tome muito cuidado quando a gente entra no sistema prisional, porque a demanda pela humanização no atual estado de coisas inconstitucional (que é o nosso sistema prisional) é muito ampla.

E, por último, eu queria trazer essa noção que vem também do Foucault, mas que está em outros lugares, que é a noção de micropolítica. Eu acredito muito nas micro-revoluções, pois a maior cilada do abolicionismo é a gente esperar que uma estrutura vai substituir a estrutura prisional. Sempre me perguntam enquanto abolicionista: “mas, Ana, o que você vai colocar no lugar da prisão?” A resposta é que esse lugar não existe, porque a gente precisa desconstruir essa ideia de prisão, como foi tratada

por Angela Davis. Então essa micropolítica pressupõe um exercício de reimaginação, como eu falei no começo, de pensarmos num mundo sem prisões, mas não pensar nesse macro, visto que deste modo de fato fica muito difícil - e até assustador - para população em geral e para o senso comum imaginar que as prisões irão se abrir e todas as pessoas ficarão à solta. Mas, pensando do ponto de vista da linguagem, Hulsman traz isso de forma muito impactante, porque, por exemplo, ao invés de falarmos em “crime”, como forma de reação social à uma conduta, passamos a falar em “situação problema”.

Quando nomeamos “situação problema”, não estamos aco-  
plando a resposta criminal. Outro exemplo seria considerar uma situação de aborto. Do ponto de vista de uma linguagem abolicionista seria dito “interrupção voluntária da gravidez”. Falar de comércio de substâncias ilícitas em vez de tráfico de drogas (e o Hulsman tem um vídeo maravilhoso, que ele fala por meia hora e não fala a palavra crime), porque quando o comércio é nomeado é dado uma outra etiqueta, reforçando o papel da linguagem como produtora. Quando se afirma “isso é crime e isso não é” ou isso é um aborto, isso é uma interrupção da gravidez, isso é tráfico, isso é comércio, são releituras abolicionistas.

Para além da linguagem, há a abolição material, no sentido de diminuir o número de pessoas presas. Voltando às mulheres [gestantes e mães] encarceradas, quando eu falo “as mulheres não podem ser presas” essa proposta abolicionista nada mais é do que a aplicação da Lei. A Lei já nos dá mecanismos que permitem que essas mulheres fiquem em liberdade. A minha proposta abolicionista é legalista: “juízes, apliquem a Lei”.

A dúvida que permeia a muitos e que espero aqui ter conseguido brevemente enunciar é: como concretamente podemos fazer o abolicionismo do século XXI? Este faz-se possível do

ponto de vista da linguagem, do ponto de vista de reinterpretação e do ponto de vista de decisão. Para finalizar com Mathiesen, mas que dialoga muito com a epistemologia feminista, apresentando outro modo de fazer ciência, fazer direito, é que ele trabalha com a ideia de que a proposta abolicionista é interminada, e é uma experiência de aprendizado, é contextual e é uma construção e justamente se pensarmos nela em paralelo com a luta contra as hierarquias da sociedade, (porque de fato estamos combatendo uma) pode-se observar que existem outras camadas.

De modo conclusivo, o que eu queria aqui apresentar é que o abolicionismo habita diversas perspectivas, e que é um sonho que eu compartilho e que pode ser disputado no dia a dia, nessa resistência de dentro e não com a **grande recusa**, porque acho que esta pouco nos move. É isso, muito obrigada.

# A genética da tributação sobre a renda e seu centenário no Brasil

**Marcelo Arno Nerling<sup>4</sup>, Maria Eduarda Romero Brocca<sup>5</sup> e Wesley Caique e Silva<sup>6</sup>**

## Introdução

A tributação sobre a renda tem uma história, um tempo e um lugar, uma gênese. Queremos conhecer as raízes desse tipo de tributação que se tornou permanente e que completa, neste ano de 2022, um século de instituição no Brasil. Neste texto, resultado de um projeto de pesquisa em andamento sobre o reajustamento da Tabela Mensal do Imposto de Renda (TMIR) desenvolvido com recursos do Programa Unificado de Bolsas de Estudo para Apoio e Formação de Estudantes de Graduação (PUB-USP) vamos agrupar dados e informações que facilitam o conhecimento e a interpretação genética, histórica, sobre a tributação da renda e proventos de qualquer natureza.

Damos sequência, portanto, a uma série de explorações acerca do fenômeno tributário da renda. Anteriormente, aliado ao clima eleitoral, dispôs-se sobre os programas de governo presidenciais de 2022 e suas intenções para com a atualização da TMIR, onde o tema coube, ou não, nas agendas presidenciais (NERLING; BROCCA; SILVA, 2022). Cabe observar e explorar, ainda, os desdobramentos do mesmo sob o novo governo eleito, a partir de 2023.

---

4 Professor no Curso de Gestão de Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: O direito e a gestão de políticas públicas: inovação e regulação. mnerling@usp.br  
5 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).  
6 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

Nesta ocasião, partimos do significado metodológico, informando sobre a “interpretação histórica e genética” (Müller, 1999, p. 66), levantando dados, ideias e personagens experimentalistas que inspiraram e deram origem a este imposto.

Para Nóbrega (2014, p. 17), o imposto sobre a renda é, ainda que secular, algo recente na história de desenvolvimento dos povos. A sua instituição exigiu um sistema que o acompanhasse, que suportasse operacional a fiscalização, a cobrança e arrecadação do tributo, algo impossível diante da inexistência de renda, acumulação de valor, enfim, capacidade de implementar um modelo econômico baseado nas trocas. É no lumiar da alta Idade Média, com o absolutismo e a formação do Estado-nação, depois transformado em Estado de direito, e com o mercantilismo, com o desenvolvimento do capitalismo e do liberalismo econômico, que encontramos as raízes históricas desse tributo.

Um certo grau de desenvolvimento econômico e organizacional era necessário para que a prática pudesse ser cogitada e implementada. Mas foi a guerra e o desenvolvimento da planificação na sociedade de massas, da racionalização das finanças públicas, que permitiram o entendimento de como se desenvolveu a própria burocracia do Estado e o que a sustentou: os tributos, no caso, um novo tributo, justificado por várias razões mas aprovado por força da manutenção da guerra.

A leitura ocidental no tema da tributação sobre a renda, eurocêntrica, passa pela Inglaterra, França, Itália, Alemanha e EUA. O Brasil não é para amadores e, claro, tem a sua própria história para um tributo que assumiu a legalidade com caráter de continuidade há 100 anos. Este artigo se escreve no ano do centenário da instituição que hoje chamamos “Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza”, nos termos do inciso III do art. 153 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

## 1. Plantando a semente

Na torrente do expansionismo, do renascimento e do iluminismo, do mercantilismo, do capitalismo, do liberalismo econômico, é que se carregam os precedentes dos dias e do modelo tributário atuais. A ideia de tributação sobre a renda principiou no dízimo, na *decima scalata*. Os registros apontam os primórdios para Florença, no século XV, e na França de 1710, na Inglaterra de 1799, na não unificada ‘Itália’ de 1864, na não unificada ‘Alemanha’ de 1891, e nos EUA de 1861/1913 coloca nessa linha histórica o Brasil: 1864/1891/1922. Parece não haver, e tampouco há necessidade, sobre um consenso científico sobre o local e data de surgimento da tributação sobre a renda. A história e a pesquisa apontam para uma tímida evidência de tributação sobre a renda em Florença, no século XV: a *decima scalata* — em que *decima* é um nome genérico dado aos impostos e *scalata* o fator progressivo do mesmo (SELIGMAN, 1911, p.41).

A documentação da Inglaterra e França, no final do século XVIII e início do século XIX, tem nas ameaças de Napoleão Bonaparte à Inglaterra uma gênese determinante: uma forma de financiar a guerra tributando a sociedade pela renda! A longa guerra entre Inglaterra e França travada nos campos de batalha e nas planilhas financeiras. Em 1798, o primeiro-ministro inglês solicitou ao parlamento que fosse instituído um imposto geral e provisório que incidia sobre todas as fontes de renda mais importantes, o *income tax*.

As controvérsias nos argumentos que justificavam o tributo resultaram em uma trajetória inconstante. Um tributo lembrado e reativado em momentos de guerra e crises, e suprimido

e esquecido em momentos de paz e equilíbrio, daí que, “instituído como um simples imposto de guerra e para cobrir dificuldades financeiras, o imposto de renda passou a ser permanente e se transformou na principal fonte de recursos em muitos países” (NÓBREGA, 2014, p. 21, grifo nosso). A experiência italiana aponta uma gênese desse modelo de tributação ao instituir o imposto sobre os proventos do comércio, indústria e profissões, que data de 1864. Contudo, a visão de que o imposto era “exagerado e pesado” levou os contribuintes a encontrarem maneiras de sonegá-lo parcial ou integralmente.

Na França, experiências com a tributação sobre a renda de pessoas físicas surge em 1710 com o *dixième* e o *vingtième*, impostos que incidem sobre os rendimentos das pessoas físicas. Com a Revolução Francesa, o sistema tributário francês se modificou com diversas tentativas de implementação, paradoxalmente, baseadas na experiência inglesa. No contexto da Primeira Guerra Mundial, em 1916, que um projeto de implementação do imposto foi posto em prática cedular e progressividade. O modelo:

Combinava um imposto cedular, dividido em oito cédulas, conforme a origem dos rendimentos, com um imposto complementar progressivo. Esse sistema serviria, menos de uma década depois, de inspiração ao modelo de imposto de renda de pessoa física adotado no Brasil (NÓBREGA, 2014, p. 21).

Para Nóbrega o modelo adotado no Brasil, há um século, tem origem francesa, ainda que, como veremos, já era praticado no período do império, com toda limitação de ordem econômica de um país escravagista.

No caso ‘alemão’, as cobranças datam do início do século XIX e, em 1891, com um imposto que se voltava para as rendas “profissionais, mobiliárias, imobiliárias e provenientes de exercício de profissões liberais”, gerando receitas consideráveis e cobrado de forma integral e nacionalmente após a Primeira Guerra Mundial (NÓBREGA, 2014, p. 22).

Nos Estados Unidos, a experiência tributária dos estados é posteriormente entendida como uma atribuição nacional. Em 1861 foi instituído um imposto sobre rendas pessoais, e modificado para conter taxas progressivas e de isenção. Sofreu as mesmas resistências dos pais da pátria, o modelo inglês: durante a Guerra da Secessão foi bem-vindo, depois hostilizado, levando, inclusive, a um entrave constitucional. Somente em 1913, com uma Emenda Constitucional, ficou instituído, de fato, o imposto de renda nos Estados Unidos.

## **2. Os primórdios do Imposto de Renda à brasileira**

A gênese da tributação sobre a renda no Brasil diz residir nas tentativas de Dom Pedro II, com a criação de um imposto progressivo na fonte sobre os “vencimentos dos cofres públicos”, em 1843. No Brasil:

o sistema econômico imperial, escravista e elitista, produzia um reduzido universo de possíveis contribuintes, pois poucas pessoas auferiam rendas. O país tinha

---

7 Foi a partir da segunda metade do século XIX, que o território hoje correspondente à Alemanha viveu o processo de unificação territorial, com o surgimento do Império Alemão liderado pela Casa de Hohenzollern. Sob a liderança da Prússia, com Otto von Bismarck se altera a balança de poder na Europa no final do século XIX. Até a segunda metade do século XIX uma série de pequenos reinos e ducados com uma raiz cultural semelhante, não eram politicamente unificados e a Confederação Germânica era tensionada pela Prússia e o Império Austro-húngaro.



uma extensão territorial imensa que dificultava, segundo as condições da época, implantar um imposto amplo e complexo (NÓBREGA, 2014, p. 24).

Já havíamos destacado a necessidade de um sistema econômico que não escravista e elitista que reduza o universo de possíveis contribuintes por não auferir renda, restando poucos auferidores de renda passíveis de tributação. A guerra, como também apontamos, financiada, também foi importada, a do Paraguai (1864-1870), sob a mesma lógica das outras guerras supracitadas, justificou instituir um imposto de cobrança na fonte sobre rendimentos dos assalariados, com alíquota fixa, suprimido em 1910.

Já no fim do Império, houve uma tentativa de implantação de um “real e definitivo imposto sobre a renda”. Os ministros da Fazenda à época, Afonso Celso e, posteriormente, Conselheiro Lafayete, se dedicaram à criação do imposto, mas os projetos não foram aprovados, sob a justificativa de que o país não estava preparado para algo de tamanha complexidade e repercussão. Como já enfatizado, o modelo brasileiro teria uma origem francesa.

Na Primeira República, outro ministro da Fazenda, o primeiro do período, se destaca na defesa do imposto, com Rui Barbosa. Em 1891, um relatório sobre a temática e um modelo próprio de aplicação, foi “jogado fora”. Ao longo da Primeira República, em tempo de ameaças fiscais e crises, o imposto sobre a renda era lembrado como uma solução para equilibrar as contas, entretanto, as disputadas narrativas e o temor sobre a temática novamente impossibilitaram tentativas.

A Primeira Guerra Mundial “forçou” novas percepções tributárias. O Brasil de 1915 tributava sobre os vencimentos, tendo o

Presidente da República, os senadores, deputados e ministros, inclusive, uma alíquota especial à maior do que a do restante da população, mostrando a arte de angariar recursos. A partir de 1920, com idas e vindas de propostas de instituição do imposto pelo Congresso, “o Brasil conscientizou-se de que seria um importante meio de angariar recursos e de possuir um sistema tributário mais justo”, quebrando resistências históricas no Congresso e na sociedade. Discutia-se um imposto que recaísse sobre a renda global e aproximava-se do “momento de adoção do imposto sobre a renda no Brasil” (NÓBREGA, 2014, p. 30).

### **3. O Brasil de 1922 e a modernização tributária**

O Brasil de 1922 fervilhou nas artes e se dará, portanto, este destaque modernista na forma de tributar. No mesmo ano da Semana de Arte Moderna, nascia, por força de lei, o Imposto de Renda no Brasil. O art. 31 da Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922 (BRASIL, 1922), foi instituído para tributar pessoas físicas e jurídicas residentes no país, nos rendimentos líquidos de qualquer origem, estando isentos aqueles com rendimentos inferiores a seis contos de réis. Já na sua gênese assumiu um caráter declaratório, com os contribuintes declarando e os agentes do fisco a revisar. Por conta deste aparato administrativo e burocrático que o acompanhava, determinou-se que esse não poderia ser implementado de imediato: a tributação efetiva veio a acontecer somente dois anos depois, com estudos de especialistas a respeito da organização e regulação do sistema.

Outro entrave para a consolidação efetiva da tributação, segundo Nóbrega (2014, p. 32), foi a norma, ao proibir que os fiscais do fisco pudessem solicitar documentos e livros de contabi-

lidade dos contribuintes para verificar a exatidão das declarações. Argumento contrário à fiscalização: alegar invasão da privacidade. Somente após dezesseis anos, em 1939, é que uma maior autonomia dos agentes foi estabelecida.

Inspirado na proposta de Francisco Tito de Souza Reis, o primeiro Delegado-Geral do Imposto de Renda, a partir de 1926, seria implementado um modelo de tributação misto, do qual parte dos rendimentos seriam tributados de acordo com categorias de origem — definidos pelo artigo 3º da Lei nº 4.783, de 31 de dezembro de 1923, e.g comércio, capitais, gratificações e profissões não comerciais — e parte seria tributada progressivamente sobre a renda global — com uma faixa de isenção e mais oito faixas de alíquotas (NÓBREGA, 2014, p. 33).

Ainda na proposta de Souza Reis, era necessário estabelecer não somente o modelo de tributação, mas a formatação do sistema e os órgãos responsáveis pelo lançamento do imposto e pelo controle do aparelho arrecadador. A inspiração seria no governo americano: uma máquina administrativa de baixo custo. Dessa forma, cada estado constituiria uma região do IR, dotando de uma delegacia regional, que ficariam responsáveis pelo lançamento no território. Assim que lançados, seriam feitas as declarações, que voltariam às delegacias, essas que publicam as listas nominais, das quais sucederam o crédito tributário.

Nos primórdios, havia duas formas para apurar a base de cálculo do imposto, que era a renda presumida, baseada exclusivamente nos sinais exteriores de riqueza, ou a declaração. Após discussão, o Congresso decidiu pela obrigatoriedade da declaração do contribuinte. Para Souza Reis (1924 apud NÓBREGA, 2014, p. 35) “não podia haver tributação de renda sem o documento que apurasse a grandeza da matéria tributável e fixasse o

imposto devido. A declaração obrigatória era um documento essencial ao lançamento”.

Ao fim, o sistema que era imposto e regulamentado pelo Decreto nº 16.580, de 4 de setembro de 1924, mirava algo ligeiramente diferente do proposto por Souza Reis. Consistia num órgão máximo e centralizador, a Delegacia-Geral do Imposto de Renda, e as Delegacias Fiscais, situadas nos estados. A competência do primeiro se voltava para a revisão, aperfeiçoamento, administração e protocolos do imposto. As Delegacias Fiscais, assim como as regionais citadas por Souza Reis, ficavam responsáveis pelo lançamento e organização cadastral dos contribuintes de cada território. Nos estados, também havia repartições arrecadoras, que recebiam as declarações e faziam a cobrança do imposto.

Além da regulamentação do serviço de arrecadação, o próprio Imposto de Renda viria a ser regulamentado em 1924, por meio do Decreto nº 16.581, de 4 de setembro de 1924. Sua abrangência e completude definiam termos e condições que interessavam e pautavam a tributação. Ficavam definidos quem eram os contribuintes, o ano-base da tributação, os rendimentos tributáveis e não tributáveis, as deduções, o local e a data de entrega das declarações, a forma de pagamento, o direito de recurso e a fiscalização. Por último, posteriormente, também ficou definida a isenção dos rendimentos provenientes dos primeiros doze meses da primeira profissão. Destaca-se, contudo, o caráter simbólico da mesma, uma vez que raramente, nesses casos, a renda atingia valores tributáveis.

## Considerações finais

As raízes da tributação sobre a renda, como vimos neste ensaio de interpretação histórica e genética, está ligada a ideias e personagens experimentalistas. No ocidente, desde o lumiar da alta Idade Média, encontramos o solo para a fixação das raízes históricas desse tributo, e concluímos que um certo grau de desenvolvimento econômico e organizacional era necessário para que a prática pudesse ser cogitada e implementada nos diferentes países citados. Mas foi a guerra e o desenvolvimento da planificação na sociedade de massas, da racionalização das finanças públicas, na torrente do expansionismo que a ideia de tributação sobre a renda transpassou o latim, o italiano, o inglês, o francês e o português: *decima scalata; dixième, vingtième; income tax*.

No retrovisor da história, passamos por Florença, no século XV, pela França de 1710, a Inglaterra de 1799, a 'Itália' de 1864, a 'Alemanha' de 1891, os EUA de 1861/1913, e colocamos o Brasil nessa linha histórica: 1864/1891/1922. Lá e cá, de bem-vindo à hostilizado, oscilou na guerra e na paz. Um imposto de duração continuada há um século no Brasil que manteve, por tanto tempo, um injusto sistema econômico imperial, escravista e elitista, produtor de um reduzido universo de possíveis contribuintes.

Em seu centenário oficial, isto é, desde seu estabelecimento legal, coube entender as nuances, as idas e vindas e os personagens que marcaram essa história. Hoje, um imposto marcante na receita do governo federal e no bolso dos contribuintes, o IRPF completa 100 anos de sua consolidação.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922. Orça a Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1923. Rio de Janeiro, 1922. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1901-1929/14625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1901-1929/14625.htm). Acesso em: 13 out. 2022.

MÜLLER, Friedrich. Métodos de trabalho do direito constitucional. Porto Alegre: Síntese, 1999. Acessível em: [Vista do Métodos de Trabalho do Direito Constitucional \(ufrgs.br\)](#) Acesso em: 17 nov. 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/re-vfacdir/article/view/69216/39096>.

NERLING, Marcelo Arno; BROCCA, Maria Eduarda Romero; SILVA, Wesley Caique e. Eleições presidenciais 2022 e o reajuste da Tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física. *In*: Boletim de Políticas Públicas, n. 26, setembro. São Paulo: OIPP, 2022. Disponível em: [Boletim de Políticas Públicas \(usp.br\)](#). Acesso em: 26 set. 2022.

NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. História do Imposto de Renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1922-2013). Secretaria da Receita Federal do Brasil, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/memoria/imposto-de-renda/arquivos-e-imagens/livro-historia-do-imposto-de-renda-no-brasil-v-24x17-livro-completo-de-22-04-2014-1.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

SALIGMAN, Edwin R. A. The Income Tax: a study of the history, theory and practice of income taxation at home and abroad. The Macmillan Company: Nova Iorque, 1911.

## Constitutionality control & stabilization of the regulatory system

**Giliarde Benavinto Albuquerque Cavalcante Virgulino Ribeiro Nascimento e Gama<sup>8</sup>**

It is said that the control of constitutionality is aimed at guaranteeing order, coherence, protection of fundamental rights and the stability of the normative system, conforming all legal acts and instruments to the foundation of validity of the 1988 Constitution (respecting in this process, *supremacy* – a fundamental norm at the top of the normative pyramid; *rigidity* –, constitutional norms receive greater protection in legislative processes, so that changes do not distance themselves from the interests of the Original Constituent that patents the interest of the people; and the *strength binding* – the constitutional norms bind to the interpretations of all the acts of the Public Power).

*Jurisdictional control* is dedicated to the surveillance of the law and constitutional and infraconstitutional normative acts of the Public Power for the existence and validity of the harmony of the instruments with the core of the 1988 Constitution (eg *constitutional* amendments, complementary laws, ordinary laws, delegated laws, provisional measures, legislative decrees, resolutions).

At the height of the debate, it is said that *constitutionality control* can be carried out by the following types: **a)** *diffuse* (exception, concrete or incidental control practiced by a judge or court

---

<sup>8</sup> PhD student in Regional Development at the Federal University of Tocantins. Master Teacher at the law school of the State university of Tocantins, Brazil.



with competence and capacity to declare *inter partes the unconstitutionality* of a law or normative act, a decision that will operate limited effects to those under jurisdiction *in concrete* . the controversy may reach the Supreme Court via Extraordinary Appeal – art. 102, III, CRFB/88); **B) abstract** (the competence of the jurisdiction of the Supreme Court is concentrated, to which the types of constitutional actions are appreciated: **b.1) Direct Action of Unconstitutionality – ADI** (intended to indirectly question and directly declare the unconstitutionality of a state or federal law or normative act); **b.2) Direct Action of Unconstitutionality by Omission – ADO** (intended to question the omission of state or federal public bodies regarding constitutional disciplines); **b.3) Declaratory Action of Constitutionality – ADC** (intended to indirectly question and directly declare the constitutionality of an exclusively federal law or normative act); and **b.4) Argument of Breach of Fundamental Precept - ADPF** (intended to question or challenge municipal, state or federal law or normative act).

### **Do writ Habeas Data**

The *writ Habeas Data* , which emerged in the national legislation in 1988 and with disciplines located in art. 5, LXXII and LXXVII, with the complement of art. 105, I, *b* , art. 108, I, *c* , art. 109, VIII, art. 114, of CRFB/88, as well as adjective disciplines in Federal Ordinary Law 9.507/97, plays a unique role in the exercise of public-subjective rights through the complementary instrumentalization of the right to information, citizenship, political and civic participation and, reflexively, by shining light the defense of very personal rights (image, privacy, intimacy, *etc.* )

when you want access to elements that also lend themselves to defending them from unauthorized or unauthorized appropriations or simply to correct them.

Given the enclosed constitutional and infraconstitutional location, it is clear that *Habeas Data* etymologically means “bringing the data”, thus achieving the right to information and prospering the operationalization of data (LENZA, 2015).

The guarantee of constitutional attire arises as a response to the significant difficulties faced by the citizen, with regard to access to data, especially those of a public nature in the nefarious laughs of the military dictatorship. Today, it is a magna action of a mandatory nature, free of charge and with a summary/special rite, subject to administrative and judicial proceedings, aimed at obtaining and rectifying personal information (private, intimate or general access) existing in public and private records of a public nature (except for some hypotheses motivated by a general and magna rule, involving the security of society and the State).

### **Popular Action**

It stops, for the moment, in the disciplines to fall on *Popular Action*. Beforehand, the question is asked: what action is this? This is a constitutionally grounded action (art. art. 5, LXXIII, of CRFB/88) and infra-constitutional (Law 4.717/67), painstaking in popular sovereignty and civic-citizen contribution to the legality control of negative or harmful acts of public-subjective rights of a diffuse nature (the illegality and harmfulness of the act object of non-signation is assumed).

*Popular Action*, in the legal and juridical terms, lends itself to correcting or ending acts of injury to the public property and to

an entity that has the participation of the State; as well as administrative morality, the environment, historical and cultural heritage (goods and rights of economic, artistic, aesthetic, historical and tourist value) practiced by the following legal entities or entities: **a)** Federal Union, **b)** states, **c)** municipalities, **d)** Federal District, **e)** autarchic entities, **f)** public companies and autonomous social services, **g)** mixed economy and mutual insurance companies with representation of the Union, **h)** institutions or foundations that count or have contact with the participation or funding from the public treasury under certain quotas, **i)** companies incorporated into the Union, states, municipalities and the Federal District, and **j)** any legal entity or similar that directly or indirectly takes advantage of public coffers.

To remedy the act, any citizen may provoke the Judiciary (guardian of the constitution) for the annulment or declaration of nullity of the tainted act (incompetence, defect of form, illegality of the object, lack of determining reasons, misuse of purpose, etc.) , with the consequent deconstitution of the damage and recomposition of the effects of the harmful act to the mantles of authorization of the norms of incidence (MEIRELLES, 2004).

It remains, however, clear, the appropriateness of the *Popular Action instrument* for the defense of all signaled goods, respecting the disciplines of the Constitutional-Positive Order. With the application of the mandatory action, which aims to annul an act harmful to those goods, any person of the people may question the act of government, state and entity qualified by law, to which the exercise of said instrument is confused with the very idea of democracy, through the which it is expected that people will monitor government and state action and charge for

the escape from good administration of public affairs. The instrument is therefore used to repair or satisfy rights of an individual, group or collective nature.

### **Public Civil Action**

Located among the important constitutional actions or instruments of discursive initiation, the *Public Civil Action* has constitutional (art. 129, item III, CRFB/88) and infraconstitutional (Law 7.347/85, Law 8.078/90, Law 8.347/92, Law 8.884/84, Law 11.448/07, Law 12.529/11, Law 12.966/14 and Law 13.004/14, among others that provide substantive and adjective rules that take advantage of the instrument), promoting the defense of transindividual, diffuse and collective.

Nevertheless, the study of the referenced constitutional procedural instrument requires the objective experimentation of non-constitutional norms, since the *Public Civil Action* receives greater discipline in the infra-constitutional level, deserving special attention from federal laws, which was not done in the instruments previously presented because they were already sufficient the constitutional provisions for the proper understanding and demonstration of proposition and applicability.

In this sense, Federal Law 7.347/85 provides for *Public Civil Action* and liability for any damages that incur against the environment, the consumer, goods and rights of artistic, aesthetic, historical, tourist and landscape value. The Law even admitted the possibility of precautionary action for the protection of finite assets and rights. The Public Prosecutor's Office, the Public Defender's Office, the Union, the States, the Federal District, the

municipalities, the autarchy, the public company, the foundation or society and associations can promote the action (LENZA, 2015).

With the advent of the Consumer Protection Code, *Public Civil Action* had new disciplines. Thus, art. 81, of Ordinary Federal Law 8.078/90, brought the definition of collective and transindividual rights , as well. In this regard, it should be noted that collective rights are those of a non-divisible nature and which have, as holders, a group, category or class of people who are bound by some factual circumstance. As for transindividual rights , they differ only with regard to the relationship that, differently, occurs due to factual circumstances that are based on a legal relationship (LENZA, 2015; ALMEIDA, 2005).

There was, opportunely, the presentation and elementary justification of the fundamental rights and guarantees of discursive value to the exploration of the prison space, therefore, applicable throughout the territory of incidence of the Brazilian norms, not being different to the situation of *deprivation of liberty* and to the persons disposed there (except for relativizations and suspensions of some legal assets on persons convicted with the final and unappealable decision and the effective stabilization of the effects of the sanctioning edict).

## References

ALMEIDA, Vânia Hack in. **Constitutional control**. 2nd ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.

LENZA, Peter. **Outlined Constitutional Law**. Sao Paulo: Saraiva. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Writ of mandamus, popular action, public civil action, writ of injunction, “habeas data”, direct action of unconstitutionality, declaratory action of constitutionality and allegation of non-compliance with a fundamental precept** . São Paulo: Malheiros Editores, 2004.