

Rodrigo Petry: O estudo do Direito Tributário no Brasil

18/08/2020

1) Introdução

Aproveitando a passagem da data de 11 de agosto, comemorativa do aniversário de criação das faculdades de Direito no Brasil e também Dia do Advogado, este artigo faz uma viagem no tempo para apresentar uma resumida evolução histórica do ensino do Direito e do Direito Tributário nas faculdades de Direito no Brasil, desde sua criação.



Rodrigo Caramori Petry
Advogado e Professor

Esse curioso percurso histórico servirá de pano de fundo para

apresentar um pouco da própria evolução das normas jurídicas de regramento da tributação no Brasil, e o consequente progressivo fortalecimento dos direitos dos contribuintes, assim como a modernização do sistema tributário. O texto também abre reflexões sobre os necessários aperfeiçoamentos das faculdades de Direito e na forma de ensinar o Direito Tributário, especialmente com uma desejada mudança da rotina didática e a criação de disciplinas práticas especializadas, focadas em Direito Tributário.

2) A criação dos cursos de Direito e as disciplinas de Direito Público e Economia Política

Até que o Brasil conquistasse a independência, em 1822, os habitantes do território-colônia interessados em estudar Direito precisavam frequentar a faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal. A criação das primeiras faculdades de Direito no Brasil se deu em 11 de agosto de 1827, quando surgiram a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (atualmente parte da USP [\[1\]](#)) e a Faculdade de Direito de Olinda (atualmente parte da UFPE [\[2\]](#)), mas nelas não foram estabelecidas cadeiras de Direito Tributário. As duas faculdades



foram instaladas em prédios cedidos pela igreja católica a pedido do governo imperial: o Convento de São Francisco (em São Paulo) e o Mosteiro de São Bento (em Olinda). A faculdade de Olinda foi transferida para Recife em 1854, ocupando um velho casarão, até ser finalmente transferida para um novo prédio próprio.

Note-se que "cadeira" aqui é o mesmo que disciplina acadêmica. Usava-se antigamente o vocábulo para fazer alusão à cadeira do tipo "cátedra" que o professor universitário ocupava em sala de aula, desde a Idade Média, na Europa. A cátedra é uma espécie de cadeira com espaldar mais alto que as demais, geralmente colocada sobre um tablado, diferenciando o lugar do professor como lugar de especial importância e hierarquia.

No Século XIX, o professor era chamado de "lente" (palavra que significa "aquele que lê, leitor" [3]). Os lentes acadêmicos que ocupavam os postos principais da carreira do magistério superior eram chamados de "catedráticos" da disciplina, distinguindo-se dos demais docentes, chamados de "lentes substitutos". [4] A partir do Decreto nº 3.890/1900 usa-se a denominação "professor" no ensino público para compor uma nova e terceira categoria docente [5], regendo apenas aulas, enquanto os lentes catedráticos regiam as cadeiras, acompanhados dos lentes substitutos. Abandonou-se a expressão "lente" desde 1931, e atualmente a legislação federal possui mais degraus na carreira docente [6]. Usa-se atualmente a expressão "professor titular" da cadeira ou disciplina para designar o último posto na carreira universitária pública, não se usando mais a expressão "professor catedrático".

A Lei Imperial de 11 de agosto de 1827, ao criar os cursos de Direito no Brasil (chamados de "cursos de ciências jurídicas e sociais"), não previu as disciplinas Direito Tributário, Direito Financeiro ou Direito Administrativo de forma academicamente autônoma e especializada, em nenhum dos cinco anos de duração do curso de graduação. Havia inicialmente apenas a disciplina Direito Público no primeiro ano, dentro da qual o maior espaço era reservado à Teoria Geral do Estado e à organização dos poderes, com raras noções de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário. Além da Cadeira de Direito Público, a Cadeira de Economia Política (lecionada no quinto ano) também tratava um pouco de tributação, sob ótica não jurídica [7]. Não havia cadeira de Direito Tributário, ou seja, não havia uma autonomia didática, especializada, desse ramo; e assim seria por muito tempo.

Nessa época da criação dos cursos de Direito, não havia livros ou cursos específicos de Direito Tributário que pudessem servir de doutrina nas aulas. Muitas das principais obras doutrinárias brasileiras do século XIX, apesar de tratarem do Direito público, pouco se aprofundavam no Direito Tributário. Um exemplo é a obra clássica de Pimenta Bueno "Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império" (1857), que tratou de alguns princípios do Direito Tributário, porém de modo breve, e serviu para aulas da disciplina de Direito Público lecionadas por Pimenta Bueno na Faculdade de Direito de São Paulo [8].

Nesses primórdios dos cursos de Direito também eram raras as obras de Direito Financeiro, e, quando existiam, estudavam os tributos indistintamente das outras espécies de receitas públicas. Era comum no século XIX que as regras jurídicas tributárias fossem estudadas juntamente com aspectos econômicos, sociológicos, financeiros etc., pois ainda não havia espaço acadêmico para estudos jurídicos cientificamente aprofundados sobre os limites do

poder de tributar.

Só com o tempo a doutrina tributária foi se desenvolvendo com maior vigor, sobretudo a partir de meados da década de 1940 (século XX), pois até esse momento "*praticamente não existia a respectiva literatura científica nacional nem estrangeira. Na verdade, só havia legislação e comentários sobre essa legislação*" (Ruy Barbosa Nogueira) [9]. Em seu caminho evolutivo inicial a doutrina brasileira teve de se socorrer muito das obras publicadas na Europa, sendo bastante influenciada pelas doutrinas francesa, italiana e alemã [10].

Um fato que favorecia a ausência de maiores preocupações científicas com o Direito Tributário inicialmente nos cursos de Direito no Brasil residia no próprio regime político monárquico: o Direito Tributário positivo não era desenvolvido a ponto de constituir um regime amplo e especial de limitações constitucionais ao poder de tributar, não havia o Código Tributário Nacional nem a dinâmica e estonteante profusão de leis tributárias que existe hoje. Raros eram os dispositivos expressos sobre tributação na Constituição de 1824, os limites constitucionais da tributação eram implícitos e pouco trabalhados pela doutrina da época. A posterior evolução da legislação acabou por exigir cada vez mais o surgimento e especialização do estudo acadêmico do Direito Tributário.

3) A progressiva especialização (surtem Direito Administrativo e Ciência das Finanças)

O novo regulamento dos cursos de Ciências Jurídicas e Sociais, aprovado pelo Decreto Imperial de 7/11/1831, nada alterou da Lei Imperial de 1827. Esse panorama mudou lentamente, com a progressiva especialização do estudo das matérias relativas ao Direito público, e foram sendo ampliados um pouco os estudos de Direito Tributário. Surgem assim mais tarde as disciplinas acadêmicas de Direito Administrativo (1853) [11], e, muito depois, como uma especialização da Economia Política surge a disciplina de Ciência das Finanças Públicas (Decreto nº 7.247/1879).

A própria Faculdade de Direito chegou a ser especializada, dividida em dois cursos, com currículos um pouco distintos, como instituído primeiramente pelo Decreto Imperial nº 3.454/1865 (que não entrou em vigor) e só instituído na prática a partir do Decreto nº 7.247, de 19/04/1879:

I) Curso de Ciências Jurídicas (voltado ao Direito Civil, Criminal, Romano, Comercial etc.);

II) Curso de Ciências Sociais (voltado a Direito Público, Direito Administrativo, Ciência da Administração, Economia Política, e a nova disciplina Ciência das Finanças e Contabilidade do Estado, com abordagens de aspectos extrajurídicos da tributação).

Esse Decreto nº 7.247/1879 também passou a autorizar a criação de faculdades privadas, desde que seguissem o currículo mínimo padronizado (visto acima); e instituiu o chamado "ensino livre", que liberou os alunos da presença em sala de aula e dispensou aulas, exercícios e sabatinas (avaliações contínuas, aos sábados), inclusive não exigindo mais o ensino formal, pois qualquer interessado podia requerer habilitação após aprovação em uma prova oral e escrita das matérias. O resultado foi desastroso, e o "ensino livre" foi abandonado em 1895 (Lei nº 314), marcado como uma "*das maiores fraudes já ocorridas na história educacional do Brasil*" (Alberto Venancio Filho) [12].

Após a Proclamação da República (1889), uma nova reforma no ensino jurídico foi trazida pelo Decreto nº 1.232-H de 1891 e a tendência de especialização dividiu a Faculdade de Direito em três cursos: Ciências Jurídicas (quatro anos), Ciências Sociais (três anos) e Notariado (dois anos), podendo em parte os dois primeiros serem cumpridos simultaneamente pelos alunos que desejassem [13]. Como antes, o curso de Ciências Sociais concentrava as disciplinas ligadas à tributação (Direito Público, Direito Administrativo, Economia Política e Ciência das Finanças e Contabilidade Pública). Além disso, essa reforma de 1891 autorizou que os Estados federados criassem faculdades de Direito.

Como já comentado, a partir da Lei nº 314/1895 o "ensino livre" perdeu espaço, retornando-se à exigência de frequência dos alunos e avaliações contínuas. Outra mudança foi a fusão dos três cursos da Faculdade de Direito em um único curso de Ciências Jurídicas, com cinco anos e disciplinas uniformes, mas, sem mudanças em relação às matérias já existentes com abordagens de tributação. Muito tempo se passaria até que somente na década de 1960 surgiria a disciplina Direito Financeiro.

4) As disciplinas de Direito Financeiro (1960) e de Direito Tributário (1970)

As primeiras décadas do século XX nada mudaram na ausência de autonomia acadêmica do estudo do Direito Tributário, e nem mesmo do Direito Financeiro. Apesar de a Constituição de 1946 já instituir para a União Federal a competência para editar lei contendo normas gerais de direito financeiro (artigo 5º, XV, "b"), o estudo do direito financeiro ainda viria a demorar para se separar da Ciência das Finanças Públicas. E o Direito Tributário ainda dependeria de sua especialização didática em relação ao Direito Financeiro, que viria a ocorrer ainda mais tarde.

Fundamental ampliação do estudo do Direito Tributário se dá com a criação da disciplina Direito Financeiro nas faculdades de Direito no Brasil, iniciada na USP em 1963 por iniciativa do professor Ruy Barbosa Nogueira, e também em 1963 na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) pelas mãos de Aliomar Baleeiro e Amílcar Falcão. Ruy Barbosa Nogueira se tornou o primeiro catedrático da disciplina Direito Financeiro no Brasil, na Faculdade de Direito da USP [14]. Apesar de a disciplina Direito Financeiro se tornar obrigatória no currículo mínimo das faculdades de Direito (Resolução do CFE de 04/12/1962), demorou ainda o Direito Tributário a se autonomizar como disciplina acadêmica.

Do ponto de vista da legislação do ensino superior, ainda em 1972 a disciplina Direito Tributário permaneceu ligada ao Direito Financeiro na Resolução do Conselho Federal de Educação nº 03/1972, e listada como optativa no currículo mínimo. Porém, antes disso, o currículo da Faculdade de Direito da USP já a partir de 1970 passou a prever a disciplina Direito Tributário [15].

Outro exemplo importante dessa época de oficialização curricular da disciplina, na esfera privada, é a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), que, além de já ter instalado antes a disciplina de Direito Tributário no bacharelado, também instituiu um curso de especialização em Direito Tributário em 1971, sob coordenação inicial de Geraldo Ataliba (já na década de 1960 professor de Direito Financeiro da PUC-SP e de Ciência das Finanças da USP), que se tornaria uma referência nacional.

5) A disciplina de Direito Tributário nas faculdades de Direito hoje

Atualmente a disciplina de Direito Tributário permanece autônoma academicamente e ganha força, independente da disciplina Direito Financeiro, sendo obrigatória no currículo das faculdades de Direito no Brasil, além de exigida no exame de habilitação da OAB. Espera-se que em futuro não distante se torne comum também a oferta da disciplina de Prática Jurídica em Direito Tributário, seguindo-se a necessária especialização dos núcleos de prática jurídica (NPJs), o que é uma medida salutar e desejável como preparação dos alunos para a vida profissional.

O panorama atual é muito diferente daquele das primeiras faculdades de Direito. Hoje não faltam livros especializados em Direito Tributário, e há uma enorme quantidade de informação disponível na internet. Ao mesmo tempo, a legislação tributária é imensa, crescente, complexa e altamente dinâmica; e as transformações da economia digital fazem surgir a todo momento novos desafios para a atividade tributária e para o planejamento dos negócios, solicitando cada vez mais dos profissionais que se dedicam à área. Isso exige que as faculdades adaptem suas metodologias de ensino, valorizem e apoiem financeiramente seus professores e implantem disciplinas mais dinâmicas, eficientes, focadas em competências e práticas que não sejam substituíveis por robôs.

[1] Universidade de São Paulo.

[2] Universidade Federal de Pernambuco.

[3] LENTE. In HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. 1ª ed., Rio de Janeiro: Objetiva, 2009, p. 1168. A origem dessa palavra que designava no século XIX o professor (inclusive no ensino superior) é uma expressão latina: “*legens entis*” (o que lê).

[4] Vide o antigo Estatuto dos Cursos Jurídicos no Brasil, fixado pelo Decreto Imperial nº 1.386, de 28/04/1954.

[5] A designação “professor” passou a ser usada em 1879 no ensino superior, mas, apenas para docentes particulares ou de faculdades privadas de Direito. Antes disso, “professores” eram os docentes de escolas (primárias e secundárias).

[6] Vide Decreto nº 19.852/1931, que reformulou o ensino superior no Brasil (e deu estímulo à criação de universidades).

[7] GREMAUD, Amaury Patrick. A penetração da Economia Política no Brasil e seu ensino durante o período imperial: Cairu, Mata Albuquerque e Lourenço Loureiro. In FEA-USP. Texto

para Discussão (Série Economia) nº 13, 2000. São Paulo: FEA-USP. Disponível em: <
https://www.fearp.usp.br/index.php?option=com_content&view=article&id=56>. Acesso em:
10/07/2020.

[8] BUENO, José Antonio Pimenta. *Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio*. Rio de Janeiro: Thypographia Imp. e Const. de J. Villeneuve E C., 1857, p. 86-88.

[9] NOGUEIRA, Ruy Barbosa. O surgimento e a evolução do ensino científico do direito tributário no Brasil. In *Revista da Faculdade de Direito*. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), nº 97, 2002, p. 719.

[10] TEODOROVICZ, Jeferson. *História disciplinar do direito tributário brasileiro*. Série Doutrina Tributária Vol. XXI. São Paulo: Quartier Latin, 2017, sobretudo p. 73-235.

[11] Vide os Decretos nºs 608, de 16/08/1851; nº 1.134/1853; e nº 1.386/1954.

[12] VENANCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo (150 anos de ensino jurídico no Brasil)*. 2ª ed., São Paulo: Perspectiva, 1982, p. 87.

[13] Era assim possível ser bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, ou apenas em uma delas, tendo habilitação parcial.

[14] O Professor Ruy Barbosa Nogueira já vinha desde 1957 oferecendo um curso extracurricular de Direito Tributário para os alunos da Faculdade de Direito da USP interessados, por iniciativa do Centro Acadêmico da Instituição (NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*. 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p. XI-XII).

[15] A disciplina só passou a ter o nome Direito Tributário em 1970 (TEODOROVICZ, Jeferson. *Op. Cit.*, p. 258-259).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2020-ago-18/rodrigo-petry-estudo-direito-tributario-brasil/>