

**A EMENDA N° 132/2023  
TEVE ADEQUADA  
ARGUMENTAÇÃO  
LEGISLATIVA? UMA  
APLICAÇÃO DA DOCTRINA  
DA ARGUMENTAÇÃO  
LEGISLATIVA DE MANUEL  
ATIENZA**

**DID AMENDMENT NO. 132/2023 HAVE ADEQUATE LEGISLATIVE  
ARGUMENTATION? AN APPLICATION OF MANUEL ATIENZA'S DOCTRINE  
OF LEGISLATIVE ARGUMENTATION**

Ciências Sociais Aplicadas • 02/06/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/780193247](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/780193247)

---

Alberto Rios Junior<sup>1</sup>

---

## RESUMO

O presente trabalho tratou do tema da argumentação legislativa de acordo com a doutrina proposta por Manuel Atienza, tendo como foco principal a justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, que deu origem à última reforma tributária, sob o manto da Emenda Constitucional nº 132/2023. Portanto, o problema de pesquisa explorado é avaliar em que medida a justificativa que acompanhou a referida PEC é adequada tendo em vista as dimensões da argumentação legislativa proposta por Atienza. Em adição a essas dimensões também buscou-se verificar em que medida o texto levou em consideração o auditório para a qual se dirige, partindo da premissa que se dirigiu aos parlamentares que analisaram o projeto, ao Executivo, ao Judiciário e à população que será afetada pelas alterações no sistema tributário nacional imposta pela Emenda 132/2023. Os objetivos específicos do trabalho foram: compreender a racionalização legislativa proposta por Atienza; compreender a justificativa da PEC 45/2023; e situar a justificativa apresentada com a PEC, considerando, especialmente, que propostas de emenda à constituição normalmente possuem relevante o impacto no ordenamento jurídico nacional. Para alcançar esses intentos, adotou-se como metodologia de pesquisa a bibliográfica e a análise de conteúdo. Além da justificativa que acompanhou a PEC, utilizou-se de pedidos de informação, através da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2014), ao Senado Federal, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, e à Câmara dos Deputados. Não foi objeto de estudo a justificativa das diversas emendas apresentadas ao projeto durante sua tramitação nas casas do Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** argumentação legislativa; PEC nº132/2023; reforma tributária.

## **ABSTRACT**

This paper addresses the topic of legislative argumentation according to the doctrine proposed by Manuel Atienza, focusing primarily on the justification of Constitutional Amendment Proposal No. 45/2019, which gave rise to the latest tax reform, under the guise of Constitutional Amendment No. 132/2023. Therefore, the research problem explored is to evaluate to what extent the justification that accompanied the aforementioned PEC is adequate considering the dimensions of legislative argumentation proposed by Atienza. In addition to these dimensions, it also sought to verify to what extent the text took into account the audience to which it is addressed, starting from the premise that it was addressed to the parliamentarians who analyzed the project, the Executive, the Judiciary, and the population that will be affected by the changes in the national tax system imposed by Amendment 132/2023. The specific objectives of the work were: to understand the legislative rationalization proposed by Atienza; to understand the justification of PEC 45/2023; and to situate the justification presented with the PEC, considering, especially, that proposed amendments to the constitution usually have a significant impact on the national legal system. To achieve these aims, bibliographic research and content analysis were adopted as the research methodology. In addition to the justification that accompanied the PEC, information requests were made, through the Access to Information Law (Law 12.527/2014), to the Federal Senate, the Ministry of Planning and Budget, and the Chamber of Deputies. The justification of the various amendments presented to the project during its passage through the houses of the National Congress was not the subject of study.

**Keywords:** legislative argumentation; PEC No; 132/2023; tax reform.

## INTRODUÇÃO

A reforma tributária materializada por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023 foi uma das mais extensas e impactantes reformas no Sistema Tributário Nacional nas últimas décadas. Em que pese ter havido outras alterações no Capítulo I do Título VI da Constituição Federal, como a Emenda nº 42/2003 ou a Emenda nº 103/2019, nenhuma outra foi tão extensa e impactante. Dentre outros aspectos, a Emenda nº 132/2023 alterou intensamente o regime da tributação sobre consumo, substituindo progressivamente o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços), de competência estadual; o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), de competência federal; e o ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), de competência municipal pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), que terá competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios. Por sua vez, as contribuições federais para o Programa de Integração Social (PIS) serão gradativamente substituídas pela CBS (Contribuição Sobre Bens e Serviços). Considerando que o ICMS é uma das principais fontes de arrecadação dos estados e do Distrito Federal e que o ISSQN cumpre papel similar em âmbito municipal, as alterações materializadas pela Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019 terão impacto relevante no federalismo fiscal. Considerando, ainda, que o ICMS, o IPI, e o ISSQN são impostos sobre o consumo, a alteração também terá impacto na sociedade em geral, com potencial impacto na carga tributária.

Ante o exposto, percebe-se que a Emenda Constitucional nº 132/2023 é especialmente impactante para o país. Considerando que o Poder Legislativo seria o mais poderoso, na medida em que, por exemplo, aprova a lei orçamentaria, e que no processo legislativo brasileiro a

tramitação de propostas de emenda à constituição não tem participação dos demais Poderes da República quando a proposta tem iniciativa de um dos congressistas, como foi o caso da PEC nº45/2019, a justificativa apresentada junto ao projeto possui especial relevância, vez que não haverá oportunidade para veto pelo Presidente da República. Em que pese a possibilidade de posterior declaração de inconstitucionalidade em controle concentrado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em adoção à teoria das emendas constitucionais inconstitucionais, esta decisão dependerá de iniciativa de um dos constitucionalmente legitimados, os quais podem quedar-se inertes ou não terem força política suficiente. Nesse contexto, percebe-se, em sentido similar ao apontado por Madison, Hamilton e Jay (1787), que o Poder do Legislativo sobressai ao dos demais poderes da República. Portanto, a PEC nº 45/2019, que lhe deu origem à Emenda nº 132/2023, deve ser adequadamente justificada, tendo como auditório tanto os parlamentares que a discutiram; quanto a sociedade, que será impactada por ela; quanto o Poder Judiciário, que poderá avaliar sua constitucionalidade formal e material; e quanto o Poder Executivo, que deverá executá-la.

*A experiência nos afirma, porém, que a eficácia dessa medida foi enormemente superestimada, e que os braços mais fracos do governo têm necessidade imprescindível de alguma defesa mais adequada contra os mais fortes. Em toda parte, o legislativo estende sua esfera de atividade e suga todo poder para o seu vórtice impetuoso.*

*Numa república representativa, porém, em que o magistrado executivo é cuidadosamente limitado, tanto na extensão quanto na duração de seu poder; e em que o poder legislativo é exercido por uma assembleia que, graças a uma suposta influência do povo, está imbuída de intrépida confiança em sua própria força; e que é suficientemente numerosa para sentir todas as paixões que movem uma multidão, embora não tanto a ponto de ser incapaz de perseguir os alvos de suas paixões pelos meios que a razão prescreve; é contra a ambição atrevida deste poder que o povo deve cultivar todo o seu zelo e exaurir todas as suas precauções (MADISON, HAMILTON, JAY 1787, p.338-339).*

A adequada justificação fomenta o diálogo entre os Poderes da República (MENDES, 2009). Assim, o presente estudo avaliou as justificativas que deram origem à PEC nº 45/2019. Para isso, buscou-se por meio de pedidos de informação formulado com fulcro na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2014). Todos os pedidos foram formulados em linguagem clara e objetiva, com o fulcro de

identificar estudos, pareceres ou outros documentos que justificassem a referida Proposta de Emenda à Constituição.

O primeiro pedido foi formulado ao Senado Federal, através do respectivo Serviço de Informação ao Cidadão. Em resposta, a casa limitou-se afirmar que os estudos formulados pela Consultoria Legislativa e pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, seriam informações prestadas em razão do exercício do cargo dos Senadores, mantendo-se salvaguardadas com base no art. 53, §6º, da Constituição Federal. Ou seja, não houve resposta materialmente efetiva por parte do Senado Federal. *In verbis:*

*Os trabalhos produzidos pela Consultoria Legislativa (CONLEG) e pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF), por solicitação dos Senadores, inclusive estudos, notas técnicas e notas informativas, por constituírem informação prestada em razão do exercício do mandato, mantêm-se sob a salvaguarda do § 6º do art. 53 da Constituição Federal:*

*Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. ....*

*§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.*

*O art. 302, da Parte II, do Regulamento Administrativo do Senado Federal dispõe que:*

*Art. 302. O trabalho produzido no âmbito da Consultoria Legislativa, com objetivo de consultoria e assessoramento parlamentar, é considerado informação prestada em razão do exercício do mandato, mantendo-se sob a salvaguarda do § 6º do art. 53 da Constituição Federal.*

*Em razão do exposto, as informações prestadas aos senhores Senadores no exercício da atividade parlamentar, eventualmente custodiadas pela*

*Consultoria, não podem ser divulgadas, sob pena de invalidar a garantia constitucional prevista no dispositivo constitucional acima citado.*

Também foi enviada solicitação de informação à Câmara dos Deputados, através do sistema “fale conosco”. Em resposta, a Câmara Baixa informou que a Emenda Constitucional nº 132/2023 originou-se da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019 e que os estudos que a embasaram constam da tramitação do projeto. Esclareceu ainda sobre a possibilidade de emendas durante a tramitação. *In verbis:*

*É importante salientar que durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição são apresentadas diversas emendas ao projeto, além de negociações entre os parlamentares (Senado e Câmara dos Deputados). Durante a tramitação das proposições, por exemplo, as negociações podem ocorrer no plenário, os parlamentares podem acatar sugestões de especialistas em audiências públicas e de Comissão Especial. Portanto, as alterações nos artigos e parágrafos das proposições podem acontecer em uma ou em todas as situações expostas acima.*

Também foi enviado pedido ao Poder Executivo, na figura do Ministério do Planejamento e Orçamento, o qual informou não ter feito estudos e não ter elaborado pareceres.

Também se buscou decisão judicial no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em que se discutiu a PEC nº 45/2013. Não foram identificadas decisões plenárias, consideradas as mais representativas da posição da corte enquanto órgão coletivo de julgamento.

Considerando que apenas a Câmara Baixa ficou-se a apresentar resposta efetiva, o objetivo geral do presente artigo é avaliar se a justificativa que acompanhou a PEC nº 45/2019 era adequadamente justificada com base em técnica de argumentação legislativa. Assim, dotou-se como critério os níveis de racionalidade legislativa propostos por ATIENZA (2022), levando-se em consideração a necessidade de observar o auditório, conforme destacado por CIRNE (2022) e por PERELMAN e OLBRECHTS-TYTECA (2014).

Por sua vez, os objetivos específicos do trabalho foram: compreender a avaliação da argumentação legislativa proposta por ATIENZA (2022); compreender a justificativa da PEC 45/2023; e situar a relevância da adequada justificativa para as propostas legislativas, especialmente propostas de emenda à constituição, ante o impacto que normalmente têm no ordenamento jurídico nacional. Para alcançar tais intentos, adotou-se como metodologia de pesquisa a bibliográfica e análise de conteúdo.

Veja que a principal justificativa e, talvez a mais importante, é aquela que acompanhou o projeto de emenda original, o presente estudo limitou-se a analisar a justificativa que acompanhou a Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019. Porém, análise similar poderia ser empreendida em cada uma de suas emendas. Assim, não foi objeto de estudo a justificativa das diversas emendas apresentadas ao projeto durante sua tramitação nas casas do Congresso Nacional.

O texto foi estruturado da seguinte forma: na seção 1, apresenta-se síntese dos níveis de racionalidade legislativa propostos por ATIENZA (2022), adaptando-o, conforme o caso, para a necessidade de avaliar o auditório, conforme orientação apresentada por CIRNE (2022) e por PERELMAN e TYTECA (2014). Na seção 2, aplica-se o critério apresentado na seção 1 à justificativa que acompanhou a PEC nº 45/2019. Em seguida, são apresentadas as considerações finais.

## **1. ARGUMENTAÇÃO LEGISLATIVA**

Em ATIENZA (2022), apresenta-se a argumentação legislativa como uma espécie do gênero argumentação jurídica. Em que pese haver certa dominância na discussão acerca da argumentação judiciária, outra espécie do mesmo gênero, a argumentação legislativa apresenta considerável relevância vez que visa a justificar por meio de argumentos racionais a proposição de alterações no sistema normativo. Essa justificativa *prima facie* destina-se aos parlamentares que serão responsáveis pela discussão no âmbito das casas do Poder Legislativo, visando, dentre outros, a convencê-los da relevância e da pertinência do texto proposto. Portanto, este é seu primeiro auditório. Outro destinatário relevante, embora nem sempre considerado na proposição legislativa, é o destinatário final da norma, o povo, que deverá ser capaz, em tese, de entendê-la para cumpri-la.

*[...] Assim, se tanto a discussão de uma lei (no parlamento ou nos meios de comunicação) quanto a motivação de uma decisão judicial são tratadas como argumentação, é porque, em ambos os casos, trata-se de uma atividade – ou o resultado de uma atividade – que tem a linguagem como seu veículo; que surge como consequência de algum problema cuja solução a argumentação contribui; que consiste em certas unidades básicas, os argumentos, nos quais se podem distinguir premissas e conclusões (enunciados das quais se parte e enunciados a que se chega); e que podem ser avaliados com critérios que permitem classificar os argumentos (e argumentação) como válidos, sólidos, persuasivos, falaciosos, entre outras possibilidades (ATIENZA, 2022, p.114-115).*

Auditório para os fins do presente estudo consiste no conjunto dos destinatários do texto. Segundo PERELMAN e TYTECA (2014), “esse contato entre o orador e seu auditório não concerne unicamente às condições prévias da argumentação: é essencial para todo o desenvolvimento dela. [...] preferível definir auditório como o conjunto daqueles que o orador quer influenciar com sua argumentação”. Há, portanto, no âmbito de alterações legislativas propostas ao parlamento, os seguintes auditórios: a) conjunto dos parlamentares que discutirão a proposta legislativa; tribunais e juízos que posteriormente avaliação a constitucionalidade das normas integradas ao ordenamento jurídico; Presidente da República, que poderá, em geral, vetar o projeto; povo, que deverá dar cumprimento

às normas após sua entrada em vigor; e juristas, que deverão estudar o impacto das normas no direito e na legislação.

A inclusão dos parlamentares se deve à natureza das propostas legislativas, que serão objeto de discussão e deliberação nas casas do Congresso Nacional, devendo a justificativa ser compreendida adequadamente por eles, vez que votarão pela sua aprovação (ou não) e que poderão opor-lhe emendas.

Incluir o Presidente da República se deve ao fato de que ele pode dar início, na condição de legitimado, a instrumento de controle concentrado de constitucionalidade (BARROSO, 2017). Nem mesmo no caso de emendas à constituição, que é promulgada pelos presidentes das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, art. 60, §3º), não havendo possibilidade de veto, a relevância dessa legitimidade ativa é afastada, vez que cabe ao Presidente da República dar fiel execução às leis.

Incluir os órgãos do Poder Judiciário, em especial os tribunais superiores, se deve ao fato de que poderão avaliar, seja no controle concentrado ou no controle difuso, a constitucionalidade das leis. Mesmo no caso de emendas à constitucionalidade, sua constitucionalidade pode ser avaliada, em razão da adoção da teoria das emendas constitucionais inconstitucionais, em razão da existência de cláusulas pétreas e de um processo legislativo especial, os quais se não observados afastam a constitucionalidade da norma.

Incluir o povo e os juristas, por fim, se deve ao fato de que estes precisam compreender as normas novas (ou alteradas) para que possam cumprir-lhes e estudar-lhes. Minimamente, deverão ter ciência dessas normas.

No contexto de uma emenda constitucional, como é o caso da norma objeto do presente artigo, em particular, a consideração do destinatário guarda especial relevância, tendo em vista o impacto que a eventual alteração constitucional teria no ordenamento jurídico, ante a posição de superioridade que guarda a constituição nos ordenamentos jurídicos do tipo *civil law* (KELSEN, 1939).

Segundo ATIENZA (2022), “a concepção pragmática vê a argumentação como um tipo de atividade (uma série de atos de linguagem) destinado a persuadir uma audiência ou interagir com outro ou outros para chegar a um acordo sobre qualquer problema teórico ou prático”. Tendo em vista o estabelecimento de critérios para avaliar a argumentação legislativa, o mencionado autor propõe cinco níveis de racionalidade argumentativa. Esses níveis serão adaptados para fazer incluir os mencionados auditórios, chegando-se aos níveis descritos a seguir.

No nível da racionalidade linguística (ou comunicativa) – R1 – a comunicação é vista como uma série de mensagens emitidas a partir de certo código, por um emissor para um destinatário. A mensagem deve ser clara para que possa ser compreendida pelo receptor. Assim, segundo ATIENZA (2022), “a finalidade da atividade legislativa no R1 é simplesmente a comunicação fluida de mensagens normativas”. Ampliando-se esta percepção, considera-se para os fins deste trabalho que uma proposta legislativa alcança o nível de racionalidade comunicativa quando é entendida pelos parlamentares que deverão voltá-la ou emendá-la, tendo por consideração a natureza e a capacidade de compreensão desse auditório, que muitas vezes não é formado por juristas. Deve considerar como audiência os órgãos do Poder Judiciário, na medida em que cabe a eles avaliarem sua constitucionalidade, seja de forma

concentrada ou incidental, bem como dar-lhes aplicação no caso concreto. Deve também considerar o povo como auditório, em razão da necessidade de um nível elementar de compreensão para fazer cumprir as normas.

No nível de racionalidade jurídico-formal – R2 – a comunicação legislativa significa melhorar a técnica jurídica. A norma deve ser vista como parte de um todo, de um sistema, formado por um conjunto de normas apropriadas, sem lacunas, contradições ou redundâncias. Para ATIENZA (2022), em que pese os preâmbulos (e a justificação) não sejam de natureza normativa, permite à audiência criticar a proposta legislativa, apontando, por exemplo, a presença de uma inadequação.

No nível de racionalidade pragmática – R3 – leva-se em consideração o destinatário final da norma, avaliando-se a adequação da norma à conduta de seus destinatários. Neste nível, a finalidade é assegurar que a lei seja cumprida, não sendo apenas declarações linguísticas desprovidas de conteúdo prático. Para ATIENZA (2022), “uma lei é irracional se, e na medida em que fracassa como diretiva, isto é, em seu propósito de influenciar o comportamento humano”.

No nível de racionalidade teleológica – R4 – a norma é vista como um meio para atingir fins. Assim, os parlamentares que propõem e deliberam sobre as normas são os portadores dos interesses sociais particulares e gerais, que devem garantir a tradução das leis nesses interesses.

Por fim, no nível de racionalidade ética – R5 – a norma é vista como parte de um sistema ético. Segundo ATIENZA (2022), embora haja variações, “os fins são a liberdade, a igualdade e a justiça”. Tendo por

inspiração os trabalhos em teoria do direito desenvolvidos por Ronald Dworkin, para os fins do presente trabalho, considera-se ética uma proposta legislativa que visa a tratar a todos com igual respeito e consideração.

Na seção a seguir, serão analisados os argumentos dispostos na justificativa da Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019, aplicando-se os níveis de racionalidade descritos, considerando expressamente os auditórios identificados.

## **2. ANÁLISE DA ARGUMENTAÇÃO DA PEC Nº 45/2019**

A reforma tributária materializada por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023 decorre da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019. Esta foi uma das mais extensas e impactantes reformas no Sistema Tributário Nacional nas últimas décadas. Acompanhou o projeto extensa justificativa, a qual será objeto de análise nesta seção. Para isso utilizou-se o critério de racionalidade legislativa descrito na seção anterior. Embora tenha se buscado analisar todo o texto da justificação, não se pretende que a análise empreendida aqui seja exaustiva. Assim, não foi objeto de análise as emendas propostas durante a tramitação do projeto.

Com relação ao nível da racionalidade comunicativa (R1), embora seja de avaliação relativamente subjetiva, tendo em vista que tem como foco o código, é possível perceber sua observância na justificativa da PEC nº 45/2019. A justificativa foi escrita em linguagem clara e objetiva, propiciando que o conteúdo seja entendido por pessoas do povo com algum conhecimento tributário básico. Ante a natureza inerentemente complexa do Direito Tributário, julga-se que o texto é claro e compreensível do ponto de

vista desse auditório. Em particular, o texto descreve de forma clara o regime de transição a ser adotado, citando-se exemplos que facilitam o entendimento mesmo por leigos.

Com relação aos parlamentares, que deliberaram acerca do projeto, há uma descrição minuciosa de cada um dos dispositivos da PEC, artigo por artigo. Essa descrição certamente facilitou a discussão projeto no âmbito do Congresso Nacional. Essa descrição também é adequada para eventual discussão no âmbito do Poder Judiciário, vez que apresenta as alterações legislativas propostas em nível detalhado, incluindo os objetivos a serem alcançados por cada dispositivo modificado.

No que tange, por fim, o Presidente da República, em que pese não ter participação direta na tramitação da PEC, vez que ela foi de iniciativa de parlamentar, também foi contemplado, na medida em que ficou claro que normas infralegais espera-se editadas para dar completude ao sistema tributário sobre o consumo proposto pela PEC.

Em que pese ter boa aderência ao nível de racionalidade R1, o texto da justificativa da PEC poderia ter sido mais explícito em relação aos demais níveis de racionalidade. Embora estejam de modo geral, presentes no texto, sua identificação depende de exercício interpretativo.

No nível de racionalidade R2, técnica jurídica, a forma de emenda constitucional, em princípio, é adequada, tendo em vista que o Sistema Tributário Nacional apresenta expressivo número de normas constitucionais, tendo a Constituição detalhado de forma exaustiva tributos alcançados pelas alterações propostas pela PEC nº

45/2019. Ocorre, porém, que as alterações nos tributos de competência estadual e municipal podem padecer de inconstitucionalidade material, na medida em que reduzem a competência tributária de estados e municípios, vez que o IBS será regulado por lei complementar federal.

Na forma como concebida, restou aos entes subnacionais a competência tributária apenas para regular a alíquota, não tendo controle nem mesmo sobre a arrecadação, que será centralizada, ou à base de cálculo. Em que pese, na constituição do Comitê Gestor do IBS estar prevista a participação de estados e municípios, haverá inegável redução da liberdade dos estados e municípios em exercer sua competência tributária, em comparação com a vigente antes da PEC. É possível arguir que essa redução violaria o pacto federativo, que é cláusula pétrea na Constituição Federal (art. 60, §4º, I).

A justificativa busca mitigar essa possível inconsistência com o sistema jurídico em diversos trechos. Por exemplo, afirma que “o modelo proposto busca simplificar o sistema tributário brasileiro, sem, no entanto, reduzir a autonomia dos Estados e Municípios”. Em seguida, aduz-se que o IBS teria caráter federativo, devendo a receita ser distribuída por meio do mencionado Comitê Gestor.

Com relação ao nível de racionalidade pragmático (R3), a justificativa da PEC nº 45/2019, não foi identificado grande destaque. Isso pode, em parte, ser explicado considerando que o sistema tributário tem natureza cogente, sendo objeto de fiscalização por relevante aparato estatal. Apesar dessa crítica, a justificativa trouxe explicação sobre o regime de transição mais alargado para a adoção do IBS, justificando o prazo de adoção mais extenso pela necessidade de acomodar os investimentos no sistema tributário atual ao mesmo

tempo em que propicia a adaptação da sociedade e das empresas ao novo regime, sem provocar o fechamento. Houve, assim, certa consideração pragmática na justificativa da PEC, embora reduzida.

A justificativa para a PEC nº 45/2019 trouxe relevante ênfase ao nível de racionalidade teleológica (R4). Ao longo do texto são explicitados diversos objetivos a serem alcançados com a PEC. Em particular, identifica-se que os objetivos da PEC são: a simplificação o Sistema Tributário Nacional, fomentando o desenvolvimento econômico, por meio do aumento do PIB e da produtividade; o aumento da segurança jurídica, por meio da redução da litigiosidade envolvendo os tributos sobre o consumo; a eliminação, em caráter definitivo a chamada guerra fiscal; a redução da rigidez orçamentária, por meio da redução das atuais vinculações e partilhas por um sistema baseado em alíquotas singulares; e explicitar de modo claro a finalidade arrecadatória do IBS.

O nível de racionalidade R5 não recebeu adequada atenção na justificativa a PEC nº 45/2019, embora seja possível identificar em alguns trechos a preocupação com observância da isonomia material. Por exemplo, a justificativa apresenta que “a vedação a benefícios fiscais visa a evitar o risco de que setores específicos busquem um tratamento diferenciado no âmbito do IBS”. Apresenta-se também argumentos no sentido de que a tributação do comércio exterior dê-se apenas na importação. Porém não se esclarece que isso se dá em razão de ser a praxe no comércio internacional de parte considerável dos países, correspondendo, portanto, à observância de um critério de reciprocidade. A justificativa prevê um sistema de devolução para famílias mais pobres, através de mecanismos de transferência de renda, o que

parece ser aderente a teorias de justiça mais modernas, como a proposta por RAWLS (2019).

Ante o exposto, infere-se que os níveis de racionalidade R1 e R4 foram bem explorados na justificativa da PEC nº 45/2019. Já o nível R2, razoabilidade jurídica, poderá ser objeto de questionamento futuro perante o Supremo Tribunal Federal, em razão de possível violação do princípio do federalismo, em seu aspecto tributário, na medida em que houve redução material e formal de competências atribuídas pela redação original da Constituição Federal a Estados, Distrito Federal e Municípios. Os níveis de racionalidade R3 e R5 foram pouco explorados, embora seja possível identificar alguns trechos de que possa inferir ter havido certa observância a eles.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo apresentou uma análise sobre a adequação do ponto de vista da racionalidade legislativa da justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019. Para esse intento, apresentou-se síntese dos cinco níveis de racionalidade jurídica previstos na teoria da argumentação legislativa proposta por ATIENZA (2022), com especial consideração à necessidade de ponderar acerca do auditório do texto, conforme previsto em PERELMAN (2014) e reforçado em CIRNE (2022).

Após a análise, constatou-se que os níveis de racionalidade linguística (R1) e teleológica (R4) foram bem observados na justificativa da proposta. Já os níveis de racionalidade pragmática (R3) e ética (R5) foram pouco explorados. Por fim, o nível de racionalidade jurídica (R2), embora tenha sido apresentado, pode não ter sido satisfatório para enfrentar a possível

inconstitucionalidade formal e material da proposta na medida em que reduziu a competência tributária de estados, Distrito Federal e municípios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATIENZA, Manoel. **Argumentação Legislativa**. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2022.

ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997. Introd. Capi. 1/Cap. 2

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. Saraiva Educação SA, 2017.

BRASIL. PEC nº 45/2019, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em 14 de outubro de 2024.

CIRNE, Mariana Barbosa. A complexidade argumentativa da tomada de decisão dos vetos no Poder Executivo Federal. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, n. 92, p. e83806, 2022.

DWORKIN, Ronald. 3 ed. **Uma questão de princípio**. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução Jefferson Luiz Camargo. Martins Fontes, 1999.

KELSEN, Hans; MACHADO, João Baptista. **Teoria pura do direito**. Tradução João Batista Machado. Saraiva, 1939.

MADISON, James, HAMILTON, Alexander; JAY, Jonh. **Os artigos Federalistas**. 1787-1788.P. 331-353. Tradução de Maria Luiza X de A. Borges.

MENDES, Conrado Hübner. Not the last word, but dialogue: deliberative separation of powers II. **Legisprudence**, v. 3, n. 2, p. 191-246, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. **São Paulo: Saraiva Educação**, 2020.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. **Tratado da Argumentação**: A nova retórica. 3. ed. Tradução Maria Ermantina de Almenida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

RAWLS, Jown. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

WALDRON, J. Separation of Powers in Thought and Practice? Boston College Law Review, [s. l.], v. 54, n. 2, p. 433–468, 2013. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=lgs&AN=87779081&lang=ptbr&site=ehost-live>. Acesso em: 7 jul. 2024.

---

<sup>1</sup> Autor: Mestrando em Direito no IDP, Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União, e especialista em direito processual civil pelo IDP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5708714743737887>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#).