

VÍCIOS FORMAIS NA EC 132/2023 (REFORMA TRIBUTÁRIA): UMA CRÍTICA AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO NA REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO

FORMAL FLAWS IN CONSTITUTIONAL AMENDMENT 132/2023 (TAX
REFORM): A CRITIQUE OF DUE LEGISLATIVE PROCESS IN CONSUMER TAX
REFORM

Ciências Sociais Aplicadas • 05/06/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/780516421](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/780516421)

Ricardo Bispo Razaboni Junior¹

Ricardo Hiroshi Botelho Yoshino²

Ana Maria Garcia Neris

Ander Jhonny Raganhan

Cicero Mateus de Andrade

Everton Davi da Cruz Garcia

Fernanda Cristina de Lima Francelino

Gabrielly Helena Vilela

RESUMO

O presente artigo investiga as inconstitucionalidades formais que maculam a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, responsável pela mais profunda reestruturação do sistema tributário brasileiro desde 1988. O estudo demonstra, mediante a análise documentada do iter procedimental percorrido pela PEC nº 45/2019, que três vícios concorrentes comprometem a higidez formal da emenda: a substituição irregular do crivo da Comissão Especial por um grupo informal sem proporcionalidade partidária, em virtude da pandemia de Covid-19; a avocação atípica da proposição ao Plenário da Câmara dos Deputados, em 4 de maio de 2021, sem amparo regimental nem decisão colegiada que a legitimasse; e o desrespeito ao interstício mínimo de cinco sessões entre os dois turnos de votação na Câmara, intervalo que se reduziu a poucas horas e impediu a deliberação reflexiva exigida pelo art. 60, § 2º, da Constituição. Adotando metodologia dogmático-jurídica e revisão crítica da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conclui-se pela inconstitucionalidade formal da EC nº 132/2023, propondo-se uma revisão do entendimento firmado na ADI nº 4.425/DF em favor de releitura mais rigorosa do devido processo legislativo constitucional.

Palavras-chave: Reforma Tributária; Emenda Constitucional 132/2023. Devido processo legislativo; Vício formal; Limites do poder de reforma.

ABSTRACT

This article investigates the formal unconstitutionality affecting Constitutional Amendment No. 132, of December 20, 2023, which produced the deepest restructuring of the Brazilian tax system since 1988. By documenting the legislative trajectory of PEC 45/2019, the study identifies three concurrent defects: the irregular replacement

of the Special Committee — an insurmountable parliamentary procedural requirement — by an informal working group lacking partisan proportionality, due to the Covid-19 pandemic; the atypical avocation of the proposal to the Floor of the Chamber of Deputies on May 4, 2021, without rule-based grounds or collegiate decision; and the disregard of the mandatory five-session interval between the two rounds of voting in the Chamber, on July 6 and 7, 2023, which was reduced to a few hours, preventing the reflective deliberation required by Article 60, § 2, of the Federal Constitution. Adopting a doctrinal-legal methodology and a critical review of doctrine and Supreme Court jurisprudence, the article concludes for the formal unconstitutionality of EC 132/2023, proposing a revision of the understanding established in ADI 4425/DF in favor of a stricter reading of constitutional due legislative process.

Keywords: Tax Reform; Constitutional Amendment 132/2023. Due legislative process; Formal defect; Limits of reforming power.

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132, em 20 de dezembro de 2023, marca o ponto culminante de um movimento reformador que se gestava, em distintas configurações, desde a redemocratização brasileira. Sob a promessa de simplificar a tributação do consumo, eliminar a guerra fiscal entre os entes federados e racionalizar um sistema reputado como o mais complexo e regressivo do mundo, o legislador derivado operou a mais ampla redefinição do desenho constitucional tributário desde a Constituição de 1988. Em substituição ao quinteto formado pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), pelo Imposto sobre Serviços (ISS), pela Contribuição para o Programa de Integração

Social (PIS) e pela Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), foi instituído um modelo dual de Imposto sobre Valor Adicionado, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, gerido por Comitê Gestor de natureza federal.

A despeito da inegável envergadura do projeto e da legítima preocupação com a racionalidade econômica do sistema tributário, o presente artigo sustenta uma tese de natureza estritamente jurídica: a EC nº 132/2023 padece de insanáveis vícios formais que comprometem sua higidez constitucional. Tal conclusão se sustenta em uma premissa que precisa ser claramente enunciada: o poder de reforma, conquanto seja um poder político de elevadíssima estatura, não é poder originário, e seu exercício se sujeita às limitações formais previstas no art. 60 da Constituição, cujo descumprimento autoriza censura jurisdicional pela via do controle de constitucionalidade.

A questão central que o presente estudo enfrenta pode ser assim formulada: as irregularidades procedimentais ocorridas na tramitação da PEC nº 45/2019, a saber: supressão do crivo da Comissão Especial, avocação atípica ao Plenário da Câmara dos Deputados e desrespeito ao interstício de cinco sessões entre os dois turnos de votação, configuram simples defeitos *interna corporis*, infensos ao controle jurisdicional, ou caracterizam ofensa ao devido processo legislativo apta a fundamentar a declaração de inconstitucionalidade formal da EC nº 132/2023? A resposta a essa indagação, conforme se demonstrará, exige o exame articulado dos fundamentos dogmáticos do devido processo legislativo, da

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema e do *iter* concreto percorrido pela proposta no Parlamento.

A pesquisa, ancorada em metodologia dogmático-jurídica e em revisão crítica da doutrina constitucional e tributária brasileira, bem como na análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o controle de constitucionalidade das emendas, organiza-se em três seções centrais. A primeira reconstrói os fundamentos do devido processo legislativo enquanto parâmetro constitucional de controle, examinando a doutrina e a jurisprudência sobre as exigências de bicameralismo, dos dois turnos e do interstício mínimo. A segunda parte radiografa o *iter* percorrido pela PEC nº 45/2019, identificando, em três momentos distintos da tramitação na Câmara dos Deputados, vícios concorrentes que comprometem a higidez formal da emenda. A terceira seção discute as consequências jurídicas dos vícios identificados e as vias do controle de constitucionalidade. Conclui-se com uma agenda crítica para o necessário enfrentamento dessas questões pelo Supremo Tribunal Federal.

2. O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL E PARÂMETRO DE CONTROLE DAS EMENDAS

2.1. Fundamentos Dogmáticos: Rigidez Constitucional, Dois Turnos e Interstício Como Exigências Democráticas

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, classifica-se, na tipologia clássica desenvolvida pela doutrina constitucional, como Constituição rígida.

A estabilidade do pacto fundamental, condição de possibilidade da segurança jurídica, da previsibilidade do agir estatal e da própria

continuidade do Estado Democrático de Direito, exige que a alteração do texto magno se subordine a procedimento mais qualificado e mais oneroso do que o exigido para a elaboração da legislação infraconstitucional ordinária. A rigidez, nesse sentido, opera como salvaguarda contra maiorias eventuais e contra a tentação, sempre presente nos momentos de oscilação política, de transformar o texto constitucional em instrumento dócil aos interesses circunstanciais do poder.

O art. 60 da Constituição traduz operativamente essa opção pela rigidez. O dispositivo enuncia, simultaneamente, as exigências formais relativas à iniciativa, ao quórum, ao número de turnos e ao locus de deliberação, e as limitações materiais que constituem o núcleo intangível da ordem constitucional, chamadas de cláusulas pétreas, arroladas no § 4º.

No que toca à dimensão procedimental, três elementos se destacam:

- a. a iniciativa qualificada, restrita a um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República ou a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros (art. 60, I a III);
- b. a deliberação bicameral, com discussão e votação em cada Casa do Congresso Nacional (art. 60, § 2º); e
- c. a exigência de dois turnos de votação em cada Casa, com aprovação por três quintos dos respectivos membros em ambas as oportunidades (art. 60, § 2º). A esses elementos

somam-se as vedações circunstanciais (art. 60, § 1º) e a regra da irrepetibilidade (art. 60, § 5º).

A exigência dos dois turnos de votação merece tratamento dogmático cuidadoso, porque ali reside o coração da deliberação reflexiva exigida em matéria de reforma constitucional. Não se trata de mera duplicação ritualística do ato de votar. O que o constituinte exige é que entre as duas manifestações dos parlamentares se interponha um intervalo de reflexão, de amadurecimento, de oitiva da sociedade civil, de exposição pública dos argumentos e contra-argumentos.

É verdade que o texto do art. 60, § 2º, da Constituição não fixa expressamente um interstício temporal mínimo entre os dois turnos. Entretanto, o silêncio não autoriza a leitura reducionista, que esvazia a regra dos dois turnos de sua substância normativa, sobretudo se em atropelo as regras regimentais.

De fato, os Regimentos Internos das Casas legislativas, ao disciplinarem internamente o exercício da função constitucional, integram esse vácuo, sendo que o art. 202, § 6º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê que “a proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões”, já o art. 362 do Regimento Interno do Senado Federal estabelece que “o interstício entre o primeiro e o segundo turno será de, no mínimo, cinco dias úteis”.

Tais previsões, longe de constituírem simples normas de etiqueta procedimental, traduzem a concretização regimental de uma exigência que decorre diretamente do princípio constitucional do devido processo legislativo.

A relação entre o princípio constitucional e a norma regimental, nesse particular, configura caso típico de mútua complementaridade, sendo certo que a norma regimental não invade a esfera constitucional, mas, ao contrário, oferece a moldura temporal sem a qual a regra constitucional dos dois turnos não pode ser concretizada.

Em uma democracia, o processo legislativo deve participativo, aberto à crítica e à pluralidade de perspectivas, informado e motivado, de modo que a “quebra de interstício” onde há a dispensa do intervalo previsto regimentalmente, configura desvio do devido processo legislativo, e, portanto, vício passível de censura constitucional.

2.2. A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Do Reconhecimento da Legitimidade Parlamentar Ao Precedente da ADI 4.425/DF

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o controle do processo legislativo das emendas constitucionais é, antes de mais nada, uma jurisprudência marcada pela tensão entre dois polos. De um lado, a deferência tradicional do Judiciário aos atos internos do Parlamento - a chamada teoria dos atos *interna corporis*, segundo a qual o controle judicial não alcança aspectos meramente regimentais da atuação legislativa e; de outro, a obrigação institucional do Tribunal de exercer a guarda da Constituição, inclusive contra reformas que atropelem o devido processo legislativo.

A admissibilidade do controle jurisdicional da elaboração das emendas constitucionais, no entanto, é hoje pacífica, e o STF já

assentou que o parlamentar - e somente o parlamentar - detém legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com o objetivo de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo (MS 24.667, Rel. Min. Carlos Velloso; MS 32.033, Rel. p/ Acórdão Min. Teori Zavascki).

Quanto ao controle a *posteriori*, isto é, da emenda constitucional já promulgada, o Tribunal igualmente reconhece a admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade quando se alegue contrariedade aos princípios imutáveis ou às cláusulas pétreas da Constituição originária (ADI 939, Rel. Min. Sydney Sanches; ADI 1.946-MC, Rel. Min. Sydney Sanches).³

No que toca, especificamente, ao controle da observância do procedimento bicameral e da exigência dos dois turnos, o *leading case* mais conhecido é a ADI nº 4.425/DF, julgada em 14 de março de 2013, em que se examinou a constitucionalidade formal e material da EC nº 62/2009 (Emenda dos Precatórios).

Naquela ocasião, suscitou-se que a tramitação da emenda no Senado Federal teria desrespeitado o art. 362 do Regimento Interno, na medida em que os dois turnos foram realizados na mesma data, com menos de uma hora de intervalo.

O Plenário do STF rejeitou a alegação de inconstitucionalidade formal, prevalecendo o voto divergente do Min. Luiz Fux, sob o argumento de que “a Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição, de sorte que inexiste

parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior”.

É importante registrar que o precedente não foi unânime. O relator originário sustentara, com agudeza, que “o artifício de abrir e encerrar, numa mesma noite, sucessivas sessões deliberativas, não atende à exigência constitucional da realização de uma segunda rodada de discussão e votação, precedida de razoável intervalo até para a serenização de ânimos eventualmente exacerbados”. Tal posição minoritária, longe de ser superada pela história, encontra-se hoje em renovada atualidade, particularmente diante da tramitação da EC nº 132/2023, em que o atropelo procedimental foi ainda mais acentuado.

A presente investigação argumentará, no momento adequado, em favor de uma releitura do precedente da ADI 4.425/DF. Não se trata, evidentemente, de propor superação radical da jurisprudência, mas de sustentar que, mesmo no quadro do entendimento atual, há de se distinguir entre a hipótese examinada na EC 62/2009, em que houve, no Senado, dois turnos em poucas horas, mas precedidos de longa discussão pública e bicameral, e a hipótese da EC 132/2023, em que o atropelo do interstício se conjuga com outras irregularidades procedimentais (avocação irregular, supressão da Comissão Especial, grupo informal sem proporcionalidade), em quadro de cumulação de vícios que descaracteriza, em sua substância, o devido processo legislativo.

3. O ITER PROCEDIMENTAL DA PEC 45/2019: ANATOMIA DOS VÍCIOS

Para compreender a magnitude dos vícios que maculam a EC nº 132/2023, é imprescindível reconstituir, em ordem cronológica, o *iter* percorrido pela PEC nº 45/2019 desde sua apresentação até a promulgação.

A reconstituição não tem propósito meramente narrativo, sendo certo que cada uma das etapas que se sucederam contém, em si mesma, irregularidade que, ainda isoladamente considerada, autoriza censura constitucional; mas é especialmente do conjunto que emerge a tese da inconstitucionalidade formal aqui defendida.

3.1. A Supressão do Crivo da Comissão Especial e o Grupo Informal de 2021

A PEC nº 45/2019, em sua versão original, foi aprovada, em 2020, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Conforme bem ressalta a doutrina, esse exame inicial pela CCJ destina-se à aferição da admissibilidade jurídico-constitucional da proposta, isto é, à verificação preliminar de sua compatibilidade com as cláusulas pétreas, com a forma federativa de Estado e com os princípios estruturantes da Constituição.

Aprovada na CCJ, a proposta deveria, no fluxo regimental ordinário, ser submetida ao crivo de uma Comissão Especial constituída especificamente para o exame de seu mérito, com observância da proporcionalidade partidária prevista no art. 25 do Regimento Interno da Câmara.⁴

Em razão da pandemia de Covid-19, contudo, a PEC nº 45/2019 deixou de ser votada pela Comissão Especial, no prazo de quarentena. Nada obstante, em 2021, o Presidente da Câmara, sem

qualquer previsão regimental, avocou a proposta ao Plenário e criou um grupo informal, incumbindo-o de elaborar Substitutivo. Tal substitutivo, por diferir substancialmente da PEC 45/2019, deveria, por analogia ao disposto no art. 5º, § 6º, do Regimento Interno, ter passado pelo crivo das instâncias oficiais da Casa (a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão Especial), sendo certo que a omissão não foi suprida pela concordância dos líderes das bancadas (CARRAZZA, 2025).⁵

3.2. A Avocação Irregular Ao Plenário Pelo Presidente da Câmara

Em 4 de maio de 2021, o Presidente da Câmara dos Deputados avocou a proposta ao Plenário dando novo rumo à tramitação da PEC 45/2019. A avocação, instrumento previsto, em hipóteses específicas, no Regimento Interno (art. 52, II, art. 121, entre outros), permite, em situações excepcionais, que a Mesa Diretora retire matéria do regular fluxo das Comissões e a leve diretamente ao Plenário. Tal atribuição, entretanto, não é discricionária no sentido absoluto do termo, pressupondo motivação adequada, fundamentação regimental e, sobretudo, observância da finalidade institucional que a justifica.

No caso da PEC 45/2019, a avocação operada não encontrou amparo regimental específico, uma vez que não se tratava de matéria que estivesse, no rigor regimental, em condições de ser avocada ao Plenário, já que a Comissão Especial não havia sequer se reunido, não havia sido aprovado parecer, não havia havido decisão colegiada que justificasse a invocação plenária.

Mais grave é o fato de que a avocação foi acompanhada da criação do já mencionado grupo informal, deslocando-a para um espaço

sem natureza regimental definida.

A questão dogmática que emerge, nesse ponto, é a de saber se a avocação irregular configura vício constitucional ou mero defeito regimental, sindicável, este último, apenas no espaço *interna corporis*.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme exposto na seção anterior, tem oscilado entre essas duas leituras, mas, aqui se sustenta-se que, quando o desvio regimental compromete o devido processo legislativo em sua substância ou, em outras palavras, ele não é simples vício de etiqueta processual, mas vício que descaracteriza a deliberação informada e democrática que o constituinte quis assegurar, a questão deixa de ser meramente *interna corporis* e ascende à dignidade constitucional, autorizando o controle jurisdicional.

3.3. O Atropelo do Interstício de Cinco Sessões Entre os Turnos de 6 e 7 de Julho de 2023

O vício mais ostensivo é aquele referente ao desrespeito ao interstício de cinco sessões entre os dois turnos de votação na Câmara dos Deputados. A PEC nº 45/2019, reformada, foi aprovada na Câmara, em dois turnos, em um intervalo de poucas horas, sendo a primeira votação em 6 de julho de 2023, e a segunda na madrugada do dia 7 de julho de 2023, em desrespeito patente ao prazo regimental fixado no art. 202, § 6º, do Regimento Interno da Câmara, que prevê que “a proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões”.

Não se ignora que, no Plenário da Câmara, a chamada “quebra de interstício” é figura conhecida, e que o Regimento prevê, em

hipóteses excepcionais, a possibilidade de calendário especial. Mas, no caso da PEC 45/2019, não se cogitou de aprovação fundamentada de calendário especial, com a devida justificação da urgência.

Evidentemente que tal prática se choca com o devido processo legislativo, pois o intervalo de cinco sessões não é mero formalismo regimental, mas mecanismo constitucionalmente exigido para a concretização da regra dos dois turnos. Sem esse intervalo, os dois turnos se tornam, na prática, uma única votação fracionada, exatamente aquilo que a Constituição quis evitar.

A situação concreta da deliberação da reforma tributária é, portanto, diversa daquela examinada pelo STF na ADI 4.425/DF. Naquele caso, embora houvesse atropelo do interstício no Senado, a matéria havia tramitado de modo regular na Câmara, com prazos cumpridos e debate público. Aqui, ao contrário, o atropelo do interstício é apenas a ponta de um conjunto de irregularidades que perpassa toda a tramitação.

Vale dizer, não se trata de defeito singular e isolado, mas de cumulação de irregularidades que descaracteriza, em sua substância, o devido processo legislativo.

Acrescente-se, ainda, que a complexidade do texto aprovado torna o vício ainda mais grave em sua dimensão substantiva. Deveras, a EC nº 132/2023, no seu corpo, e a regulamentação que a seguiu (Lei Complementar nº 214/2025, com cerca de 500 artigos), constituem um dos mais densos e tecnicamente sofisticados conjuntos normativos da história do Direito brasileiro, de modo que submeter um texto de tal complexidade à votação em dois turnos separados por poucas horas, sem que aos parlamentares se tenha franqueado

tempo suficiente para sequer a leitura integral do que iriam votar, é descumprir, em sua dimensão substancial, a exigência constitucional do devido processo legislativo.

A consequência jurídica de tal descumprimento é, por força do princípio da supremacia constitucional, a inconstitucionalidade formal da emenda.

4. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DOS VÍCIOS E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA EC 132/2023

Estabelecidos os vícios formais que comprometem a higidez constitucional da EC nº 132/2023, cumpre, finalmente, examinar as consequências jurídicas dessa conclusão e as vias institucionais pelas quais o controle de constitucionalidade da emenda pode ser exercido.

A análise se desenvolve em duas frentes: a primeira, da legitimação ativa e dos instrumentos processuais cabíveis; a segunda, das consequências práticas da eventual declaração de inconstitucionalidade, com especial atenção à possibilidade de modulação de efeitos.

No que toca aos instrumentos processuais, a admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade contra emenda constitucional é hoje, conforme já mencionado, pacífica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A legitimidade ativa, na hipótese, é a do art. 103 da Constituição: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos

Advogados do Brasil, partidos políticos com representação no Congresso Nacional e confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional. Considerando o significativo impacto da reforma sobre o federalismo fiscal, especialmente sobre Estados e Municípios, a Mesa de Assembleia Legislativa estadual figura como legitimado natural, sem prejuízo das demais legitimações.

Quanto aos parâmetros por se tratar de vícios formais - supressão da Comissão Especial, avocação irregular, atropelo do interstício - submete-se ao controle de constitucionalidade estabelecido pelo art. 60, especialmente o § 2º, em conjunto com o princípio do devido processo legislativo.

Quanto às consequências da eventual declaração de inconstitucionalidade, a questão é particularmente sensível em razão do já elevado grau de implementação da reforma, da existência das Leis Complementares nº 214/2025 e 227/2026, que operam a regulamentação detalhada do novo sistema e do início da transição programada para 2026-2033.

A declaração de inconstitucionalidade da EC nº 132/2023, em sua integralidade, produziria, em tese, o efeito de restabelecimento do regime anterior, com retorno do ICMS, do ISS, do IPI, do PIS e da Cofins. Tal efeito, contudo, é de difícil operacionalização prática, e poderia, paradoxalmente, agravar a insegurança jurídica que a reforma pretendeu reduzir.

Daí a relevância do instituto da modulação de efeitos, previsto no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, que autoriza o STF, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, a restringir os efeitos da

declaração de inconstitucionalidade ou a fixar momento futuro a partir do qual ela passe a produzir efeitos.

No caso da EC nº 132/2023, a modulação seria não apenas conveniente, mas, em alguma medida, necessária. Assim, cabe ao STF, se reconhecer os vícios aqui sustentados, modular os efeitos de modo a permitir a reorganização legislativa, a edição de nova emenda com observância integral do devido processo legislativo e, eventualmente, a convocação de processo deliberativo mais qualificado, em consonância com a magnitude da matéria.

A modulação, vale registrar, não significa convalidação dos vícios; significa apenas que, no equilíbrio entre o restabelecimento da constitucionalidade e a preservação da segurança jurídica, opta-se por solução intermediária.

Assim, a eventual modulação serviria como sinal institucional ao Congresso Nacional no sentido de que a Constituição não admite atropelos do devido processo legislativo, mas o Tribunal, ao reconhecê-los, oferece ao Parlamento a oportunidade de corrigir o defeito mediante reedição da reforma em moldes constitucionalmente adequados.

Há, finalmente, dimensão institucional que excede o caso concreto da EC nº 132/2023 e que merece registro nas conclusões deste estudo, já que a tendência recente, observada na prática parlamentar brasileira, de relativização das exigências formais do processo legislativo, em nome da eficiência ou da urgência política, configura ameaça estrutural à rigidez constitucional.

Cabe ao Poder Judiciário, e em especial ao Supremo Tribunal Federal, reafirmar, com a cautela que a posição exige, mas também

com a firmeza que a guarda da Constituição demanda, que o devido processo legislativo não é etapa formal acessória, mas elemento substantivo da legitimidade democrática das decisões políticas fundamentais.

5. CONCLUSÃO

Retomando a pergunta enunciada na introdução, se as irregularidades procedimentais ocorridas na tramitação da PEC nº 45/2019 configurariam simples defeitos *interna corporis*, infensos ao controle jurisdicional, ou ofensa ao devido processo legislativo apta a fundamentar a declaração de inconstitucionalidade formal da EC nº 132/2023? A investigação desenvolvida ao longo deste artigo permite responder, com segurança, em favor da segunda alternativa, consolidando conclusões de naturezas distintas, mas convergentes em sua orientação crítica.

Em primeiro lugar, do ponto de vista estritamente formal, a EC nº 132/2023 padece de vícios procedimentais cumulativos que comprometem sua higidez constitucional: a supressão do crivo regimental da Comissão Especial em 2020-2021, com substituição por grupo informal sem proporcionalidade partidária, a avocação irregular da proposta ao Plenário pelo Presidente da Câmara em 4 de maio de 2021 e o atropelo do interstício de cinco sessões entre os dois turnos de votação na Câmara, em 6 e 7 de julho de 2023.

Tais defeitos, considerados em conjunto, descaracterizam o devido processo legislativo que o art. 60 da Constituição exige para a aprovação de emendas, configurando hipótese de inconstitucionalidade formal por violação ao princípio constitucional do devido processo legislativo.

Em segundo lugar, do ponto de vista da efetividade do controle, este estudo argumentou pela admissibilidade do controle concentrado de constitucionalidade da EC nº 132/2023, com fundamento nos parâmetros do art. 60, *caput*, e do princípio do devido processo legislativo. O instituto da modulação de efeitos, no caso de eventual procedência das ações diretas, é instrumento adequado para harmonizar o restabelecimento da constitucionalidade com a preservação da segurança jurídica, permitindo a reorganização legislativa e, eventualmente, a edição de nova emenda em moldes constitucionalmente adequados.

Finalmente, é forçoso reconhecer que a crítica aqui desenvolvida não recai sobre a necessidade da reforma tributária, que há muito o Brasil demanda. O sistema tributário brasileiro, antes da EC nº 132/2023, era reconhecidamente complexo, regressivo e ineficiente; a litigiosidade tributária, conforme dados oficiais, atinge valores que beiram 75% do PIB nacional, e a sua redução é objetivo legítimo e desejável.

A crítica que se desenvolveu, ao contrário, é estritamente jurídica e diz com os meios pelos quais a reforma foi operada, e à compatibilidade entre tais meios e as exigências constitucionais que disciplinam o exercício do poder reformador.

Por isso, quando o processo legislativo de elaboração da emenda atropela as exigências constitucionais que o regem, o que resulta não é, em rigor, emenda à Constituição, mas sim emenda em fraude à Constituição.

Desse modo, o caso da EC nº 132/2023 oferece, ao Direito Constitucional brasileiro, oportunidade rara de reafirmar essa

distinção, com todas as consequências que dela decorrem para o porvir da democracia constitucional brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 939, Relator Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 15 dez. 1993, DJ 18 mar. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.357/DF, Relator Min. Ayres Britto, Relator p/ acórdão Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 14 mar. 2013, DJe 26 set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.425/DF, Relator Min. Ayres Britto, Relator p/ acórdão Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 14 mar. 2013, DJe 19 dez. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.667 AgR, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 4 dez. 2003, DJ 23 abr. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 32.033, Relator Min. Gilmar Mendes, Relator p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 20 jun. 2013, DJe 18 fev. 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DIAS DE SOUZA, Hamilton; ÁVILA, Humberto; GANDRA, Ives; CASTRO, Paulo Rabello de; CARRAZZA, Roque Antonio. **O desafio federativo da reforma tributária**. Migalhas, 5 set. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

HARADA, Kiyoshi. **A análise da reforma tributária irá tirar o sono de todos no mínimo durante os próximos 50 anos**. Jusnavigandi, 6

fev. 2024.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário e segurança jurídica**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

¹ Pós-graduado em Direito. (PUC). Pós-graduando em Educação do Ensino Superior (Anhanguera). Mestre em Teoria do Direito e do Estado (Univem). Doutor em Ciências Jurídicas (UENP). Professor e Coordenador da Faculdade de Direito da Anhanguera Assis. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3963-5962>

² Especialista em Tributos Municipais (Uniara, 2014). Pós-graduando em Educação do Ensino Superior (Anhanguera). Mestrando em Direito e Estado na Era Digital (Univem). Professor de Direito

³ A ADI 939, julgada em 1993, é hoje precedente fundamental: ao examinar a Emenda Constitucional nº 3/1993, que instituiu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), o Supremo declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos da emenda que afastavam, em relação ao novo tributo, o princípio da anterioridade (art. 150, III, “b”) e as imunidades constitucionais (art. 150, VI).

⁴ A exigência que decorre, em última análise, do próprio princípio democrático e do pluralismo político (art. 1º, V, CF).

⁵ A doutrina constitucional adverte que o substitutivo de matéria já apreciada pelas instâncias técnicas e jurídicas da Casa, quando dele divergir substancialmente, deve retornar a essas instâncias para novo exame, sob pena de violação do devido processo legislativo.