

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

DANIEL FELZKE FEITOSA

ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DA PEC 45/2019, A REFORMA TRIBUTÁRIA

BRASÍLIA

2024

DANIEL FELZKE FEITOSA

ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DA PEC 45/2019, A REFORMA TRIBUTÁRIA

Monografia apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública

Área de concentração: Administração Pública

Orientador: Profa. Dra. Hadassah Santana

BRASÍLIA

2024

DANIEL FELZKE FEITOSA

ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DA PEC 45/2019, A REFORMA TRIBUTÁRIA

Monografia apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública

Data de aprovação: ____ / ____ / ____

Banca examinadora:

Profa. Dra. Hadassah Santana (Orientadora)
FGV-EPPG

Profa. Dra. Graziella Testa
(Parecerista)
FGV-EPPG

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que de alguma forma, me motivaram, inspiraram e me fizeram questionar em algum momento em minha vida. Toda construção é o resultado de muitas cabeças quebradas, mentes cansadas, noites em claro e por fim o grande e curto êxtase da conclusão.

Primeiramente, agradeço a Deus, fonte de força e inspiração, que me guiou em cada passo dessa jornada e me proporcionou sabedoria para enfrentar os desafios.

Agradeço profundamente à minha família, em especial Alexandre e Jaqueline, meus pais, e à minha irmã, Édria, pelo amor, apoio incondicional e encorajamento ao longo de toda a minha trajetória acadêmica. Vocês foram minha base e meu sustento, me lembrando constantemente da importância de persistir e dar o meu melhor.

À Regina Maura e Dâmaris Felzke da Rosa, que, apesar de não estarem fisicamente presentes, continuam a me inspirar com os exemplos de generosidade e resiliência que sempre demonstraram. Suas lembranças são eternas em meu coração e me motivam a honrar o legado que deixaram.

À família Menezes Vasconcelos, pelo suporte constante nessa jornada.

À Fundação Getúlio Vargas, ao corpo docente e aos colaboradores desta renomada instituição de ensino, que contribuíram com seu conhecimento, dedicação e apoio, proporcionando um ambiente acolhedor e inspirador para o meu crescimento pessoal e acadêmico.

À Turma Res Publica, pela camaradagem e pelas incontáveis discussões.

Por fim, minha gratidão à minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Hadassah Santana, cuja orientação cuidadosa, paciência e incentivo foram fundamentais para meu desenvolvimento acadêmico, profissional e pessoal.

A todos vocês, meu sincero obrigado.

RESUMO

Este estudo examina a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019, que aborda a Reforma Tributária sobre o Consumo, com o objetivo de identificar as particularidades desse processo em comparação a outras propostas de emenda constitucional. Busca-se compreender e registrar, em um contexto acadêmico, as diferenças entre a PEC 45/2019 e outras PECs, considerando a relevância e sensibilidade do tema da reforma tributária em um Brasil federativo, marcado pela preocupação dos entes subnacionais em evitar perdas de receita. Utilizando uma metodologia qualitativa, com enfoque na análise documental, o estudo investiga as especificidades do processo legislativo da PEC 45/2019, confrontando-o tanto com o arcabouço normativo que rege o procedimento de tramitação de emendas constitucionais quanto com a tramitação da PEC 6/2019. A escolha da PEC 6/2019 como paradigma deve-se ao fato de ser o texto mais recente que, assim como a PEC 45/2019, apresenta alta complexidade, relevância e alcance nacional, tratando de uma reforma estrutural com impacto significativo em todo o país. Como resultado, destacam-se peculiaridades que viabilizaram, no âmbito de um presidencialismo de coalizão, a aprovação do texto. Entre elas, ressalta-se a criação de uma Comissão Mista e de um Grupo de Trabalho, ambos sem previsão regimental, que foram instituídos não apenas para análise técnica da matéria, mas também para assegurar uma representatividade que combinasse aspectos partidários e federativos. Esses elementos se afastam das práticas legislativas usuais, evidenciando o uso de outras soluções no processo legislativo à altura da complexidade e sensibilidade do tema.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Tributária, Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Brasil.

ABSTRACT

This study examines the progress of the Constitutional Amendment Proposal (PEC) 45/2019, which addresses the Tax Reform on Consumption, with the objective of identifying the particularities of this process in comparison to other constitutional amendment proposals. The aim is to understand and record, in an academic context, the differences between PEC 45/2019 and other PECs, considering the relevance and sensitivity of the tax reform theme in a federative Brazil, marked by the concern of subnational entities to avoid revenue losses. Using a qualitative methodology, focusing on documentary analysis, the study investigates the specificities of the legislative process of PEC 45/2019, confronting it both with the normative framework that governs the procedure for constitutional amendments as well as with the processing of PEC 6/2019, the Pension's Reform. The choice of PEC 6/2019 as a paradigm is due to the fact that it is the most recent text that, like PEC 45/2019, presents high complexity, relevance and national scope, dealing with a structural reform with significant impact throughout the country. As a result, we highlight peculiarities that made possible the approval of the text in the context of a coalition presidentialism. Among them, the creation of a Joint Commission and a Working Group, both without regimental provisions, which were established not only for technical analysis of the matter, but also to ensure a representativeness that combined partisan and federative aspects. These elements deviate from the usual legislative practices, evidencing the use of other solutions in the legislative process to the complexity and sensitivity of the subject.

KEYWORDS: Tax Reform, Legislative process, Chamber of Deputies, Brazil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços
CD – Câmara dos Deputados
CCJC – Comissão de Controle e Justiça
CFT – Comissão de Finanças e Tributação
CM-RT – Comissão Mista da Reforma Tributária
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CTN – Código Tributário Nacional
DEM –Democratas
GT – Grupo de Trabalho
IBS – Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
ISS – Imposto sobre Serviços
IVA – Imposto sobre Valor Agregado
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIS – Programa de Integração Social
PL – Partido Liberal
PL – Projeto de Lei
PLP – Projeto de Lei Complementar
PP – Partido Progressistas
PRLP – Parecer Preliminar de Plenário
PROS - Partido Republicano da Ordem Social
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social-Democrático
PSL – Partido Social Liberal
PSDB – Partido Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PV – Partido Verde
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
ZFM – Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. METODOLOGIA	10
3. HISTÓRICO DA REFORMA TRIBUTÁRIA.....	11
4. DO PROCESSO LEGISLATIVO	12
5. DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	14
6. PEC 293/2004.....	15
7. TRAMITAÇÃO DA PEC 06/2019	16
8. TRAMITAÇÃO DA PEC 45/2019	17
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
10. REFERÊNCIAS.....	25

1. INTRODUÇÃO

A discussão legislativa acerca da Reforma Tributária remonta à década de 1990, com a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 175/1995. Desde então, o tema enfrentou entraves significativos decorrentes de conflitos intergovernamentais entre os entes federativos – União, estados e municípios – bem como de disputas regionais que refletem as assimetrias econômicas e sociais do país. Além disso, a reforma é permeada por tensões entre o fisco e os contribuintes, alimentadas por questões como a complexidade do sistema tributário, a insegurança jurídica e a necessidade de garantir um ambiente de negócios competitivo. Soma-se a isso o debate em torno dos incentivos fiscais, frequentemente utilizados como instrumentos de desenvolvimento regional, mas que, ao mesmo tempo, promovem distorções na arrecadação e na distribuição de receitas públicas. Tais fatores, combinados, dificultaram historicamente a construção de um consenso político e técnico em torno da matéria, prolongando a fragmentação e a ineficiência do modelo tributário vigente (JUNQUEIRA, 2015; LIMA, 1999).

Dessa forma, apenas 28 anos depois da primeira proposta e transcorridos 60 anos desde a instituição do Código Tributário Nacional (CTN), concretizou-se, enfim, uma Reforma Tributária. A reforma aprovada consiste em uma reestruturação do sistema fiscal brasileiro, objetivando simplificar o complexo arcabouço tributário vigente, aumentar a eficiência arrecadatória e promover equidade na distribuição da carga tributária entre contribuintes. Tal reformulação visa também a modernizar os mecanismos de arrecadação e fiscalização, alinhando-os às demandas contemporâneas de transparência, justiça fiscal e competitividade econômica no cenário global.

Entre os elementos que tornam a tramitação da PEC 45/2019 excêntrica estão a superação de crises sem precedentes, como a pandemia de COVID-19, que forçou o Congresso Nacional a operar em condições extraordinárias. Seu surgimento como proposta legislativa deriva de uma emenda apresentada a PEC 293/2004. Além disso, o processo incluiu a criação de uma comissão mista – uma inovação para o debate de uma PEC –, a atuação de um grupo de trabalho e a transição de presidências na Câmara dos Deputados. Este último fator foi particularmente relevante, uma vez que o novo presidente da Casa avocou a PEC diretamente para o plenário, dispensando a apresentação de um relatório final pela comissão especial, uma situação rara no processo legislativo brasileiro. Somado a isso, o contexto incluiu ainda a troca de chefia do Poder Executivo, com impactos na articulação política e no alinhamento entre os poderes.

Do ponto de vista substantivo, a PEC 45/2019 promove alterações de grande envergadura na Constituição Federal, especialmente no que diz respeito ao sistema tributário. A proposta substitui a complexa estrutura tributária sobre o consumo por IVA Dual, através do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), simplificando o sistema e buscando maior eficiência econômica (NUNES et al, 2024). Além disso, prevê inovações como o Imposto Seletivo e o Cashback.

No entanto, para além do mérito das alterações promovidas, a tramitação da PEC 45/2019 levanta questões fundamentais sobre a dinâmica do processo legislativo em ambientes democráticos. Como se aprovou uma reforma tributária de tal magnitude em um contexto político fragmentado, marcado por crises institucionais e transições de lideranças?

Dessa forma, é nesse contexto que a pesquisa sobre a tramitação da PEC 45/2019 busca compreender os mecanismos de aprovação de uma reforma estrutural em um ambiente político e institucional adverso. Para isso, compara-se a tramitação da PEC 45/2019 a prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e a PEC 06/2019, a Reforma da Previdência. A PEC 6/2019 assim como a PEC 45/2019, apresenta alta complexidade, relevância e alcance nacional, tratando-se de uma reforma estrutural com impacto significativo em todo o país. Além disso, foi protocolada no mesmo ano da PEC 45/2019, permitindo, dessa maneira, uma comparação temporal também. Essa análise não só contribui para o entendimento do caso específico, mas também oferece insights sobre os desafios e possibilidades da governança democrática no Brasil.

2. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com foco em análise documental, para investigar possíveis "anomalias" na tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019 no âmbito do Congresso Nacional. O objetivo é compreender se e em que medida a tramitação dessa proposta diferiu das normas e práticas legislativas regulares, conforme estipulado pela Constituição Federal de 1988, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e pela tramitação da PEC 06/2019, utilizada como parâmetro comparativo.

A análise documental consiste em examinar e interpretar documentos variados, como textos escritos, imagens e vídeos, para extrair informações significativas (JUNIOR et al., 2021). Além disso, suas principais vantagens incluem a riqueza de dados, o baixo custo e a

possibilidade de acessar informações históricas ou de difícil obtenção (CECHINEL et al., 2016).

A pesquisa selecionou documentos-chave relacionados às propostas de emenda à Constituição em estudo, incluindo a PEC 45/2019, a PEC 06/2019, a PEC 110/2019 e a PEC 293/2004. Essa seleção permite traçar paralelos entre diferentes processos legislativos e identificar padrões ou discrepâncias na tramitação. A seguir, são detalhados os documentos específicos escolhidos para análise:

a. Fichas de Tramitação:

Foram coletadas as fichas de tramitação de cada uma das PECs mencionadas, disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Esses registros detalham as etapas do processo legislativo, desde a proposição inicial até as deliberações finais, oferecendo uma base cronológica precisa para análise comparativa.

b. Requerimentos Legislativos

Incluem-se os requerimentos apresentados durante a tramitação das propostas, como solicitações de audiências públicas, mudanças de pauta, desmembramentos, adiamentos de votação e convocações de ministros.

c. Atos de Mesa Diretora e Presidenciais:

Foram incluídos os atos administrativos e normativos da Mesa Diretora e despachos relacionados às PECs em estudo. Esses documentos refletem decisões no andamento das propostas, como a avocação de matérias ao Plenário, a criação de comissões e outras ações com impacto direto na tramitação.

3. HISTÓRICO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

A reforma tributária entra na agenda legislativa a partir da década de 90, por meio da apresentação da PEC 175/1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Rezende (1996) aponta que apesar de não ser o modelo ideal – ou existir modelo ideal, a proposta abriria um precedente para um ciclo de mudanças e atualizações do CTN.

Ao analisar os efeitos alocativos de propostas de reforma, Ferreira e Araújo (1999) concluem que as propostas até então submetidas possuíam potencial a longo prazo, mas com custos possivelmente elevados a curto. Isso, aliado ao fato que “custos de curto prazo se

refletem nas urnas eleitorais” (FERREIRA; ARAÚJO, 1999, p. 30), gerou preferências por ações menos impactantes, ao invés de uma reforma extensiva. Em consonância ao autores anteriores, Lima (1999) indica que já havia consenso acerca da necessidade de modificar o sistema tributário, apontando que a dificuldade se dava na escolha de um modelo equilibrado do ponto de vista federativo.

Junqueira (2015) argumenta que o fracasso na aprovação de reformas propostas pelos governos FHC e Lula se devem a multidisciplinaridade das propostas, indicando que se fossem incrementais teriam maior grau de aceitação. Enquanto isso, Orair e Gobetti (2018) dissertam que o sistema tributário ideal possui arrecadação suficiente para o sustento do Estado, promove a equidade vertical e horizontal e é simples para uso do contribuinte.

Appy (2015) critica a fragmentação dos tributos sobre bens e serviços, propondo a adoção de um IVA nacional ou dual, e aponta a elevada carga sobre a folha de salários como um obstáculo à formalização do trabalho, sugerindo sua desoneração para rendimentos baixos e a vinculação das contribuições a benefícios. Por fim, Silveira et al (2018) advogam favoravelmente a um modelo de IVA, similar ao proposto pela PEC 45/2019, para realizar a transição para um sistema mais equânime.

4. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Quando um Projeto de Lei (PL) é submetido à Câmara dos Deputados (CD), a Coordenação de Comissões Permanentes promove o despacho inicial, designando-o para as comissões temáticas pertinentes à matéria em exame. Esse despacho estabelece o percurso do projeto nas instâncias de deliberação, onde parlamentares realizam exegeses e emitem pareceres técnicos sobre o mérito e a adequação normativa da proposição. Cumpre salientar que todos os projetos, sem exceções, são submetidos ao crivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), comissão permanente responsável pelo controle de constitucionalidade e juridicidade, configurando a etapa final da tramitação ordinária na Casa.

Adicionalmente, Projetos de Lei com implicações fiscais ou orçamentárias necessitam de análise pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que realiza a avaliação de impacto financeiro e a compatibilidade com o planejamento orçamentário vigente. Nos casos em que a matéria versa sobre temas afins a mais de quatro comissões, institui-se uma comissão especial, composta por deputados representantes das comissões originalmente competentes, a qual realiza uma análise concentrada. Após obter aprovação no âmbito da Câmara dos

Deputados, o projeto segue para o Senado Federal ou para sanção presidencial, conforme o rito aplicável.

No regime prioritário, a tramitação é conferida a proposições de iniciativa do Executivo, Judiciário, Ministério Público, da Mesa Diretora, comissões permanentes ou especiais, Senado, ou iniciativa popular; inclui-se, nesse regime, projetos de lei complementar para regulamentar dispositivos constitucionais, projetos com prazo determinado, regulamentações eleitorais e alterações regimentais. No tocante aos Projetos de Lei Complementar (PLPs), só podem ser propostos mediante previsão constitucional expressa, com apreciação direta em Plenário, sem possibilidade de deliberação conclusiva pelas comissões. Ademais, sua aprovação demanda quórum de maioria absoluta e se desdobra em dois turnos de discussão e votação.

O regime de urgência, por sua vez, permite dispensar algumas formalidades regimentais e é aplicável a proposições que envolvam a defesa da ordem democrática e das liberdades fundamentais, providências para situações de calamidade pública, e assuntos de defesa nacional; uma proposição também pode receber urgência mediante requerimento aprovado pelo Plenário, sendo incluída na pauta e tendo os pareceres das comissões de mérito emitidos em sessão. Finalmente, o regime de urgência urgentíssima demanda um requerimento subscrito pela maioria absoluta dos deputados ou por líderes que representem esse número (257), além da aprovação por maioria absoluta dos votos, garantindo que a proposição seja incluída na Ordem do Dia da mesma sessão em que o requerimento for aprovado.

Destaca-se, ainda, que uma vez aprovada em uma das Casas, as proposições seguem para exame na outra, respeitando o princípio da bicameralidade. Nos casos em que o texto da proposição sofre alterações substanciais em uma Casa revisora, a matéria comumente retorna à Casa iniciadora para nova apreciação, preservando o devido processo legislativo e a coerência normativa entre ambas as Casas do Congresso Nacional.

As Propostas de Emenda à Constituição (PECs) diferem substancialmente no seu processo de proposição e tramitação. Conforme os ditames da Constituição Federal (BRASIL, 1988), uma PEC pode ser proposta por diferentes atores institucionais: por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades federativas, observada a manifestação da maioria relativa de seus membros. Ademais, para a aprovação de uma PEC, é necessário que esta seja discutida e votada em dois turnos em cada Casa do

Congresso Nacional, obtendo o quórum qualificado de três quintos (60%) dos votos favoráveis dos parlamentares em ambas as votações.

A Constituição também impõe limites materiais às PECs, vedando a deliberação sobre qualquer proposta que vise abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes, bem como os direitos e garantias individuais, assegurando a proteção de princípios fundamentais. Ao ser apresentada na Câmara dos Deputados, a PEC inicia sua tramitação pela CCJC, onde sua admissibilidade é avaliada em termos de constitucionalidade e juridicidade.

Posteriormente, instaura-se uma comissão especial designada especificamente para o exame da matéria, com um prazo de 40 sessões plenárias para análise de mérito, durante o qual são permitidas alterações ao texto original e proposição de emendas. Após esse estágio, a proposta segue para o Plenário, onde é submetida à votação, necessitando obter 3/5 dos votos favoráveis dos deputados — 308 votos, também em dois turnos de votação. É neste momento que ocorrem os “destaques” — partes específicas do texto da PEC que os parlamentares desejam votar separadamente ou sobre as quais propõem emendas.

Uma vez aprovada pela Casa Iniciadora, a PEC é encaminhada para a Casa Revisora, que a submete a um processo de análise e votação semelhante. Caso o texto sofra modificações substanciais, a matéria retorna à Casa Iniciadora para reexame, desencadeando um processo de análise sucessiva entre as Casas até que se alcance consenso. Em alguns casos, ocorre a promulgação “fatiada,” quando apenas as partes do texto consensuais entre ambas as Casas são promulgadas. Se a proposta não sofrer emendas adicionais ou estas forem aprovadas, a PEC é promulgada como Emenda Constitucional em sessão conjunta do Congresso Nacional, formalizando a alteração.

Assim, a construção de normas multifacetadas no Brasil, frequentemente só é possível a partir do que denomina-se presidencialismo de coalizão.

5. DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Nesse contexto, ao observar a democracia brasileira Abranches (1988) cunha o termo “Presidencialismo de Coalizão”, um sistema em que o presidente busca estruturar seu governo para formar uma base partidária que proporcione a maioria dos assentos no Legislativo. O legislativo brasileiro é fragmentado, com 23 partidos representados na Câmara dos Deputados no início da 57ª legislatura (MAIA, 2022). Além disso, nota-se que, conforme

a Tabela 1, o partido do presidente nem sempre se constituiu como a maior legenda.

Tabela 1 – Partido Presidencial x Maior Partido na Câmara dos Deputados

Ano eleitoral	Partido Presidencial	% de Assentos	Maior partido	% de Assentos
1994	PSDB	12,2	PMDB	20,8
1998	PSDB	19,2	PFL	20,4
2002	PT	17,7	PT	17,7
2006	PT	16,1	PMDB	17,3
2010	PT	16,7	PT	16,7
2014	PT	13,4	PT	13,4
2018	PSL	10,1	PT	10,5
2022	FE Brasil ¹	15,7	PL	19,2

Fonte: Elaborado pelo autor

Dessa maneira, opta-se pela construção de uma coalizão para promover a governabilidade. O Brasil possui um histórico de emendas constitucionais, a Reforma Tributária, por exemplo, é a n° 145/2023. Isso significa que em 35 anos de vigência da Constituição Federal, ela foi alterada 145 vezes, uma média de 4 emendas por ano. Assim, faz-se mister para o Poder Executivo ter controle desse processo, o que estimula uma coalizão de ao menos 60% dos assentos. Além disso, na curta história democrática, ocorreram 2 impeachments, a mesma quantidade de presidentes americanos impeachmados desde de sua independência, em 1787, demonstrando o risco de não se ter uma maioria no legislativo.

6. PEC 293/2004

A PEC 293-A/2004, originalmente apresentada pelo Poder Executivo, configurava uma tentativa significativa de reforma tributária no Brasil (BRASIL, s.d.a). Quando submetida à análise por uma Comissão Especial logo após sua apresentação, a matéria não chegou a ter parecer emitido, permanecendo adormecida por anos. Contudo, o tema foi retomado em 2018, quando uma nova Comissão Especial foi criada para discutir a proposição, resgatando o debate em um contexto político e econômico marcado pela forte demanda por desburocratização do Estado brasileiro.

No dia 12 de junho de 2018, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Rodrigo Maia (DEM-RJ), determinou a constituição da nova Comissão Especial, em

¹ FE Brasil é a federação partidária formada por PT, PCdoB e PV

conformidade com as disposições do Regimento Interno. Com a instalação da comissão, iniciou-se o prazo para a apresentação de emendas, e o deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) foi designado relator da PEC. Entre junho e agosto daquele ano, a comissão promoveu uma série de audiências públicas, reunindo especialistas, representantes do setor produtivo e figuras políticas de relevo para discutir os desafios e as possibilidades de um novo modelo tributário .

Dentre as emendas apresentadas no período, destaca-se a Emenda nº 07/2018, de autoria do deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PV-SP). Essa emenda propunha uma profunda reestruturação no sistema tributário brasileiro, substituindo o conjunto de tributos incidentes sobre o consumo (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) por um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), inspirado no modelo do Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Tal proposta viria a se consolidar no texto da PEC 45/2019, que posteriormente ganhou grande notoriedade nos debates sobre reforma tributária.

O relatório final da PEC 293-A/2004, contendo um substitutivo, foi apresentado pelo relator em 27 de novembro de 2018, mas a discussão foi temporariamente interrompida após um pedido de vista. Em 11 de dezembro do mesmo ano, Luiz Carlos Hauly apresentou uma complementação de voto, que culminou na aprovação do substitutivo pela Comissão Especial. Apesar desse avanço procedimental, a tramitação da proposta foi interrompida em razão de fatores políticos e institucionais. O ano de 2018 foi marcado por eleições gerais no Brasil, e o relator, Luiz Hauly, não conseguiu se reeleger, o que resultou em um vácuo de liderança política sobre a matéria e na estagnação do processo legislativo.

7. TRAMITAÇÃO DA PEC 06/2019

A Reforma da Previdência, assim como a Reforma Tributária, integra um conjunto de transformações necessárias para a atualização do arcabouço institucional e econômico do Brasil (BRASIL, s.d.c). Foi escolhida como PEC paradigma por conta da longa discussão da temática e pela sua protocolação no mesmo ano da PEC 45/2019, permitindo uma comparação temporal e de procedimentos. (MELO; ANASTASIA, 2005; OLIVEIRA; BELTRÃO; FERREIRA, 1997). A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 06/2019, enviada pelo Executivo em 20 de fevereiro de 2019, por meio da Mensagem nº 55/2019, foi uma resposta às pressões crescentes por uma reestruturação do sistema previdenciário, em razão da insustentabilidade fiscal que ameaçava o equilíbrio das contas públicas a médio e longo prazo.

Logo no início de sua tramitação, o processo foi marcado por intensa discussão política e institucional. Entre 21 e 26 de março de 2019, foram protocolados 23 requerimentos na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, antes mesmo da designação do relator. Esses requerimentos variavam entre pedidos de suspensão da tramitação, convocação de ministros e realização de audiências públicas, evidenciando a resistência inicial de setores oposicionistas e a tentativa de dilação do debate.

A relatoria foi atribuída ao deputado Delegado Marcelo Freitas (PSL-MG) em 28 de março de 2019, que, menos de duas semanas depois, emitiu parecer pela admissibilidade da PEC. Em 23 de abril de 2019, após rejeições a sucessivos requerimentos de retirada de pauta e desmembramento da proposta, o parecer foi aprovado na CCJC com 48 votos favoráveis e 18 contrários, configurando uma primeira vitória do governo. No dia seguinte, foi instituída a Comissão Especial para análise de mérito, composta por 49 deputados titulares e igual número de suplentes.

Os trabalhos da Comissão Especial, presidida pelo deputado Marcelo Ramos (PR/AM) e relatada pelo deputado Samuel Moreira (PSDB-SP), avançaram de maneira célere, com a apresentação do parecer inicial em 13 de junho de 2019. Após intensos debates, a votação na Comissão Especial ocorreu em 4 de julho, resultando na aprovação do texto, seguido da apresentação de um parecer reformulado devido à incorporação de destaques aprovados.

A discussão no Plenário da Câmara iniciou-se em 9 de julho de 2019, sendo concluída no dia seguinte com a aprovação do substitutivo da Comissão Especial por ampla maioria: 379 votos favoráveis e 131 contrários. A votação dos destaques foi encerrada em 12 de julho, concluindo-se assim o primeiro turno da apreciação.

Em 1º de agosto, a Comissão Especial apresentou a redação final para o segundo turno, cuja discussão ocorreu em 6 de agosto e foi aprovada em 7 de agosto de 2019, com 339 votos favoráveis e 153 contrários. Finalmente, a PEC 06/2019 seguiu para o Senado, onde tramitou e foi promulgada como a Emenda Constitucional nº 103 em 21 de novembro de 2019.

8. TRAMITAÇÃO DA PEC 45/2019

A Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019 foi protocolada em 3 de abril de 2019 pelo Deputado Baleia Rossi (MDB-SP), recebendo o apoio de 172 parlamentares, o que equivale a aproximadamente 33% da Câmara dos Deputados (BRASIL, s.d.b). No início de

sua tramitação, a matéria foi atribuída ao Deputado João Roma (à época PRB-BA), designado relator da PEC na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Em 22 de maio de 2019, foi aprovada sua admissibilidade. Em seguida, em 10 de julho de 2019, instalou-se a Comissão Especial dedicada à análise da “PEC 45/19 - Reforma Tributária”. Nesta ocasião, elegeu-se a mesa diretora da comissão, composta pelo Deputado Hildo Rocha (MDB-MA) como Presidente, o Deputado Sidney Leite (PSD-AM) como Primeiro Vice-Presidente, o Deputado Da Vitoria (CIDADANIA-ES) como Segundo Vice-Presidente, e a Deputada Clarissa Garotinho (PROS-RJ) como Terceira Vice-Presidente, sendo designado o Deputado Aguinaldo Ribeiro (PP-PB) para a relatoria da proposta. A Comissão Especial contou com a participação de 38 deputados titulares e 42 suplentes.

No decorrer dos trabalhos, a Comissão Especial realizou um total de 25 sessões deliberativas, nas quais foram promovidas audiências públicas e seminários sobre a temática da reforma tributária, com a presença de 132 especialistas, estudiosos e representantes de setores da sociedade. O prazo para apresentação de emendas foi prorrogado em quatro ocasiões, culminando em 10 de outubro de 2019. Em 2019, a última reunião desta Comissão Especial ocorreu em 16 de dezembro, na Câmara Municipal de Imperatriz, no Maranhão.

Paralelamente, o Presidente do Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), protocolou em 2019 a PEC 110/2019 (BRASIL, s.d.d), replicando o conteúdo da PEC 293-A/2004, com o objetivo de consolidar as discussões em torno de uma reforma tributária abrangente. Para promover um debate coordenado, foi instituída, em 13 de fevereiro de 2020, por Ato Conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária (CM-RT) (NUNES et al, 2023; Brasil, 2020). Composta por 25 deputados e 25 senadores, a Comissão foi presidida pelo Senador Roberto Rocha (PSDB-MA) e teve como relator o Deputado Aguinaldo Ribeiro (PP-PB).

As Comissões Mistas e os Conselhos do Congresso Nacional, formados por parlamentares de ambas as Casas, são instâncias para articulação legislativa em temas de relevância nacional. Previstas constitucionalmente e regulamentadas pelo regimento interno ou ato de criação, essas comissões têm composição proporcional à representatividade partidária, garantindo maior número de vagas aos partidos majoritários, enquanto os minoritários são contemplados por rodízio, conforme o artigo 10-A do Regimento Comum. Entre suas competências destacam-se a análise de medidas provisórias, a fiscalização orçamentária e a condução de investigações, consolidando seu papel estratégico no processo

legislativo e de fiscalização. Dessa forma, a utilização desse artifício para análise de uma PEC corrobora para a hipótese da busca por estratégias alternativas que transcendem o rito convencional, indicando uma tentativa de superar obstáculos políticos, técnicos ou federativos que tradicionalmente permeiam a discussão de matérias dessa envergadura.

A CM-RT realizou duas reuniões em março de 2020, porém suas atividades foram interrompidas devido à pandemia de Covid-19, que impactou todo o Congresso Nacional. O funcionamento da Comissão foi retomado de forma remota em 31 de julho de 2020, e, em 4 de maio de 2021, o relator, Deputado Aguinaldo Ribeiro, apresentou seu relatório. Na mesma data, o novo Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), avocou a PEC 45/2019 diretamente ao Plenário, justificando a decisão pela extrapolação das 40 sessões regimentais destinadas à Comissão Especial e pela urgência de atender à demanda histórica de reforma tributária nacional. A 15ª e última reunião da CM-RT ocorreu em 12 de maio de 2021, com a apresentação do relatório final, cujo caráter comendativo demonstra a complexidade e o papel mediador da Comissão Mista no processo decisório.

Em 09 de fevereiro de 2023, vinte e um meses após a decisão anterior e no contexto de uma nova legislatura, institui-se o "Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater a PEC 45/2019". Este grupo é coordenado pelo Sr. Dep. Reginaldo Lopes (PT-MG), tendo como relator o Sr. Dep. Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), com um prazo inicial de noventa dias, sujeito à prorrogação. Nos artigos 212 e 213, o RICD prevê o Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis, com o objetivo de organizar e tornar a legislação federal mais acessível e compreensível. Nesse contexto, os Grupos de Trabalho temáticos surgem como órgãos colegiados, constituídos por meio de Ato do Presidente da Casa, sem previsão regimental específica e, portanto, sem a obrigatoriedade de observância ao princípio da proporcionalidade partidária (TESTA, 2023).

O GT da PEC 45/2019 foi inicialmente composto por doze deputados e, em 27 de março de 2023, obteve a inclusão da Sra. Dep. Tabata Amaral (PSB-SP), única parlamentar mulher a integrar o grupo. Em 15 de maio de 2023, o prazo de atuação do GT foi estendido por mais vinte dias, até 6 de junho de 2023. Ao longo desse período, o grupo realizou um total de 47 encontros, entre audiências públicas, reuniões técnicas e seminários, acumulando 59 horas de discussão e a presença de 129 convidados. Em 06 de junho ocorre a apresentação do relatório, apenas com diagnósticos e históricos, tendo em vista do caráter comendativo do GT e a avocação para plenário.

Tabela 2 – Composição Federativa do GT

Região / Estado	Nº de Deputados
Centro-Oeste	1
Goiás	1
Nordeste	2
Ceará	1
Paraíba	1
Norte	3
Amazonas	3
Sudeste	7
Minas Gerais	2
São Paulo	5
Total Geral	13

Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme evidenciado na Tabela 1, observa-se uma significativa concentração de deputados participantes do GT provenientes das regiões Sudeste e Norte. Dentre estes, o estado do Amazonas emerge como um ponto de tensão considerável no debate, devido à centralidade da Zona Franca de Manaus (ZFM). A ZFM constitui uma área caracterizada pela isenção de determinados tributos, configurando-se como um instrumento estratégico de promoção do desenvolvimento econômico da Amazônia Ocidental (DE FREITAS, 2023). Nesse contexto, os parlamentares dessa região tendem a adotar uma postura de defesa enfática desse regime diferenciado, dada sua relevância socioeconômica local. Tal posicionamento, contudo, pode ser visto como um obstáculo ao avanço de propostas de reforma tributária que, dependendo de seu teor, poderiam comprometer a manutenção dos incentivos fiscais associados à ZFM, gerando resistências políticas significativas.

Além disso, a preponderância paulista no processo de elaboração da proposta é marcada pela expressiva participação de parlamentares oriundos do estado – que enquanto representam aproximadamente 13,6% da CD, eram 38% do GT. Essa influência decorre diretamente da posição do estado, cuja robustez econômica e política confere-lhe protagonismo nas negociações de temas nacionais. Tal predominância foi determinante para a formulação de um texto que procurasse equilibrar as demandas federativas, especialmente no que diz respeito à harmonização dos interesses dos entes subnacionais em um contexto de intensas assimetrias regionais.

Nesse contexto, é oportuno rememorar a natureza institucional da Câmara dos Deputados, concebida como a casa legislativa destinada à representação proporcional da

população, em contraponto ao Senado Federal, que reflete a representação equitativa da federação. A composição do GT evidencia uma atenção particular às questões federativas, possivelmente tendo vista a futura discussão da PEC 45/2019 pelo Senado Federal, onde as dinâmicas de negociação podem ser ainda mais influenciadas pela lógica da paridade entre os estados.

Tabela 3 – Representação partidária no GT

Partido	Nº Deputados
PL	93
FE Brasil	80
União Brasil	59
PP	50
Republicanos	44
PSD	44
MDB	44
PDT	18
PSB	14
PSDB	14
PSOL/REDE	14
PSC	6
Total	480

Fonte: Elaborado pelo autor

Sob a ótica do presidencialismo de coalizão, os partidos que integraram o GT representaram 93,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados. Essa ampla representação partidária reflete a necessidade de engajamento multipartidário em um contexto de elevada fragmentação institucional, no qual a formação de coalizões abrangentes não é apenas desejável, mas intrínseca à consecução de reformas estruturais.

No caso da aprovação de uma PEC, que exige quórum qualificado de 3/5 dos votos em dois turnos em ambas as Casas Legislativas, o papel do GT transcende a formulação técnica, assumindo uma função estratégica de articulação política e de redução de resistências no plenário. Essa dinâmica reforça a tese de que o presidencialismo de coalizão opera como um mecanismo adaptativo, instrumentalizando o Executivo na construção de maiorias legislativas que viabilizem o avanço de pautas prioritárias.

Em 22 de junho de 2023, ocorreu a apresentação do Parecer Preliminar de Plenário 1 (PRLP 1). Em 3 de julho de 2023, a PEC 45/2019 foi incluída na pauta do Plenário, ocasião

em que o Deputado Zeca Dirceu (PT-PR) protocolou o Requerimento n.º 2150/2023, visando à dispensa do interstício para sua imediata inclusão na Ordem do Dia. Em 5 de julho de 2023, foi publicado o Parecer Preliminar de Plenário 2 (PRLP 2), marcando o início das discussões em Plenário. Nesse momento, a Deputada Adriana Ventura (NOVO-SP) buscou retirar a matéria da pauta mediante requerimento, que foi posteriormente rejeitado.

O Deputado Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), relator da matéria na Comissão Especial, cuja última sessão fora realizada em dezembro de 2019, acolheu total ou parcialmente 102 emendas e rejeitou 119, em conformidade com sua função de relator. Em 6 de julho de 2023, as discussões continuaram com a apresentação de um Parecer Reformulado de Plenário, seguido da votação em primeiro turno. Nessa etapa, foi rejeitado um requerimento do Deputado Altineu Côrtes (PL-RJ) que propunha o adiamento da votação, culminando na aprovação do Substitutivo à PEC 45/2019. Concluída a fase de votação e análise dos destaques, foi apresentado um requerimento de autoria dos Líderes Partidários (Requerimento n.º 2.150/2023), propondo a quebra do interstício de cinco sessões para viabilizar a apreciação em segundo turno, o qual foi aprovado com 335 votos favoráveis, 100 contrários e 2 abstenções.

Conseqüentemente, a PEC 45/2019 avançou diretamente para o segundo turno de discussão e votação, sendo aprovada com 375 votos a favor, 113 contrários e 3 abstenções. Após a deliberação sobre os destaques, o processo na Câmara dos Deputados foi encerrado em 7 de julho de 2023, e a PEC foi remetida ao Senado Federal. A matéria retornou à Câmara dos Deputados em 14 de novembro de 2023, agora apensada à PEC 293/2004, que também propõe reformas no Sistema Tributário Nacional. Em 15 de dezembro de 2023, a PEC integrou a pauta do plenário, iniciando-se os debates com a rejeição de um Requerimento de Retirada de Pauta apresentado pelo Deputado Altineu Côrtes (PL-RJ).

O novo parecer do relator, Deputado Aguinaldo Ribeiro, foi favorável à PEC 45/2019 e contrário à PEC 293/2004 e às suas apensadas, PEC 140/2012 e PEC 283/2013. Em seguida, foi apresentado um Requerimento de Adiamento de Discussão, também rejeitado. Posteriormente, os líderes partidários protocolaram um Requerimento para Encerramento de Discussão, aprovado pelo plenário, permitindo o prosseguimento à votação da proposta, que foi aprovada em primeiro turno com 371 votos favoráveis, 121 contrários e 3 abstenções. Após a análise dos destaques, aprovou-se o Requerimento n.º 4.314/2023, de autoria dos líderes, para a quebra do interstício de cinco sessões regimentais para a segunda rodada de votação.

Com a dispensa do prazo, a matéria foi novamente apreciada e aprovada em segundo

turno com 365 votos favoráveis, 118 contrários e 1 abstenção. Ao concluir a votação dos destaques, a PEC 45/2019 seguiu para promulgação, sendo finalmente transformada na Emenda Constitucional 132/2023 em sessão conjunta do Congresso Nacional realizada em 20 de dezembro de 2023.

Quadro 1 – Comparação de Tramitação

Proposta	Comissão Especial	Grupo de Trabalho	Comissão Mista
RICD	Sim	Não	Não
PEC 06/2019	Sim	Não	Não
PEC 45/2019	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Tributária trilhou um longo caminho até sua promulgação. Em debate a partir de 1995, inúmeras propostas tentaram executá-la. A proposição que viria ser transformada na EC 132/2023 surgiu como emenda na PEC 239/2004, que estava sendo rediscutida em 2018. Protocolada em 2019, a PEC 45/2019 teve sua tramitação finalizada sob um novo governo e nova presidência na Câmara dos Deputados.

A tramitação da PEC 45/2019, marcada por uma pandemia e trocas de lideranças políticas no parlamento, revela um caso emblemático de governança democrática em tempos de incerteza. O uso de instâncias como a comissão mista e o grupo de trabalho, bem como a avocação ao plenário pelo presidente da Câmara, demonstra a utilização das instituições legislativas atípicas para a tramitação de uma Proposta de Emenda à Constituição. Além disso, nessas instituições observa-se o funcionamento do presidencialismo de coalizão, tanto em uma esfera ideológica quanto sob um prisma federativo. Esse cenário inédito sublinha o exotismo do processo legislativo aplicado à PEC 45/2019.

A comparação com a tramitação da PEC 06/2019 evidencia um paradoxo: enquanto o processo da Reforma da Previdência seguiu padrões regimentais mais tradicionais, a aprovação da PEC 45/2019 utilizou-se de uma flexibilização normativa, possivelmente criando precedentes para novas PECs e reformas estruturais. Dessa maneira, a tramitação da PEC 45/2019 não apenas desafia os padrões tradicionais do processo legislativo, mas também aponta para uma reconfiguração dos mecanismos de governança no âmbito do Congresso Nacional. A utilização de estratégias inovadoras e institutos atípicos, como a avocação ao

plenário sem a apresentação de relatório final, reflete a complexidade de conduzir reformas estruturais em um contexto político e social marcado por crises simultâneas, como a pandemia de Covid-19 e a transição de lideranças parlamentares.

Esse cenário reforça a importância de analisar os limites da flexibilidade normativa diante da rigidez procedimental que caracteriza o processo de aprovação de emendas constitucionais. Por fim, o caso da PEC 45/2019 serve como um estudo paradigmático para compreender as dinâmicas de inovação institucional e os potenciais impactos dessas mudanças sobre o futuro do processo legislativo no país.

Em síntese, a tramitação da PEC 45/2019 não apenas representa um marco na história da Reforma Tributária brasileira, mas também revela as transformações nas práticas legislativas diante de um contexto político instável e de crise. A flexibilidade normativa adotada ao longo de seu percurso, associada ao uso de estratégias institucionais inovadoras, sinaliza uma reconfiguração das ferramentas de governança no Congresso Nacional, desafiando as normas regimentais tradicionais. Esse processo não só reitera a importância da capacidade de adaptação institucional, mas também destaca os dilemas enfrentados por uma democracia em constante evolução, onde a necessidade de reformas estruturais se choca com as complexidades do ambiente político e social. A experiência da PEC 45/2019, portanto, oferece valiosas lições para a formulação de futuras propostas de emenda constitucional, contribuindo para o aprimoramento das práticas legislativas e do processo de governança no Brasil.

10. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5–32, 1988.

APPY, B. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. **Interesse Nacional**, v. 8, n. 31, p. 65–81, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. Atividade legislativa. Proposta de Emenda Constitucional n.293 de 2004. s.d.a. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259094>> Acesso em out. de 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Atividade legislativa. Proposta de Emenda Constitucional n.45 de 2019. s.d.b. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833> > Acesso em out. de 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Atividade legislativa. Proposta de Emenda Constitucional n.06 de 2019. s.d.c. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459> > Acesso em out. de 2024.

_____. Câmara dos Deputados. Relatório do Grupo de Trabalho Destinado a Analisar e Debater a PEC N° 45/2019. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2285102&filena me=REL%201/2023%20GTSTN> Acesso em out. de 2024.

_____. Senado Federal. Atividade legislativa. Proposta de emenda à Constituição n.110 de 2019. s.d.d. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699> > Acesso em out. 2024.

_____. Senado Federal. Atividade legislativa. Ato conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara nº1 de 2020. 2020. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140799> > Acesso em out. de 2024.

CECHINEL, A. et al. Estudo/análise documental: uma revisão teórica e metodológica. **Criar Educação**, v. 5, n. 1, 2016.

DE FREITAS, Z. R. A Importância da Zona Franca de Manaus no contexto Socioeconômico. **Revista Foco**, v. 16, n. 9, p. e2901–e2901, 2023.

ELGIE, R. Presidentialism, Parliamentarism and Semi-Presidentialism: Bringing Parties Back In. **Government and Opposition**, v. 46, n. 3, p. 392–409, 2011.

FERREIRA, P. C. G.; ARAÚJO, C. H. V. Reforma tributária, efeitos alocativos e impactos de

bem-estar. **Revista brasileira de economia**, v. 53, n. 2, p. 133–166, 1999.

JUNIOR, E. B. L. et al. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da FUCAMP**, v. 20, n. 44, 2021.

JUNQUEIRA, M. DE O. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 93–113, 2015.

LIMA, E. C. P. Reforma tributária no Brasil: entre o ideal e o possível. **IPEA**, 1999.

LINZ, J. J. Democracy, presidential or parliamentary: Does it make a difference? The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America, p. 3–87, 1994.

MAIA, M. **Câmara tem 23 partidos com representantes**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/congresso/camara-tem-23-partidos-com-representantes-7-amenos-que-em-2018/>>. Acesso em: 28 set. 2023.

MELO, C. R.; ANASTASIA, F. A reforma da previdência em dois tempos. **Dados**, v. 48, p. 301–332, 2005.

NEIVA, P. R. P. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. **Dados**, v. 54, p. 289–318, 2011.

NUNES, F. S.; ARAUJO, J. E. C.; OLIVEIRA, M. A. M. de. **Comparativo entre os substitutivos da Comissão Mista da Reforma Tributária (2021), da PEC nº 110/2019 (2022) e da PEC 45/2019 (2023)**. Informação técnica. Câmara dos Deputados, Brasília, 2023. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/items/9bd88e5b-b6c1-4c1e-aab2-334b3c9f3887>> Acesso em out. de 2024.

NUNES, F. S.; ARAUJO, J. E. C.; OLIVEIRA, M. A. M. de; PALOS, A. G. C. e. **Síntese do Conteúdo da Emenda Constitucional Nº 132, de 20 de Dezembro de 2023**. Nota técnica. Câmara dos Deputados, Brasília, 2024. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/items/9bd88e5b-b6c1-4c1e-aab2-334b3c9f3887>> Acesso em out. de 2024.

OLIVEIRA, F. E. B. DE; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. Reforma da previdência. 1997.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. Reforma tributária no Brasil: Princípios norteadores e propostas em debate. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 213–244, 2018.

REZENDE, F. O processo da reforma tributária. 1996.

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L.; GUEDES, D. R. Reforma tributária no Brasil: por onde começar? **Saúde em Debate**, v. 42, p. 212–225, 2018.

STRØM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, n. 3, p. 261–290, 2000.

TESTA, G. Fortalecimento do Legislativo ou centralização do poder? Governabilidade e a

formação de base no Congresso Nacional (2019-2023). Em: **Governabilidade: instituições, atores e estratégias**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2023.