



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LEVANDO OS FATOS A SÉRIO:
UMA ANÁLISE DA DESONERAÇÃO FISCAL DOS
AGROTÓXICOS NO BRASIL
(ADI 5553 E ADI 7755).

Brasília
2025

Marcos Vítor Evangelista Próbio

LEVANDO OS FATOS A SÉRIO:
UMA ANÁLISE DA DESONERAÇÃO FISCAL DOS
AGROTÓXICOS NO BRASIL
(ADI 5553 E ADI 7755).

Projeto de TCC apresentado ao
Programa de Graduação em
Direito da Universidade de
Brasília como requisito para a
obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Prof.^a Dra. Paula
Pessoa Pereira.

Brasília
2025

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Paula Pessoa Pereira
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)
Orientadora

Professora Doutora Roberta Simões Nascimento
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)
Examinadora

Professor Doutor Pedro Júlio Sales D'Araújo
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)
Examinador

P1

Próbio, Marcos Vítor Evangelista.

LEVANDO OS FATOS A SÉRIO: UMA ANÁLISE DA DESONERAÇÃO FISCAL DOS AGROTÓXICOS NO BRASIL (ADI 5553 E ADI 7755). / Marcos Vítor Evangelista Próbio;

Orientador: Paula Pessoa Pereira. Brasília, 2025.
148 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito)
Universidade de Brasília, 2025.

1. Controle de constitucionalidade. 2. Fatos constitucionais. 3. Desoneração fiscal . 4. Agrotóxicos. 5. Supremo Tribunal Federal. I. Pessoa Pereira, Paula , orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Nas próximas linhas, dedico atenção especial e carinho a algumas pessoas que desempenharam um papel fundamental para a minha primeira graduação na UnB. Inclusive, faço este registro pessoal porque o famoso adágio (“*a verdade é como um leão; você não precisa defendê-la*”), atribuído a Santo Agostinho, não me parece mais verdadeira em pleno século vinte e um. Creio que, em meio aos acontecimentos vivenciados nos últimos anos, sobretudo em tempo de pós-verdade e *fake news*, a verdade realmente deve prevalecer (porém deve ser defendida).

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pela vida, pela força e pelas oportunidades que me permitiram chegar até aqui.

Em seguida, gostaria de agradecer imensamente ao Lucas de Medeiros Teixeira e ao Thiago Gil de Farias Souza que sonharam uma realidade na qual eu ainda não acreditava antes deles. Ambos confiavam em mim e acreditavam que seria possível viver o sonho que estou concretizando hoje.

Obrigado, meus amigos!

Queria agradecer também à Yasmin Rodrigues Caldas que esteve comigo nos dois primeiros anos da graduação. Aprendemos o “ABC do universo jurídico” juntos. Visitamos todos os cantos possíveis da UnB e, acima de tudo, desfrutamos da companhia um do outro durante esse tempo todo.

Agradeço por todo o aprendizado e carinho daqueles anos.

Aos meus companheiros do Centro Acadêmico (“Gestão Contracorrente”) gostaria de dizer que foi um prazer inenarrável participar da construção do movimento estudantil naqueles anos de pandemia. Os espaços e a experiência que proporcionaram a mim é um tesouro que poucos têm acesso e oportunidade de obter. Tanto que é difícil elencar todos os momentos marcantes e as pessoas que passaram por mim e pelo projeto de universidade que defendemos.

Por isso, agradeço a sua pessoa André Luis de Sá Oliveira, amigo, cujo convite possibilitou estas lembranças, e estendo meu carinho aos demais companheiros dessa jornada: Ana Beatriz Eirado Martins; Caio Ruggiero Nicolau Santos; Isabella Maria Farias Carvalho; Jocília da Silva Conceição; Lorenzo Henrique de Luca Mainardes e Luísa da Silva Valadares Fonseca; Maria Antônia Melo Beraldo; Millena Silva de Moraes e Noelen Alves Garcia.

À Lilian Cunha Fernandes, que foi minha supervisora, mentora e minha grande amiga. Durante o tempo que passei no Supremo Tribunal Federal, dedico todo meu carinho e gratidão. Você possibilitou a mim mais do que bons conselhos e ensinamentos. Contigo aprendi os segredos da decisão judicial sobre a ética profissional e a sabedoria de como uma boa vida merece ser bem-vivida.

Novamente, muito obrigado por tudo. Jamais te esquecerei!

Agradeço igualmente a toda a equipe do controle concentrado, minha equipe na época em que estive no Gabinete, composta por Ildegard Hevelyn, Jimena Nóbrega e Miriam Welker. Muito obrigado!

Também escrevo para agradecer aos servidores do Gabinete do Ministro Dias Toffoli (“GMDT”), principalmente em nome da Érika de França Monteiro Gonçalves e da Valdinéia Rodrigues dos Santos pela atenção e convívio que tivemos. Vocês duas representam o melhor que há no GMDT porque acreditam na função do Poder Judiciário, ainda que imperfeito, e projetam em nós os valores que, muito frequentemente, esquecemos: justiça, honestidade, compreensão, hombridade, assertividade e humanidade.

Muito obrigado por serem exemplos de competência e de ser humano!

Não poderia deixar de exaltar também os amigos, quero eu, inseparáveis que o GMDT me proporcionou. Em ordem de decanato, cito: Helena Veras Menezes Cavalcante, Gabriel Cabral Furtado, Fabiana Dantas Berçott, Lumi Miyajima Alves, Maria Clara Teixeira Leitão e Sarah de Melo Silva. Quero que saibam o quão sou feliz por tê-los conhecido.

Vocês foram as primeiras pessoas com quem tive uma conexão verdadeira desde que ingressei na Faculdade de Direito e, com vocês, espero seguir pelos melhores anos das nossas vidas. Por isso, torço para que dê tudo certo em nossos objetivos, nossos sonhos e metas. Até porque os seus sonhos são os meus sonhos também, o bem-estar de vocês é sempre o meu bem-estar, e a alegria de estar com vocês corresponde a plenitude da minha alma.

Amo muito todos vocês!

Guilherme dos Santos Leite. Você sempre me mostrou, com serenidade, que o valor de uma amizade está em quem se dedica a fazê-la resistir ao tempo. Você costuma dizer que tivemos colegas, companheiros e paixões — intensos, marcantes, mas efêmeros. Creio que você tem razão. Você raramente erra nas análises e se empenha, de forma admirável, em aprimorar suas habilidades interpessoais. Por isso deixo este registro: se um dia a nossa amizade não resistir à prova do tempo, que estas linhas sejam prova irrefutável de que ela existiu. E existiu com gratidão.

Você foi, tantas vezes, professor da sua matéria preferida — história; orador do seu tema favorito — política; e anfitrião da sua segunda casa — o prédio da Faculdade de Direito. Foi parte essencial dos meus anos de graduação. Juntos, trabalhamos pela construção do centro acadêmico, sonhamos uma gestão que não se concretizou, servimos de conselheiros para muitos que chegaram após a pandemia, trocamos incontáveis piadas nos piores momentos possíveis e debatemos o cenário político nacional entre uma pausa e outra nos corredores do Supremo Tribunal Federal. Quero dizer com isso que a nossa parceria foi genuína, forjada em aprendizado, desafios e crescimento mútuo — em que cada ideia trocada e cada experiência compartilhada reforçaram os laços que nos uniram.

Obrigado por tudo!

À minha afilhada de curso, Júlia Zucchi Natuor, dirijo palavras de sincera gratidão. Você, que tantas vezes me apoiou quando eu quase desisti, lembrou-me da importância de sonhar, não em favor de uma realidade meramente fugaz, mas de uma realidade que ainda pode vir a ser, uma realidade em que tudo pode, por que não, ser o que quisermos.

Com você, senti que havia muitos objetivos que mereciam ser conquistados, pesquisas que mereciam ser feitas, espaços que ainda tínhamos de ocupar e uma juventude pela frente que não poderíamos desperdiçar.

Lembro que você me devolveu o belo sabor de uma amizade nova, as prosas de novas conversas, as risadas que apenas duas pessoas que pensam as mesmíssimas coisas podem compartilhar e, ainda assim, podem sustentar convicções totalmente diferentes.

De coração, creio que seguiremos caminhos diferentes, mas o momento em que nos encontramos foi um dos mais marcantes da minha vida. Tomara que venham muitas alegrias como esta. Amo você!

Vítor Matias Larrossa, nós formamos a melhor e mais dinâmica dupla que conheço na Faculdade de Direito, até porque não faltaram contextos diferentes: as muitas aulas, as muitas festas, as muitas tardes no Supremo Tribunal Federal, os muitos jogos de sinuca, as muitas discussões dos grupos de *Whatsapp*, os muitos debates no Centro Acadêmico e até mesmo a viagem com a delegação da Olímpia. A nossa amizade é, então, mero detalhe — para não dizer consequência — de uma convivência que não tinha razão para dar errado.

Você, que tantas vezes fez baderna comigo, que tantas vezes fez algazarra e azucrinou os nossos colegas comigo, foi o mesmo que entendia o que eu pensava sem que eu precisasse proferir uma palavra; foi também quem, apesar da minha indiferença, fazia questão de perguntar a minha opinião; foi, enfim, com quem mais debati “Direito Constitucional” ao

longo da graduação e, por consequência, a pessoa a quem sou muito, muito grato pelas contribuições que foram incorporadas ao conteúdo deste trabalho (você deve ser o melhor constitucionalista da nossa geração!).

Você não me cobrou nada, e tampouco eu cobreí você por qualquer coisa. Ainda assim, não faltou afetuosidade da sua parte, como espero que não tenha faltado da minha. Acredito que este seja o traço distintivo de uma amizade que vale a pena: aquela em que ambos são rigorosamente iguais — não em ideias, pensamentos ou comportamentos —, mas no trato pessoal, na consideração íntima que só o coração pode guardar.

Desejo que possamos viver muitos outros desses momentos.

Raimundo Alves Benvindo Neto, o melhor da nossa bibliografia ainda está por vir, eu e você compartilhamos uma parceria que transcende uma irmandade comum, e a nossa amizade não cabe no compasso dessas linhas. Desde o primeiro dia que conversamos na Faculdade de Direito, admirei a pessoa que você é, a convicção que você tem na grandeza do seu próprio destino e a maneira como se impõe diante dos desafios da vida.

Quem o conhece minimamente sabe o quão difícil é manter-se forte quando se deseja ser frágil; oferecer o melhor sob olhares que já descreditaram; fazer do impossível uma meta de vida e tratar como ordinário aquilo que muitos julgam apenas possível. Acima de tudo, você é pelos seus — mesmo quando os seus não estão alinhados com você.

Sem dúvidas, você é uma fonte de inspiração!

Gabriel Pereira Silva, sei muito bem que você, embora tão culto, não é exatamente um homem religioso. Ainda assim, arrisco dizer que, para mim, você é como um irmão. Há amigos que se colocam mais próximos de nós do que muitos irmãos de sangue e, acredite se quiser, essa é a definição que melhor exprime o sentimento que nutro por você.

Sinto que não preciso escolher cuidadosamente as palavras para honrar a nossa amizade, porque o nosso dia a dia depõe por nós. Não é uma amizade baseada em qualquer interesse pessoal: admiro você por quem você é, pela pessoa que sempre se revelou em todas as circunstâncias. Nem precisaria dizer o quanto foram preciosas as nossas discordâncias, as divergências de opinião e os desacordos de toda natureza. Foram justamente elas que fortaleceram o respeito mútuo, afiaram o nosso senso crítico e tornaram nossa convivência mais verdadeira.

Da mesma forma, quase dispensa comentários a quantidade de momentos que compartilhamos, das conversas mais sérias às piadas mais impróprias, dos conselhos inesperados às confissões de cansaço e de esperança. A partir de tudo isso, creio que surgiu

não apenas uma admiração recíproca, mas também uma confiança inquebrável na sua pessoa e uma alegria muito própria de saber que posso contar com você.

E é exatamente por isso que registro aqui a minha gratidão pela sua amizade!

Luiza Innecco da Costa, você é daquelas pessoas que, se eu não tivesse conhecido, a minha visão de mundo seria um pouco mais infeliz, mesmo que eu jamais chegasse a perceber claramente o porquê. Não faz tanto tempo assim que somos amigos, mas, quando penso nas conversas e convivência que já tivemos, tenho a nítida sensação de uma amizade antiga em corpo recente, e é justamente dessa familiaridade tão rápida que nasce o desejo sincero de que a nossa convivência se estenda por muitos e muitos anos.

Aliás, quero que saiba que o que torna essa amizade tão especial seja justamente o fato de ela se assentar na consciência sincera de que somos, rigorosamente, pessoas diferentes. Eu penso como penso, você pensa como você pensa, e, ainda assim, não tentamos nos moldar mutuamente. Ao contrário, aprendemos a reconhecer as diferenças e, mesmo nelas, a nos tratarmos como iguais em dignidade, escuta e consideração.

Para ser sincero, até hoje tenho a impressão de que, nas poucas convergências que compartilhamos, o que nos une não são gostos passageiros nem opiniões superficiais, mas valores profundos. Valores universais, como honestidade, respeito, lealdade e empatia, que o mundo, às vezes, tenta empurrar para um incômodo segundo plano, como se fossem luxos de outro século e não fundamentos de qualquer convivência ideal.

Por isso, registro o quanto me estimo e me sinto genuinamente grato por ter cruzado o seu caminho e também por poder chamar de amizade aquilo que construímos. Conviver com uma pessoa tão sensacional como você é um verdadeiro privilégio!

Samira Ribeiro Oliveira de Sousa, se alguém perguntasse sobre você no início da nossa amizade, eu talvez não conseguisse explicar o espaço que você acabaria ocupando na minha vida — e muita gente, sinceramente, não acreditaria. Não porque era improvável que pudéssemos vir a ser grandes amigos, mas porque a forma como tudo começou não denunciava o tamanho que essa amizade tomaria.

A verdade é que nossa amizade nasceu meio do acaso (meio improvável), mas ainda assim é muito especial. Acho que isso acontece, em grande parte, porque você não abandona quem caminha ao seu lado. Mesmo quando a rotina aperta, quando a distância física aparece ou quando a vida nos puxa para lados diferentes, você encontra um jeito de continuar presente para quem escolhe estar perto de você.

Eu, por minha vez, não tenho o costume de me distanciar de quem se tornou importante. Acredito em ciclos, em fases, em mudanças, mas não acho que devemos impor um ritmo artificial a eles. Hoje posso ser uma pessoa central no seu mundo, amanhã um amigo mais distante e, depois de algum tempo, talvez só um colega. Mas, sinceramente, não acredito que esse seja o nosso caso.

Da minha parte, sigo firme no nosso combinado de fazer dessa uma amizade duradoura. Até porque você, que é tão objetiva e assertiva, precisa de alguém que fale mais do que faça, que contemple mais do que acerte – e eu aceito esse papel com gosto, especialmente quando nossas conversas vão da maior banalidade à maior seriedade com a mesma naturalidade!

Gostaria também de eternizar alguns outros nomes, que apesar do pouco tempo que convivemos diretamente ou das experiências esporádicas das quais experienciei em comparação aos demais, ainda assim me marcaram profundamente nessa jornada; e como não sei definitivamente os caminhos que a vida toma, tampouco as oportunidades que poderei homenageá-los depois da graduação, faço isto agora.

A vocês, meus amigos e amigas, dedico meu afeto: Ana Carolina Rodrigues Lucas de Souza; Ana Laura Sellmann Fontes de Lima; Dylhermanno dos Reis Menezes; Eduarda Holanda Berrogain; Elma de Oliveira Araujo; Gabriel Dias Dutra de Jesus; Gustavo Cardoso de Carvalho; Gustavo Outerelo Vasconcellos; Hanna Luíza Souza Pereira; Heloisa Fernandes de Melo; Ianina Veiga Rolinski; Joabe Misael Silveira Leite; João Pedro Succì Candido; Letícia Medeiros Vieira Sorrequia; Lilian de Freitas Tavares; Luiz Henrique Soares Resende; Lucas Pinheiro Rocha Kumer; Lucas Ezequiel da Silva Mourão; Lucas Vieira de Carvalho Silva; Luísa Cristina Vasconcelos Marimon Álvares; Luísa Beatriz Ribeiro Silva; Maria Eduarda Arcoverde de França Pereira; Marcio de Andrade Mota; Marcos Vinicius Nunes Menêzes; Mateus Moraes de Moura; Pâmella Ponte Santana; Pedro Henrique Moraes Pinheiro; Rafaela Krauspenhar; Rafaela Oliveira Duarte, Welber Rodrigues da Silva e Wendy Lis Brito Ribeiro.

Encaminho, nesse momento, meus agradecimentos à banca: Paula Pereira Pessoa, na qualidade de minha orientadora, Roberta Simões do Nascimento e Pedro Júlio Sales D'Araújo, enquanto examinadores. Considero que vocês são mestres vitalícios com quem sempre terei o prazer de aprender e que contam com minha estima para os próximos passos nessa jornada chamada “Academia”.

Muito obrigado por avaliarem este trabalho e por todas as contribuições indispensáveis que deram!

Outrossim, gostaria de citar outros três mestres dessa jornada: Douglas Antonio Rocha Pinheiro, Mateus Rocha Tomaz e Vallisney de Souza Oliveira, os quais tive a honra de acompanhar em sala de aula na Faculdade de Direito, primeiro enquanto aluno e, posteriormente, como monitor.

A minha parentela também expressei os meus sentimentos de gratidão: Tia Sêrgia Maria Neta, Tia Kátia de Araújo Próbio, Tia Eline Araújo Próbio, Jonatan Micael Próbio Alves, Werlesson Evangelista de Souza Júnior, Maika Jamille Evangelista Costa, Ana Paula Evangelista Figueredo, Erick Fernando Evangelista Figueredo, Matildes Pereira dos Santos, avó (*in memoriam*) e Terezinha Ferreira de Araújo, avó (*in memoriam*).

Em especial, dedico algumas palavras à minha Tia Maria do Perpétuo Socorro e à minha Tia Yara Aparecida Evangelista de Souza porque foram mais determinantes para a minha formação. Você, Tia Socorro, contribuiu para que eu desse os primeiros passos em direção ao mundo acadêmico, agradeço por todos os livros que me doou ainda em tenra idade. Você, Tia Yara, que muitas vezes ajudou para que eu tivesse condições materiais de ingressar e permanecer na universidade, terá eternamente minha gratidão.

Deixo, por fim, minhas últimas considerações à minha família - Deocleciano Próbio Júnior, Íris Evangelista Santos e André Evangelista Próbio — porque antes de ser pesquisa, este trabalho foi convivência, exemplo e afeto. Do meu pai, levo a educação real, o pragmatismo da vida e a coragem de seguir em frente — você é um grande homem; que jamais convençam do contrário. Da minha mãe, guardo a educação formal, o brio intelectual e a doçura que não se confunde com fraqueza — você é uma grande mulher; lembre-se disso todos os dias. Do meu irmão, ficam as brincadeiras, as brigas que ensinaram e a amizade que permanece quando o resto se cala.

As páginas aqui escritas têm o gesto de vocês. Sem esses gestos (com a licença da repetição da palavra) elas não existiriam.

Muito obrigado a todos!

(...) Se eu morrer muito novo, oiçam isto¹:
Nunca fui senão uma criança que brincava.
Fui gentio como o sol e a água,
De uma religião universal
que só os homens não têm.
Fui feliz porque não pedi coisa nenhuma,
Nem procurei achar nada,
Nem achei que houvesse mais explicação
Que a palavra explicação não ter sentido nenhum.
Não desejei senão estar ao sol ou à chuva —
Ao sol quando havia sol
E à chuva quando estava chovendo
(E nunca a outra coisa),
Sentir calor e frio e vento,
E não ir mais longe (...)

(...) Condenado porque não se criou a si próprio; e,
no entanto, livre, porque uma vez lançado ao mundo, é
responsável por tudo quanto fizer².

¹ CAEIRO, Alberto. **Poemas Inconjuntos**. In: PESSOA, Fernando. Poemas de Alberto Caeiro. Nota explicativa e notas de João Gaspar Simões e Luiz de Montalvor. 10. ed. Lisboa: Ática, 1993. p. 85.

² SARTRE, Jean-Paul. **O existencialismo é um humanismo**. Tradução de Rita Correia Guedes. Paris: Les Éditions Nagel, 1970, p. 7.

RESUMO

O presente trabalho buscou problematizar a insuficiência de um controle de constitucionalidade pautado exclusivamente na análise normativa, defendendo a necessidade de recolocar os fatos no centro da jurisdição constitucional brasileira. Assim, partiu-se do pressuposto de que decisões em matéria de direitos fundamentais não podem prescindir de uma adequada instrução probatória. Nesse contexto, adotou-se como marco teórico o trabalho de Luiz Guilherme Marinoni acerca dos fatos constitucionais -, compreendidos como elementos fáticos determinantes para a correta solução do caso concreto. Metodologicamente, realizou-se uma pesquisa qualitativa, composta por revisão bibliográfica e estudo de caso sobre as ADIs n. 5553 e 7755, que discutem a desoneração fiscal incidente sobre agrotóxicos. A audiência pública convocada no âmbito dessas ações foi tratada como objeto principal de análise e como meio de produção de provas, permitindo examinar como os diferentes atores – representantes do setor produtivo, da sociedade civil, da academia e do poder público – debatem os efeitos dos agrotóxicos sobre temas como saúde, meio ambiente, segurança alimentar e modelo agrícola. O estudo se dedicou a responder a duas questões centrais: (i) qual é o papel dos fatos constitucionais, considerando o marco teórico adotado; e (ii) quais fatos foram levantados na audiência pública a respeito da desoneração fiscal dos agrotóxicos. A pesquisa identifica como fato constitucional determinante o grau de toxicidade e nocividade entre os diversos grupos de agrotóxicos, o que, à luz do princípio da seletividade pela essencialidade e da proteção à saúde e ao meio ambiente, aponta para a necessidade de vedar a desoneração ou, ao menos, escaloná-la conforme o grau de nocividade dos insumos. Como uma das contribuições, o trabalho sustenta a importância de um controle de constitucionalidade mais responsivo aos fatos, reivindica o fortalecimento da capacidade probatória das audiências públicas e propõe a sua separação funcional em relação ao *amicus curiae*.

Palavras-chave: Controle de constitucionalidade; Fatos constitucionais; Desoneração fiscal Agrotóxicos; Supremo Tribunal Federal

ABSTRACT

This study sought to problematize the insufficiency of a constitutional review based exclusively on normative analysis, advocating for the need to place facts back at the center of Brazilian constitutional adjudication. Thus, it was assumed that decisions concerning fundamental rights cannot dispense with adequate evidentiary proceedings. In this context, the work of Luiz Guilherme Marinoni on constitutional facts was adopted as the theoretical framework, understood as factual elements decisive for the correct solution of the concrete case. Methodologically, a qualitative research was conducted, consisting of a bibliographic review and a case study on Direct Actions of Unconstitutionality (ADIs) nos. 5553 and 7755, which discuss the tax exemption on pesticides. The public hearing convened within the scope of these actions was treated as the main object of analysis and as a means of producing evidence, allowing for the examination of how different actors – representatives of the productive sector, civil society, academia, and the public authorities – debate the effects of pesticides on topics such as health, the environment, food security, and the agricultural model. The study aimed to answer two central questions: (i) what is the role of constitutional facts, considering the adopted theoretical framework; and (ii) what facts were raised in the public hearing regarding the tax exemption on pesticides. The research identifies the degree of toxicity and harmfulness among the various groups of pesticides as the decisive constitutional fact, which, in light of the principle of selectivity by essentiality and the protection of health and the environment, indicates the need to prohibit the tax exemption or, at least, to scale it according to the degree of harmfulness of the inputs. As one of its contributions, the work supports the importance of a constitutional review more responsive to facts, advocates for the strengthening of the evidentiary capacity of public hearings, and proposes their functional separation from the *amicus curiae*.

Keywords: Constitutional review; Constitutional facts; Tax exemption on pesticides; Brazilian Supreme Federal Court (STF).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANPT – Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

EC – Emenda Constitucional

ER - Emenda Regimental

ESALQ – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBS – Imposto sobre Bens e Serviços

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

IDP – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

IVA-DUAL – Imposto sobre Valor Agregado (modelo dual)

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária

MIP – Manejo Integrado de Pragas

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PGTR – Programas de Gerenciamento de Riscos no Trabalho Rural

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PV – Partido Verde

SINAN – Sistema de Informação de Agravos de Notificação

SST – Segurança e Saúde no Trabalho

TIPI – Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados

USP – Universidade de São Paulo

LISTA DE TABELAS, ANEXO E APÊNDICES

Tabela	1.	Audiências	Públicas	(Realizadas)	
					59
Tabela	2.	Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI)			77
Tabela	3.	Ação	Direta	de	Inconstitucionalidade n. 5553.
					81
Tabela	4.	Relação entre Desoneração de IPI e a Classificação da Anvisa			118
Tabela	5.	Relação Histórica entre Política Fiscal e Política Regulatória			119
Anexo	I.	Declaração sobre o Uso de Inteligência Artificial.			134
Apêndice	A.	Classificação dos Participantes da Audiência Pública sobre a Desoneração Fiscal dos Agrotóxicos			136
Apêndice	B.	Descrição das Classificação dos Participantes em Grupos.			142
Apêndice	C.	Relação entre Participantes da Audiência Pública e <i>Amicus Curiae</i>.			144
Apêndice	D.	Critérios para Seleção dos Fatos Alegados na Audiência Pública.			147

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	21
2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: A SUB-TEORIZAÇÃO DOS FATOS CONSTITUCIONAIS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO.....	23
2.1. DESACORDOS MORAIS E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	28
2.2. DA DEFINIÇÃO CONCEITUAL DOS FATOS CONSTITUCIONAIS.....	31
2.3. DO CONHECIMENTO E SELEÇÃO DOS FATOS CONSTITUCIONAIS	41
3. POR QUE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SÃO NECESSÁRIAS PARA A COMPREENSÃO DOS FATOS NA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL?.....	46
3.1. O CONTEXTO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	47
3.2. DOS PROBLEMAS RELATIVOS À CONVOCAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	54
3.3. DO ENTUSIASMO AO CETICISMO: UM BALANÇO A RESPEITO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	64
4. ESTUDO DE CASO: A DESONERAÇÃO FISCAL DOS AGROTÓXICOS (DEFENSIVOS AGRÍCOLAS E FITOSSANITÁRIOS)	72
4.1. DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 5.553/DF E DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7755/DF.....	73
4.2. DA AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE A DESONERAÇÃO FISCAL DO AGROTÓXICOS.....	89

4. 3. DOS FATOS CONSTITUCIONAIS RELATIVOS À DESONERAÇÃO FISCAL DOS AGROTÓXICOS	105
5. CONCLUSÕES.....	125
DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA.....	133
ANEXO I.....	134
APÊNDICE A.....	136
APÊNDICE B.....	142
APÊNDICE C.....	144
APÊNDICE D.....	147

1. INTRODUÇÃO

Por muito tempo o controle de constitucionalidade e o exercício da jurisdição constitucional, desempenhados pelo Supremo Tribunal Federal, caracterizaram-se pela malversação dos fatos e da realidade subjacente às normas submetidas à impugnação³. Trata-se de uma consequência direta da concepção kelseniana sobre o legítimo intérprete da constituição, cujo efeito deletério mais evidente é a premissa de que o Poder Judiciário detém a última palavra sobre o texto constitucional.

Essa concepção, todavia, precisou ser revisitada. Por isso, Luiz Guilherme Marinoni apregoa uma redescoberta do processo constitucional, pautado nos fatos constitucionais – aqueles fatos imprescindíveis para o controle de constitucionalidade. Nesse contexto, Marinoni revela a necessidade de o Poder Judiciário considerá-los no *judicial review*, sobretudo quando a Corte assume uma função substitutiva à do Poder Legislativo.

O marco teórico adotado na pesquisa é justamente a produção acadêmica de Luiz Guilherme Marinoni, a respeito dos fatos constitucionais, a fim de analisar tanto o objeto imediato (em que medida o controle normativo se mostra insuficiente para tutelar as pretensões da sociedade e como provar os fatos na jurisdição constitucional) quanto analisar o objeto mediato (as duas ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas no STF).

O recorte escolhido para analisar a importância dos fatos no controle de constitucionalidade foi exatamente o controle concentrado de constitucionalidade. Esta obra não abordará, portanto, o controle difuso de constitucionalidade e, as ADIs n. 5553 e 7755, foram escolhidas porque houve audiência pública para tratar do objeto relativo a elas (desoneração fiscal do agrotóxicos), de modo que a audiência servirá como meio de prova para averiguarmos os fatos alegados acerca dessa matéria.

Assim, como as ADIs n. 5553 e 7755 foram selecionadas como objeto mediato da pesquisa, adotamos duas perguntas de pesquisa para enfrentar nosso problema de pesquisa, quais sejam: (i) “considerando o marco teórico escolhido, qual é o papel dos fatos constitucionais?”; e (ii) “quais foram os fatos trazidos na audiência pública sobre a desoneração fiscal dos agrotóxicos?”.

A realização desta monografia se justifica porque discutir os fatos, além de ser importante para a melhor decisão judicial sobre direitos fundamentais, é uma forma de

³ Como a pesquisa não visa discutir, trabalhar ou abordar o trabalho de *Ronald Dworkin*, fazemos o *disclaimer* de dizer que o título do trabalho (“Levando os fatos a sério”) é um trocadilho com a obra do referido autor (“Levando os direitos a sério”), a fim de revelar nossa intenção de redimensionar a importância dos fatos.

accountability da qual o Poder Judiciário não pode se desincumbir. Isto é, tomar uma decisão judicial com base nos fatos é facultativo, mas decidir (sem averiguá-los com antecedência) é uma falta de transparência para com toda a sociedade no curso da jurisdição constitucional.

Além disso, no que tange ao objeto imediato desta pesquisa, a análise sobre a desoneração fiscal de agrotóxicos no Brasil se justifica porque a manutenção de incentivos fiscais, como a isenção de ICMS, IPI e, posteriormente, do IBS e da CBS sobre esses defensivos agrícolas, configura uma política tributária que, embora vise estimular a produção, é o cerne de um conflito jurídico-constitucional.

Como adiantamos acima, a metodologia escolhida para esta monografia foi uma pesquisa qualitativa, composta por revisão bibliográfica e estudo de caso sobre as ADIs n. 5553 e 7755, que discutem a desoneração fiscal incidente sobre agrotóxicos. Podemos dizer que a pesquisa também é uma pesquisa empírica⁴, tendo em vista que, diferentemente de trabalhos teóricos direcionada à moldura e a validade do sistema jurídico, o presente estudo esteve voltada mais à efetividade do ordenamento jurídico. Nesse contexto, o método incorporado neste trabalho foi o do estudo de caso e, embora possa existir diversos modelos de estudo de caso, adotamos especificamente o “estudo de caso único”⁵.

Para responder às perguntas deste trabalho, a presente monografia segue fielmente o sumário apresentado anteriormente, com o propósito de evidenciar “os trilhos argumentativos”⁶ da pesquisa. Assim, no primeiro capítulo abordamos o marco teórico e a teoria que fundamenta a perspectiva empregada por esta obra, qual seja: a categoria dos fatos constitucionais. Nele, trabalhamos ainda como identificar e selecionar os fatos constitucionais.

Já no segundo capítulo, abordamos a problemática que envolve as audiências públicas, no sentido de que, embora não haja uma teoria da prova para a jurisdição constitucional, elas ainda são o melhor meio de prova para os fatos constitucionais. Ademais, no terceiro capítulo, analisamos a desoneração fiscal dos agrotóxicos, bem como a audiência pública convocada no âmbito daquelas ADIs, e identificamos os fatos constitucionais relativos à desoneração fiscal dos agrotóxicos.

⁴ RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. **Conhecer Direito I: a teoria do conhecimento no século XX e a Ciência do Direito**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 112.

⁵ Com isso, queremos aludir que “o caso único pode, então, ser utilizado para se determinar se as proposições de uma teoria são corretas ou se algum outro conjunto alternativo de explicações possa ser mais relevante”. YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Tradução de Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001, p. 65.

⁶ MONTBRUN, Nitish. **Manual de metodologia jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 36.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: A SUB-TEORIZAÇÃO DOS FATOS CONSTITUCIONAIS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO.

A teorização dos fatos constitucionais, expressão cunhada por Luiz Guilherme Marinoni para referir-se aos fatos que transcendem os fatos apresentados pelas partes e que despontam como fatos indispensáveis para o controle de constitucionalidade, ainda não conseguiu se firmar em nosso cenário teórico a ponto de romper com a visão dominante acerca do que é a jurisdição constitucional no Brasil.

Isto porque, assim como a maioria das democracias ocidentais, que adotaram a estrutura segundo a qual as Cortes Constitucionais⁷ são as guardiãs do texto constitucional, o nosso desenho institucional é marcado por uma dificuldade em superar o que é posto como paradigma do *judicial review*⁸. Inclusive, apresenta a mesma dificuldade quando o assunto é a recepção do dogma da nulidade do ato (in)constitucional no Brasil⁹.

Tendo em vista estes dois problemas que acabamos de aludir, apontamos três razões que explicam as premissas dos fatos constitucionais, a partir de três grandes eixos, quais sejam: (i) a superação, ou reconhecimento, de que o controle de constitucionalidade não pode existir com a dissociação entre texto e fato, como se a (in)compatibilidade entre texto e norma fossem suficientes para averiguar a (in)constitucionalidade de uma lei; (ii) o reconhecimento de que os fatos são imprescindíveis para formação de precedentes; e (iii) a compreensão de que, apenas o diálogo institucional entre os poderes da república, a respeito da função que cada um deles desempenha, contribui para um constitucionalismo cooperativo.

⁷PEREIRA, Paula Pessoa; MARINONI, Luiz Guilherme. **A (re)descoberta dos fatos e sua adequada deliberação no processo constitucional**. JOTA, Brasília, 31 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/observatorio-constitucional/a-redescoberta-dos-fatos-e-sua-adequada-deliberacao-no-processo-constitucional>. Acesso em: 15 out. 2025.

⁸ Quando aludimos à esse conceito, temos sempre em mente que, segundo Marinoni, o *judicial review* nada mais é do que o retrato das concepções e das necessidades do povo americano, inscritas na Constituição Americana. Muito embora o próprio *judicial review* não tenha sido escrito no texto constitucional, ele acabou sendo influenciado por essas concepções e necessidades. Logo, tal como é aceito por grande parte da doutrina estadunidense, o *judicial review* acaba se constituindo num subproduto da supremacia da judicial (MARINONI, Luiz Guilherme. **Do Controle Abstrato de Constitucionalidade: Novas Perspectivas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 38).

⁹ A doutrina nacional tem sido quase unânime em reconhecer que a tradição brasileira em aderir ao dogma da nulidade da lei (inconstitucional) surge da antiga doutrina americana, segundo a qual “*the unconstitutional statute is not law at all*” (MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 1529). No entanto, Marinoni diz que esse dogma foi relativizado, tendo em vista que mesmo o controle de constitucionalidade concentrado e, portanto “abstrato” aprioristicamente, torna-se um controle concreto quando “o raciocínio da Corte tiver que levar em conta os fatos ou a realidade para afirmar a (in)constitucionalidade” (MARINONI, Luiz Guilherme. Op. cit., p. 46). Isto é, aquilo que é para ser o verdadeiro controle abstrato (“apêndice do processo legislativo”) não se confunde com o oferecimento de ADIs, ADCs, ADOs e ADPFs, pois estes atos consistem apenas na deflagração da jurisdição constitucional pelos entes legitimados na Constituição Federal de 1988.

No primeiro eixo, é importante destacar que para alcançar o ideal kelseniano¹⁰, segundo o qual deveria haver “separação entre o ser e o dever-ser¹¹”, o controle de constitucionalidade foi reduzido a “relação de índole normativa que qualifica a inconstitucionalidade, pois somente assim logra-se afirmar a obrigatoriedade do texto constitucional e a ineficácia de todo e qualquer ato normativo contraveniente¹²”. Ou seja, o ideal kelseniano é uma concepção de controle de constitucionalidade fechada para a realidade social, que rechaça qualquer raciocínio oriundo de fatos ou valores, porque afere somente a compatibilidade normativa entre texto e norma.

Embora essa prevalência normativa fosse enfraquecida com o passar do tempo, visto que para Marinoni, autores como Konrad Hesse¹³ deixaram evidente como “a realização do conteúdo de uma norma constitucional frequentemente depende da realidade a que se destina a regular¹⁴”, a lei também não poderia somente afirmar fatos. Isto é, para Marinoni a lei pressupõe, ou estima fatos em relação ao futuro, de modo que o controle de constitucionalidade também “exige, em não poucas situações, analisar se o que foi pressuposto ou estimado pela lei têm correspondência com a realidade¹⁵” porque é a partir dessa análise, do conjunto fático-normativo atrelado a lei, que ocorre a declaração de (in)constitucionalidade.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade lida com a prognose de fatos legislativos e, por mexer com fatos legislativos, acaba invadindo a competência do Legislativo, de modo que a Suprema Corte e o Judiciário, quando o controle de constitucionalidade é feito por Juízes e Tribunais de Justiça, assume a função de *lawmaker*, ainda que de maneira imprópria. A assunção dessa função de *lawmaker* é a razão pela qual o

¹⁰ Trata-se de uma referência implícita ao embate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt, que, na tentativa de superar a definição de Georg Jellinek, ou seja, a definição da Constituição como ser em face da Constituição jurídica, cada qual absolutiza um dos dois pólos. Kelsen reconduziu o Estado e a Constituição a um dever-ser puro e autossuficiente; Schmitt, por sua vez, reduziu a Constituição à decisão política, esvaziando-lhe a normatividade. A superação dessa dicotomia, no âmbito da teoria geral do Estado, exige reconhecer que a Constituição somente se explica e se realiza pela correlação dialética entre ser e dever-ser.

¹¹ MARINONI, Luiz Guilherme. **O diálogo institucional com base nos fatos constitucionais**. Res Severa Verum Gaudium, v. 8, n. 1, Porto Alegre, p. 26-51, dez. 2023, p. 35.

¹² MENDES, 2021, p. 1219.

¹³ Em diversos momentos da obra, Marinoni cita Konrad Hesse e, para entendermos a importância dele, basta lembrar que, em resposta às propostas teóricas de Ferdinand Lassalle, Hesse foi responsável por formular a ideia de que a Constituição não é um retrato inerte da sociedade, mas um projeto normativo que pretende orientar a vida política. Inclusive, foi ele que disse que a Constituição possui uma energia própria que organiza competências, estabiliza expectativas e oferece critérios de decisão, o que explica por que não se deixa reduzir a uma folha de papel exposta aos fatores reais de poder.

¹⁴ MARINONI, O diálogo institucional..., 2023, p. 35.

¹⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. **Sobre os fatos constitucionais**. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, Florianópolis, v. 18, n. 37, p. 4-22, dez. 2023, p. 5.

controle não é apenas normativo, porquanto o controle de constitucionalidade lida com a faticidade da realidade que pretende regular.

No segundo eixo, é importante destacar que “a legitimidade das decisões interpretativas e dos precedentes constitucionais está na dependência do devido esclarecimento e justificativa dos fatos¹⁶”, ou seja, como o controle de constitucionalidade lida com direitos fundamentais e com conceitos jurídicos indeterminados do texto constitucional, os fatos são fundamentais, para consolidação de precedentes e para fixação de interpretações vinculantes, porque a declaração de (in)constitucionalidade, seja no controle concreto de constitucionalidade, seja no controle difuso de constitucionalidade, interessa à todos¹⁷.

Além disso, um mesmo fato sobre um determinado caso nem sempre se repetirá da mesma maneira em um segundo caso, ou seja, há fatos que têm a qualidade de serem fatos mais gerais do que outros fatos, que não possuem essa qualidade. Igualmente, um mesmo fato que foi determinante para o deslinde de um caso, ainda que seja constatado em um segundo caso, pode vir a sofrer alterações em um terceiro caso. Eventualmente, é dizer que todos os fatos estão sujeitos à mudança. Assim, é importante para a legitimidade do controle de constitucionalidade que, durante a formação, ou durante a revisão de precedentes, os fatos sejam considerados.

Como exemplo, Marinoni cita o caso dos fetos anencéfalos (ADPF n. 54). A decisão final, embora considerasse inconstitucional a interpretação de que a interrupção da gravidez de feto anencéfalo seria tipificada pelos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal, não acolheu a argumentação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNS) de que não haveria vida pós-uterina. Isso porque, na realidade, mesmo com o nascimento com vida, o feto jamais atingiria a vida adulta. Ou seja, a diferença entre uma colocação e outra, é para Marinoni o mesmo que esclarecer “um fato geral que determina uma mesma solução jurídica para várias situações idênticas, e, assim, a formação de precedente constitucional que considera uma mesma questão de fato¹⁸”.

No terceiro eixo, é importante destacar que não é, em função da previsão normativa da Lei n. 9.868/99, que o Judiciário não tem a última palavra sobre a Constituição, mas

¹⁶ Ibid., p. 5.

¹⁷ Basta ver que a Corte, quando toma uma decisão embasada na normativa do texto constitucional, ainda pode ter que “mostrar à sociedade o significado dos fatos envolvidos na questão constitucional”, a fim de revelar que, em que pese existirem fatos, ela poderá decidir sem eles. Caso contrário, os fatos seriam encobertos, o que implicaria a escolha da própria Corte pela decisão exclusivamente normativa (MARINONI. Do Controle Abstrato de Constitucionalidade... 2022, p. 80).

¹⁸ MARINONI, Sobre os fatos constitucionais?..., 2023, p. 6.

porque nós vivemos em uma “democracia”¹⁹, logo, tanto o Legislativo quanto o Executivo, podem opinar sobre o significado da Constituição de 1988. Até porque não se trata de questionar a função do Poder Judiciário, negar a sua autoridade e repudiar o controle de constitucionalidade.

Ao contrário, Marinoni afirma que “o que se rejeita é o monopólio judicial, ou seja, a indevida equiparação entre controle de constitucionalidade e supremacia judicial²⁰”. Isto porque, o cerne da questão consiste em entender que nem (i) a declaração de inconstitucionalidade; (ii) nem a declaração de constitucionalidade; e (iii) nem o reconhecimento, ou não, de repercussão-geral, podem servir de barreira²¹ para que as decisões tomadas na Suprema Corte sejam levadas ao Poder Legislativo.

Nesse contexto, os fatos são importantes porque possibilitam, mediante os diálogos institucionais, a busca pela verdade no estado constitucional. A uma, porque “abre

¹⁹ Não é nenhuma novidade, para nós juristas, que para o exercício do poder estatal, exigimos que o Judiciário ofereça boas razões públicas no ato de decidir. Ocorre que Marinoni expande essa concepção para dizer que, numa democracia como a nossa, caso o Supremo Tribunal Federal se recuse a tentar convencer os demais poderes e a população em geral, “o controle de constitucionalidade seria uma genuína alienação da autoridade popular e não uma delegação feita a uma das instituições responsáveis pela interpretação constitucional” (MARINONI, O diálogo institucional..., 2023, p. 29).

²⁰ Ibid., p. 32.

²¹ Quando Alexander Hamilton escreveu o Artigo 78, ele lançou as bases para a criação do que viria a ser o controle de constitucionalidade nos Estados Unidos. O argumento principal do federalista era de que não são os juízes que são superiores aos legisladores, mas que a Constituição é superior aos atos normativos que a contrariam e, sendo o Poder Judiciário o local apropriado para dirimir controvérsias jurídicas, a competência para rever tais atos normativos seria dos próprios tribunais. A contrário *sensu*, então, ele argumentava que os representantes do povo (legisladores) não teriam mais poder que o próprio povo, sobretudo, mais poder do que todo o povo e a Constituição por eles criada. Tanto que em sua concepção “não haveria posição fundada em princípios mais claros que aquela de que todo ato de um poder delegado que contrarie a mandato sob o qual é exercido é nulo” (HAMILTON, Alexandre e JAY, John e MADISON, James. **Os artigos federalistas**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 408). Ou seja, para Alexander Hamilton nenhum ato legislativo contrário à Constituição pode ser válido, caso contrário, isso seria afirmar que “o delegado é maior que o outorgante; que o servidor está acima do senhor; que os representantes do povo são superiores ao próprio povo”. (Ibid., p. 408). Contudo, quando Marinoni critica a ideia de última palavra do Supremo Tribunal Federal, ele não está se opondo ao controle de constitucionalidade, pois a sua crítica está direcionada a falta de diálogo que existe depois que uma norma é declarada inconstitucional com base em fatos constitucionais, que segundo ele, além de impedir que a questão seja devolvida ao Legislativo, não encontra baliza no nosso texto constitucional. Mesmo assim, o Supremo Tribunal Federal tem invocado para si o monopólio da interpretação constitucional. Nesse sentido, é interessante notar como a argumentação empreendida pelo Supremo Tribunal Federal para justificar esse domínio é, ao mesmo tempo, tão próxima a ideia do *judicial review*, como é distante do que foi posto por Alexander Hamilton em 1788, pois como relata Marinoni, a ementa do acórdão na ADI n. 2860, é expressa ao colocar que “[...] admitir pudesse a lei ordinária inverter a leitura pelo Supremo Tribunal da Constituição seria dizer que a interpretação da Corte estaria sujeita ao referendo do legislador, ou seja, que a interpretação da Constituição - como entendida pelo órgão que ela própria erigiu em guarda da sua supremacia - só constituiria o correto entendimento da Lei Suprema na medida da inteligência que lhe desse outro órgão constituído, o legislador ordinário, ao contrário, submetido aos seus ditames” (MARINONI, Luiz Guilherme. **Fatos Constitucionais ? A (des)coberta de uma outra realidade do processo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 248). Em outras palavras, é dizer que essa discussão promovida pelo Supremo Tribunal Federal, a respeito de quem a Constituição de 1998 conferiu competência sobre a guarda definitiva do seu texto, se foi ao Legislativo ou se foi ao Judiciário, é uma das principais razões da sub-teorização dos fatos constitucionais e da inviabilização dos diálogos institucionais.

oportunidade para a correção de equívocos na aferição dos fatos e para o encontro de algo o mais próximo possível da realidade, favorecendo a melhor decisão constitucional²²”. A duas, porque “oportuniza a supressão de omissões ou incompletudes do Parlamento ou da Corte, permitindo a descoberta do que teria sido ignorado por um ou outro²³”.

Por essa razão, o controle de constitucionalidade é encarado por nós como uma técnica de decisão, que não pretende regular pretensões resistidas de particulares, mas resolver questões que afetam “a vida de todas as pessoas²⁴”, enquanto que o diálogo institucional não é uma postura que inibe o Poder Judiciário, mas uma postura que visa esvaziar o poder que está concentrado nele. Havendo uma distinção, portanto, entre o que é o controle de constitucionalidade e a falsa ideia acerca do que é a última palavra sobre a Constituição²⁵.

Feita esta breve digressão, esclarecemos que este capítulo busca definir os conceitos necessários ao desenvolvimento da presente pesquisa. Para tanto, o capítulo trabalhará três grandes conjuntos de ideias que compõem o raciocínio jurídico, proposto por Luiz Guilherme Marinoni, acerca dos fatos constitucionais, quais sejam eles: (i) os desacordos morais submetidos ao Judiciário, (ii) a definição analítica do que são os fatos constitucionais (fatos litigiosos, fatos gerais, fatos morais, fatos legislativos etc), e (iii) quais os desafios inerentes à seleção, bem como ao conhecimento, destes ditos fatos constitucionais.

²² MARINONI, O diálogo institucional..., 2023, p. 44.

²³ MARINONI, O diálogo institucional..., 2023, p. 44.

²⁴ MARINONI, O diálogo institucional..., 2023, p. 31.

²⁵ A discussão quanto à última palavra do texto constitucional é contemporânea. Marinoni resgata discussões travadas por Konrad Hesse para fazer alusão à essa disputa em torno do sentido da constituição. Mas não precisamos ir tão longe, basta olhar que mesmo os norte-americanos, ainda nos dias atuais, discutem se o Judiciário é o guardião máximo do texto constitucional. Como exemplo, citamos o ex-ministro da Suprema Corte Americana, Stephen Breyer, que trabalha a ideia de que a capacidade da Suprema Corte de impor suas decisões é extremamente limitada e que, a obediência geral às suas decisões, depende da percepção da sociedade de que o Estado é justo. Segundo ele, a desconfiança histórica do povo sobre o Poder Judiciário revela que o caso de *Marbury vs. Madison*, apesar de inaugurar uma tradição poderosa, que conferiu maior capilaridade ao Tribunal como um todo, não é pacífica entre os norte-americanos, tampouco conferiu a certeza de que, em todas as situações, o Presidente da República fará o que a Corte determinar. Nesse sentido, a Corte adotou, por um certo tempo, a *political question doctrine*, a fim de garantir adesão popular às suas decisões e distanciar o colegiado de decisões que pudessem gerar controvérsias políticas relevantes. Entendiam os ministros da Suprema Corte Americana que existem processos judiciais que lidam com as interpretações possíveis com o alcance geral dos conceitos indeterminados da constituição, ou mesmo da conformidade da criação de determinado ato legal, ao passo que existem aqueles processos judiciais que lidam com exclusivamente essencialmente políticas. No entanto, assim como veremos adiante com os desacordos morais, o perigo da política é supor que os juízes são políticos não eleitos, e não juristas, ou que, porque são juízes, devem se abster de tomar decisões políticas. Ou seja, não adianta negar o controle de constitucionalidade das Cortes Constitucionais, sobretudo em desacordos morais que refletem uma segregação injusta de parcela da sociedade, pois nestes casos a atuação jurisdicional delas cumprem a função de equilibrar direitos fundamentais violados. Todavia, como outros desacordos morais vão persistir na sociedade, não importa o quanto o juiz acredita que sua decisão não tem relação com a política, ou que ela é estritamente jurídica, se “essa não é a impressão que o povo tem tido ultimamente” (BREYER, Stephen. **A autoridade da Suprema Corte e o perigo da política**. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2025, p. 101).

2.1. DESACORDOS MORAIS E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Segundo propôs Luiz Guilherme Marinoni, existem divergências a respeito de temas compreendidos “a partir do puro subjetivismo moral e religioso²⁶”, que em nossa sociedade são construídas por grupos sociais heterogêneos, caracterizados por crenças, culturas e objetivos de vida distintos. Essas concepções divergentes de mundo geram os ditos desacordos morais²⁷, que hodiernamente, são mitigados com base em princípios constitucionais, ainda que ele próprio discorde sobre a autoridade concedida ao Poder Judiciário por meio de normas positivas, que pouco dizem respeito à população.

Nesse sentido, Marinoni faz uma crítica à democracia, sobretudo à democracia deliberativa. Isto porque, se “a Constituição e a sua interpretação pertencem à população e todas as instituições públicas²⁸”, torna-se preocupante que a interpretação da constituição e dos próprios desacordos morais da sociedade sejam resolvidos inteiramente pelo Poder Judiciário, uma vez que ele não tem legitimidade para tomar decisões, sobre os aspectos mais sensíveis da sociedade, sem que a nossa própria sociedade tenha deliberado e chegado em um entendimento mínimo sobre eles.

Com efeito, isto torna os desacordos morais quase nunca suscetíveis de confirmação pelo Judiciário e, com maior razão, de refutação. A sua validade depende da aprovação social. Logo, o problema central dos desacordos morais não está na forma lógica e estruturada em que são apresentados os seus argumentos, mas nas premissas valorativas que os sustentam, as quais não podem ser resolvidas por terceiros e devem ser aceitas ou rejeitadas voluntariamente pelos membros do grupo social que as compartilha.

Além de sua importância, essa categorização dos desacordos morais permite distinguir outros tipos de fatos. Segundo Marinoni, ao discutir a censura e a responsabilidade dos juízes no contexto das redes sociais, haveria um novo tipo de fato constitucional: os fatos coloridos. Estes fatos diferem dos desacordos, ou fatos morais, porque sua acepção não se

²⁶ MARINONI, Fatos constitucionais? ... 2024, p. 75.

²⁷ Segundo Paula Pessoa, a definição dos desacordos morais parte de Jeremy Waldron, para quem os desentendimento na sociedade brasileira nunca terão uma resposta definitiva, porquanto eles não abrangem somente às questões de política, “mas, igualmente, as questões básicas sobre a estrutura política (desempenho e funções das legislaturas), justiça e direitos individuais” (PEREIRA, Paula Pessoa. **Supermaioria como regra de decisão na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal**. 2017. 226 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2017, p. 48.).

²⁸ MARINONI. Fatos Constitucionais ?... 2024, p. 76.

liga à intenção de falsificar a realidade, mas sim a uma aceitação irrefletida de fatos que reforçam a ligação com o grupo, isto é, “o que aconselha a diferenciar o fato é o ambiente em que a sua discussão se protagoniza e as razões inconscientes e extrajurídicas que a estimulam²⁹”.

Assim, no contexto de hiperconexão criado pelas redes sociais, é fundamental reconhecer que a *internet* politiza os fatos, dando-lhes o poder “de influência aos fatos gerais, transformando-os em inconscientes elementos aglutinadores das pessoas em grupos³⁰”. A discussão sobre a instituição da censura privada em redes sociais, do jeito que é feita, revela que tal medida não é adequada para privilegiar a verdade no Estado Democrático de Direito. Ou seja, apesar de o Judiciário poder exercer o controle sobre atos que extrapolam a liberdade de expressão, é a deliberação popular e a participação efetiva de grupos divergentes que podem alcançar a verdade no Estado Constitucional.

Já no que tange ao controle de constitucionalidade, seriam suscetíveis de controle somente os desacordos morais razoáveis. Por exemplo, o parlamento pode acabar validando desacordos morais que afrontam os direitos fundamentais, se baseando em fatos equivocados. Daí, o Judiciário não somente pode, como deve rebalancear os direitos fundamentais quando a produção legislativa violar a regra da proporcionalidade em sentido estrito.

Também é possível dizer que haveria desacordos morais não razoáveis, isto é, se o desacordo moral é uma concepção própria da sociedade sobre determinados assuntos, os desacordos morais nada mais são do que desacordos razoáveis quanto a temas delicados, que chocam as diferentes visões de mundo a respeito dos valores individuais que cada sujeito carrega consigo (aborto, discriminação da drogras etc).

Nesse contexto, a categoria dos desacordos morais não razoáveis corresponde àqueles que produzem uma discriminação injustificada, porquanto comprometem a própria representação de parcelas da sociedade. Tais desacordos se caracterizam quando resultam em (i) “desconsideração ilegítima da vontade de um grupo³¹”, (ii) perpetuação de uma trajetória histórica de exclusão, que o afasta da partilha do poder político, e (iii) isolamento ou marginalização das suas vozes nos processos deliberativos.

Em ambas as hipóteses, tanto nos desacordos morais razoáveis quanto nos desacordos morais não razoáveis, é admissível o controle de constitucionalidade das controvérsias submetidas à Corte, na medida em que podem implicar violação, em maior ou menor

²⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Fatos constitucionais e redes sociais: a censura e a responsabilidade dos juízes**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 364, ano 50, p. 43-52, jun. 2025, p. 3.

³⁰ Ibid., p. 1.

³¹ Ibid., p. 234.

intensidade, dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição. Contudo, nos casos de desacordos morais razoáveis, a decisão da Suprema Corte não esgota a deliberação democrática. Reconhecida a ofensa a algum segmento do catálogo de direitos fundamentais, abre-se ao Congresso uma segunda rodada deliberativa, apta a recompor o arranjo normativo à luz dos fundamentos expostos no julgamento, sem abdicar da responsabilidade política própria do Legislativo.

Nessa perspectiva, os desacordos morais também podem ser lidos como fatos legislativos ou fatos constitucionais, pois informam o modo de organização da vida coletiva e condicionam escolhas públicas. Sobre eles recai um dissenso persistente, dado que as pessoas, guiadas por valores e concepções de justiça, divergem quanto a como o mundo social deve operar. Como assinala Marinoni, “as pessoas costumam discordar, com base em seus valores, sobre como as coisas devem funcionar no mundo e na vida social³²”.

Como se vê, esta discussão permite abstrair o quão comum e perigosos são os desentendimentos morais para com o Estado Constitucional. Isto porque, uma vez submetidos ao Judiciário, os juízes e tribunais usam fatos travestidos de juízos (lógico-dedutivo) e alegações morais travestidas de fatos para solucionar os desacordos da sociedade,. Em nenhuma dessas hipóteses, assinala Marinoni, “há um fato relevante para a busca da verdade no Estado constitucional, mas juízos morais acobertados por alegações de fatos³³”.

Diante disso, a doutrina norte-americana usualmente fala em *thick facts* e *thin facts* para se referir a decisões normativas que se valem de fatos acobertados de valores morais, “especialmente diante de restrições baseados em raça, sexo, orientação sexual e capacidade intelectual³⁴”. Isto quer dizer que, quando um fato é afirmado para justificar restrição ao *status* ou à capacidade de um grupo social, muitas vezes encobre-se um juízo moral.

Por isso, melhor seria dizer que se trata de um fato-norma, “na medida em que aquilo que deveria ser um fato empírico³⁵”, é uma concepção normativa. Sendo certo que nas situações em que a lei, “ao restringir direitos, ampara-se em fatos gerais, demonstráveis por meio de estudos científicos ou estatísticos, esses fatos poderiam ser questionáveis em sede de controle de constitucionalidade³⁶”; não se confundindo mais fatos constitucionais, de um lado, e fatos–norma, de outro lado.

³² Ibid., p. 226.

³³ Ibid., p. 79.

³⁴ Ibid., p. 79.

³⁵ Ibid., p. 82.

³⁶ Ibid., p. 82.

2. 2. DA DEFINIÇÃO CONCEITUAL DOS FATOS CONSTITUCIONAIS

Conforme dissemos anteriormente, o controle de constitucionalidade pode assentar-se sobre fatos constitucionais ou erigir-se contra fatos-norma³⁷, ainda que aqueles exerçam influência sobre desacordos morais. Nesse sentido, a conotação moral de um enunciado não se confunde com uma concepção moral, nem com uma decisão normativa, e tampouco constitui, por si só, um dado fático capaz de impor a solução de um dissenso.

Não obstante, cumpre esclarecer o que entendemos por fatos constitucionais.

Para isso, percorremos dois momentos em que Marinoni trabalha qual seria a definição deles. No primeiro momento, ele situa os fatos perante o objeto e os parâmetros do controle de constitucionalidade, apregoando que o controle pode recair sobre fatos em que “a lei se baseou”³⁸, dentre eles os fatos futuros e legislativos, o que significa que a análise dos fatos pode revelar a necessidade de determinada medida legislativa.

Isto porque, a Corte Constitucional pode se deparar com normas indeterminadas, sendo que a depender do grau de indeterminação, maior será a sua abertura aos fatos, ou seja, quanto menor for sua indeterminação, também menor será a sua abertura aos fatos, o que implica dizer que para fazer valer a Constituição, a Corte Constitucional não pode ignorar a realidade subjacente à disputa de direitos fundamentais, devendo levar os fatos constitucionais a sério³⁹.

Em seguida, Marinoni levanta uma série de alegações relativas à existência de uma preferência, ou mesmo adequação, dos fatos constitucionais ao controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal, seja em controle principal, ou pelo controle incidental, mediante recurso extraordinário⁴⁰. Afinal, segundo Marinoni, o

³⁷ MARINONI. Fatos Constitucionais ?... 2024, p. 82.

³⁸ Segundo Marinoni, o estado de um fato perante a sociedade deve ser esclarecido pela Corte sempre que isso for imprescindível para orientar a fundamentação da decisão e ela, obviamente, pode discutir os fatos que já foram objeto de deliberação no Parlamento, “mas decidir como se eles não existissem, sem dar à população oportunidade de revelar a sua importância, é algo que certamente contradiz o pluralismo democrático e a própria necessidade que obrigou o processo constitucional a se abrir à participação popular para legitimação das decisões proferidas no controle de constitucionalidade” (MARINONI. Do Controle Abstrato de Constitucionalidade: Novas Perspectivas...2022, p. 82).

³⁹ Tanto é assim que na Gestão Presidencial do Ministro Roberto Barroso, o Senhor Guilherme Resende, economista-chefe do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) foi chamado para compor a equipe econômica do Tribunal, segundo notícia veiculada na mídia, aqui: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/economista-do-cade-vai-ajudar-barroso-com-agenda-economica-do-stf/#goog_rewarded . Acesso em 13/10/2025.

⁴⁰ Aqui, é necessário um *disclaimer* quanto à tradição americana e europeia. Diversas vezes Marinoni trabalha com as distinções e consequências do modelo misto brasileiro, em que tanto o Supremo Tribunal Federal, quanto aos demais atores do Poder Judiciário podem realizar o controle de constitucionalidade. Isto é, não trata-se de falar em controle abstrato e concreto. O que se discute é que, a tradição europeia, consagrou o

tradicional controle normativo, leia-se novamente “normativo⁴¹”, da experiência constitucional brasileira, afastou-se da análise dos fatos.

Com efeito, não seria nenhuma surpresa se o mesmo tivesse acontecido nos Estados Unidos e na Europa, considerando que nos Estados Unidos o Judiciário sempre demonstrou grande “deferência à figura do Legislador⁴²” e, na Europa, assim como no Brasil, devido a um controle de constitucionalidade predominantemente kelseniano.

No entanto, o ponto é que as experiências de ambos os continentes têm se encaminhado para uma mudança significativa, qual seja: uma valorização quanto à averiguação dos fatos⁴³. No caso europeu, ele atribuiu parte dos créditos à Zagrebelsky e, no caso americano, como se verá adiante, à Kenneth Culp Davis e à David Faigman. Como resultado, concluiu Marinoni que a diferenciação da via, seja principal ou seja incidental, nada diz respeito aos fatos constitucionais.

Isto porque, diferentemente dos fatos litigiosos, que dizem respeito às partes e meramente ao processo, os fatos gerais, quando importam para validação de uma lei, são denominados fatos constitucionais e os fatos constitucionais não se limitam a processos com eficácia *erga omnes* ou *inter partes*, eles dizem respeito à todos, seja naqueles casos em que haverá a formação de um precedente vinculante ou qualificado, seja naquele caso em que os litigantes precisam de uma decisão sobre a constitucionalidade de uma lei, cuja eficácia fica restrita à eles.

Dito isto, não podemos discriminar os fatos constitucionais segundo a eficácia da decisão que implementa o controle de constitucionalidade. Até porque “a necessidade de aferição dos fatos constitucionais tem a ver com a legitimidade do exercício do controle judicial da constitucionalidade e não com a eficácia da decisão que lhe corresponde⁴⁴”.

modelo segundo o qual é dever de uma Corte Constitucional, e somente ela, o encargo de declarar leis inconstitucionais, ao passo que nos Estados Unidos, tanto a Suprema Corte quanto os demais juízes e tribunais também podem, nos limites da sua jurisdição, fazer o controle de constitucionalidade. Já o Brasil adotou um modelo híbrido que congrega vários desses elementos em uma miríade desafiadora de competências em que, geralmente, há um controle precípua do Supremo Tribunal Federal por meio de ações concentradas e recursos extraordinários, ainda que juízes e tribunais estejam autorizados a realizá-lo também.

⁴¹ Quando Herani discute a anomia do processo constitucional brasileiro, asseverando que Supremo Tribunal Federal, embora não seja um Tribunal Constitucional clássico, desempenha funções típicas desse tipo de corte, ele critica o modelo abstrato de controle de constitucionalidade, que se baseia em uma interpretação meramente sintática e ignora a realidade normativa. Visando a superação desse modelo normativo e a adoção de um modelo concreto, ele afirma que “os fatos não são mais trabalhados como objeto em relação ao qual se reportam as disposições normativas em contraste, mas são considerados elementos inseparáveis do conflito constitucional”, (HERANI, R. G. **Anomia do processo constitucional objetivo**. Revista de Informação Legislativa, v. 188, p. 209-228, 2010, p. 223-224).

⁴² Ibid., p. 163.

⁴³ Nesse sentido, parece que Marinoni tenta alertar que o Brasil também deveria se encaminhar para um controle que supere essa concepção normativa e veja a importância dos fatos constitucionais.

⁴⁴ MARINONI. Fatos Constitucionais ?...2024, p. 164.

Outrossim, há fatos litigiosos que possuem natureza geral, ou mesmo que interessam a todos, sem que isso possa excluir a sua importância do caso concreto. Como exemplo, Marinoni cita “a nocividade de um produto (fato geral) que pode justificar a formação de um precedente que interessa a todos os consumidores e constituir fundamento de decisão de juiz de primeiro grau⁴⁵”.

Posto isto, voltemos a investigar a definição de fatos constitucionais mediante a visão de Kenneth Culp Davis⁴⁶ e de David Faigman⁴⁷. Nesse segundo momento, a base de toda a discussão sobre fatos constitucionais está na correlação entre fato e direito. Inicialmente, eliminaremos a separação entre eles, para nós fatos e direito caminham juntos, sendo impossível a interpretação constitucional e a resolução de um litígio ser dar sem a interpretação de fatos, apenas com a interpretação de normas.

Não há, evidentemente, controvérsia entre as teorias da individualização e da substanciação no que se refere às causas de pedir. Atualmente, partimos do pressuposto de que o juiz domina as regras do universo jurídico, assim como as partes, garantindo que o processo contenha os fatos essenciais para a resolução do litígio. Contudo, as normas persistem como preceitos abstratos, universais e coercitivos, cuja aplicação ao mundo é a única via.

Assim, o que estamos a discutir é que os fatos moldam as regras, ao menos em parte, porque importam na visão de que o direito está constantemente em mudança e, que para dar conta da contingência da realidade, o juiz deve moldá-lo, se não mesmo criá-lo, para satisfazer as necessidades sociais. Nesse contexto, Marinoni fala que tanto a *common law* quanto a *civil law* preocuparam-se com os fatos litigiosos, ou seja, os fatos que foram trazidos pelas partes e que, a princípio, correspondem aos fatos relevantes, mas sem se preocupar com os fatos gerais.

Estes fatos, conforme dito anteriormente, são peça-chave para as disputas constitucionais e surpreendentemente os ordenamentos jurídicos, apesar de desenvolverem mecanismos para lidar com os fatos litigiosos, não desenvolveram tecnologias capazes de averiguar os fatos gerais/fatos constitucionais, de modo que a própria teoria da prova é indiferente aos fatos que dizem respeito à validade do “direito”⁴⁸.

⁴⁵ Ibid., p. 164.

⁴⁶ Trata-se da seguinte obra: “*Judicial, Legislative, and Administrative Lawmaking: A proposed research Service for the Supreme Court*”.

⁴⁷ Trata-se da seguinte obra: “*Constitutional Fictions: A Unified Theory of Constitutional Facts*”.

⁴⁸ Marinoni chega a advertir que “é como se os fatos respeitantes ao direito não fossem realmente fatos, ou como se os fatos gerais ou sociais pudessem ser interpretados pelo juiz segundo a sua própria experiência” (Ibid., p.29).

Embora reconheça que essa deficiência se manifeste tanto no *common law* quanto no *civil law*, ainda que por razões distintas, entre outros fatores, ao papel atribuído a Suprema Corte pelas tradições americana e europeia, Marinoni sustenta que a experiência com os fatos e, mais adiante, com os chamados fatos constitucionais, encontra terreno mais propício no *common law*, onde tende a ser acolhida e desenvolvida com maior vigor.

Para tanto, recorre às definições de Kenneth Culp Davis, jurista e advogado, que cunhou as expressões “*adjudicative facts*” e “*legislative facts*”. A primeira expressão diz respeito a preocupação das Cortes e Agências administrativas americanas com o que fazem as partes (“*adjudicative function*”) e, conseqüentemente, aos fatos (“*adjudicative facts*”) que dizem respeito a elas, ao passo que ao criar o direito, na qualidade de “*lawmaking*”, os fatos que informam tais decisões judiciais são denominadas de “*legislative facts*”.

Tal distinção é importante porque joga luz à circunstância de que o Judiciário, a exemplo do Legislativo, trabalha com fatos da realidade, sobretudo quando este cria precedentes vinculantes, como se uma lei o fosse. Ademais, a classificação de Davis constata que o Judiciário carece de bons instrumentos para averiguar fatos que transcendem as partes, com uma estrutura quase sempre precária para receber contribuições da sociedade.

Em complemento, Davis Faigman reestrutura a classificação de Kenneth de modo que os fatos constitucionais seriam produto de três grupos: os “*doctrinal facts*”, os “*reviewable facts*”, e os “*case-specific facts*”. Assim, os “*legislative facts*” correspondem aos “*doctrinal facts*” e aos “*reviewable facts*”, enquanto aos “*adjudicative facts*” correspondem aos “*case-specific facts*”.

Com base nessa divisão, Faigman quis dizer que os “*doctrinal facts*” servem como parâmetros ou *standards* para desenvolvimento de regras aplicáveis a casos similares, ao passo que os “*reviewable facts*” dizem respeito aos fatos que transcendem um caso e servem para o controle de constitucionalidade a partir dessas regras pré-definidas e os “*case-specific facts*” que, embora representem fatos importantes para a aplicação de normas constitucionais, são particulares a caso específico⁴⁹.

Para entender ainda melhor essa classificação de Davis Faigman e o porquê da alteração dos arquétipos desenvolvidos por Kenneth Culp David, precisamos lançar um olhar sobre o que se chama de fatos legislativos. Isto é, recordar a ideia de que, se fato e direito são lados complementares de um mesmo fenômeno, que é o próprio “Direito”, e se esse

⁴⁹ Em outros termos, a “*doctrinal facts*” serve para dar conteúdo a conceitos vagos, como por exemplo a liberdade de expressão, aplicáveis à casos particulares (“*case-specific facts*”) e os “*reviewable facts*” definem *standards* para definição da orientação constitucional de casos similares. (Ibid., p. 40).

fenômeno está em constante mudança, então o Poder Judiciário, para dar conta da contingência do mundo, age sobre os fatos para atender às necessidades sociais, da mesma forma que o Legislativo também age sobre os fatos.

Ou seja, é dizer que:

“[...] a elaboração dos “fatos legislativos” tem relevância porque esclarece que, em não poucas situações - especialmente no controle de constitucionalidade e quantos as Cortes Supremas estabelecem precedentes -, há necessidade de constatar, além dos fatos que estão no espaço das partes, aqueles que embasaram a lei, bem como o modo em que a lei se comporta perante a realidade e os seus efeitos concretos⁵⁰”.

A dificuldade de definir os fatos constitucionais, estaria supostamente na razão de que eles são, *a priori*, composto por outras categorias de fatos, seja aqueles encontrados na classificação de Davis ou naqueles demonstrados por Faigman, porque entre os fatos gerais, específicos ou legislativos, os “fatos” acabam ocupando espaços iguais em diferentes contextos. No entanto, Marinoni desmente essa falsa impressão. Para ele, um fato específico ou um fato litigioso até pode ser utilizado, erroneamente, como parâmetro para definição de um precedente relevante, assim como ocorreria com um fato geral ou fato legislativo, que costumeiramente são fatos constitucionais, a interpretação constitucional e o controle de constitucionalidade não estão sujeitos apenas aos “*reviewable facts*”⁵¹.

Ocorre que isso não quer dizer que os “*legislative facts*” possam ser, ao mesmo tempo, “*adjudicative facts*”. Isto quer dizer que, se um fato constitucional é “*reviewable*”, quando transcende casos particulares, ele não pode se apresentar como um “*adjudicative*” em outro caso. A aparente circularidade na taxonomia de Davis, então aparente na teoria, não se confirma na prática, porque pode haver um fato constitucional específico derivado de um “*case-specific facts*”⁵².

Aqui, a simples regra lógica do terceiro-excluído parece oferecer uma resposta satisfatória à questão. Entre a proposição dos “*legislative facts*” e dos “*adjudicative facts*” não há um terceiro caminho, ou uma das proposições é verdadeira, ou ela é falsa. Dito de outra forma, ou um fato é “*legislative facts*” ou ele é “*adjudicative facts*”. Assim o que importa não é o *lawmaking* em si, Judiciário ou Legislativo, mas a repetibilidade de

⁵⁰ Ibid., p. 34

⁵¹ Ibid., p. 42

⁵² Ibid., p. 42

determinado fato, que se for um fato geral enquadra-se em mais casos e é repetível, ou se é um fato específico não se enquadra em mais nenhum caso e, portanto, é irrepetível.

De outro lado, a teoria de Faigman também peca porque mesmo um precedente fixado a partir de “*case-specific facts*” continua, mesmo se for constituído no controle de constitucionalidade, um precedente, ou seja, não é exclusividade do “*reviewable facts*” formar um precedente. Ainda que um precedente formado por este último, seja um precedente formado com base num caso cujos fatos vão se repetir, enquanto um precedente formado por um “*case-specific facts*” é um precedente cujos fatos não vão se repetir, devendo ser aplicado na medida da sua similaridade com os outros casos⁵³.

A essa altura da discussão já sabemos que quanto maior a indeterminação de um conceito jurídico, que é aberto por natureza, maior também é a sua propensão à análise dos fatos. Essa é uma premissa incontestável dos fatos constitucionais. Nesse sentido, “tanto os fatos que importam para a concretização dos direitos fundamentais, quanto os fatos pressupostos pelo legislador para limitar um direito fundamental, são considerados fatos constitucionais⁵⁴”.

Não é à toa que Marinoni trabalha a ideia de os fatos legislativos, ou seja, aqueles que foram objeto dos legisladores para elaboração da lei, podem ser divididos em fatos pretéritos, atuais e futuros. Os fatos atuais, ou também chamados de fatos em discussão porque são os fatos que efetivamente estamos tratando em determinado caso, e os fatos pretéritos, que também podem ser classificados como fatos pretéritos, cuja metodologia própria define seu conteúdo, não nos interessa no momento.

Ao contrário, os fatos futuros parecem importantes, em demasia, para o controle de constitucionalidade. Quando fala em fatos futuros, Marinoni é claro em abordar o que a doutrina nacional chama de *prognose*, isto é, a prática legislativa de formular uma lei com base na previsão de ocorrência de um evento futuro. Assim, o controle sobre tais fatos futuros, depende da *prognose* legislativa, consubstanciando em verdadeiros fatos constitucionais⁵⁵.

Tanto que a premissa inversa é verdadeira. Algumas leis podem ser devolvidas ao Congresso, tendo em vista que a lei, produto final de determinada atividade legislativa, não considerou fatos que afetam diretamente o exercício de direitos fundamentais, geralmente associados também à desacordos morais. De todo modo, os fatos legislativos “são os que

⁵³ Ibid., p. 52.

⁵⁴ Ibid., p. 64.

⁵⁵ Ibid., p. 57.

dizem respeito ao mundo ou à vida das pessoas, ou seja, os que importam a quem produz o direito, seja o legislador sejam as Cortes ao exercerem função de *lawmaking*⁵⁶”

Retomando à questão da *prognose* legislativa, cabe dizer ainda que fatalmente a apreciação de dados da realidade aos processos em curso no âmbito do controle de constitucionalidade seria inevitável. Inclusive, a doutrina nacional também já estava apontando para um abandono gradual da concepção de hermenêutica segundo a qual o controle de constitucionalidade é a compatibilidade da lei impugnada ao texto da constituição, ou a concepção de que o controle de constitucionalidade segue as mesmas regras clássicas da hermenêutica clássica⁵⁷.

Embora diga que esta abordagem deponha mais a favor do instrumento processual adotado do que a própria decisão em sede de controle, Gilmar Mendes reconhece a inevitabilidade da comunicação entre norma e fato, ao ponto de dizer que os fatos legislativos futuros envolvem a “confirmação de um prognóstico fixado pelo legislativo ou da provável verificação de um dado evento⁵⁸”

Na visão dele, a “aferição dos fatos e prognoses legislativos pela Corte Constitucional é um controle de resultado (*Ergebniskontrolle*) e não um controle de processo (*Verfahrenskontrolle*)⁵⁹”, de modo que requer a participação de terceiros (“*amicus curiae brief*”). Além disso, não há muita racionalidade na substituição, pura e simples, de uma intuição do legislador pela intuição do judiciário, sobretudo porque a intuição dos

⁵⁶ Ibid., p. 64.

⁵⁷ Segundo a doutrina clássica, as antinomias, ou seja, as incompatibilidades de normas infraconstitucionais entre si, são resolvidas por regras próprias. Nesse caso, parte do pressuposto de que o ordenamento jurídico é uno e coerente. Logo, para se resolver uma questão de “ilegalidade”, deve-se, primeiro, privilegiar a harmonização das regras por meio de interpretação sistemática ou pela técnica da concordância prática, que delimita os âmbitos de incidência recíprocos e preserva, quanto possível, os valores em jogo. Se o conflito persistir, recorrem-se à três cânones clássicos. Isto é, a norma superior prevalece sobre a inferior (*lex superior*). Já a norma especial tem primazia sobre a geral no seu campo próprio (*lex specialis*) e a norma posterior afasta a anterior quando a revoga expressamente, quando lhe é incompatível ou quando regula inteiramente a mesma matéria. Quando os próprios critérios entram em choque, utilizam-se metacritérios. Em regra, o hierárquico supera o cronológico e a especialidade prefere-se ao cronológico, sempre com a devida atenção às circunstâncias do caso concreto e às balizas doutrinárias e jurisprudenciais. A classificação do conflito também orienta a resposta, pois as antinomias podem ser total–total, total–parcial ou parcial–parcial, o que aponta, respectivamente, para exclusão integral, restrição do alcance ou convivência delimitada por recortes de incidência. Nessa perspectiva, o controle de constitucionalidade, na concepção normativa, é o exame de compatibilidade de uma regra, ou situação jurídica, com o texto da Constituição Federal. Na prática, quando a pretensão jurídica se funda em norma infraconstitucional, como uma lei ordinária, cabe ao intérprete verificar sua conformidade com a Constituição. Se não for, não poderá fazê-la incidir, porque no conflito entre uma norma ordinária e a Constituição é esta que deverá prevalecer. (BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 23).

⁵⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade: Hermenêutica Constitucional e Revisão de Fatos e Prognoses Legislativos pelo órgão judicial**. Revista Jurídica Virtual, Brasília, v. 1, n. 8, jan. 2000, p. 7.

⁵⁹ Ibid., p. 9.

parlamentares gozaria de muito mais credibilidade popular e representação democrática do que a intuição dos juízes⁶⁰.

Por outro lado, a discussão sobre as tensões entre a “realidade que se vive e a realidade desejada⁶¹” aponta que as regras formais exigíveis para a atividade legislativa não estabelecem limites legais claros ou balizas para que a prática legislativa ocorra por meio de fatos, obrigatoriamente.

Isto é, apesar de admitirmos que o *fact-finding* legislativo ganha mais relevância para jurisdição constitucional, é possível dizer que os fatos legislativos são uma “ampla categoria de fatos usados para informar a decisão legislativa (e das agências), considerando as circunstâncias e o background, à semelhança da chamada *occasio legis*⁶²”. Dentro desse campo, surgem outros muitos modelos de controle, a exemplo do controle semiprocedimental, que diferentemente de controlar questões formais ou materiais das leis impugnadas, avançam sobre “o que tradicionalmente se denomina questões interna corporis às Casas Legislativas⁶³”.

Nesse contexto, valendo-se também da definição de David Faigman, Roberta Simões Nascimento qualifica os fatos legislativos como fatos de caráter geral, que se contrapõe aos fatos adjudicativos, para revelar que a “legislação baseada em evidência (*evidente-based legislation*) não é o mesmo e não se confunde com a pesquisa empírica no direito (*empirical legal scholarship*)”, assumindo que este último também não dá origem, necessariamente, a legislação baseada em fatos⁶⁴.

O interessante é que, ao trabalhar a noção de que as decisões legislativas se apoiam em dados da realidade, ainda que desprovidos de evidência, chegamos à conclusão de que não somente elas, do ponto de vista da racionalidade legislativa importam, mas que os fatos importam também para a racionalidade externa, ou seja, não basta dizer que a decisão legislativa é coerente quanto às suas premissas, mas é dizer que “as premissas foram aceitas

⁶⁰ Segundo Gilmar Mendes, é por esta razão que a Comissão que elaborou o anteprojeto da Lei n. 9.868/1999 teria dado ao Relator a prerrogativa de requisitar esclarecimentos adicionais de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, com intuito de ouvir especialistas e convocar audiência pública sobre os assuntos discutidos nos casos submetidos à Corte.

⁶¹ NASCIMENTO, Roberta Simões. **A legislação baseada em evidências empíricas e o controle judicial dos fatos determinantes da decisão legislativa**. Revista Eletrônica da PGE RJ, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, set./dez. 2021. DOI: 10.46818/v4i3.253, p. 4.

⁶² Ibid., p. 5.

⁶³ NASCIMENTO, Roberta Simões. **O controle semiprocedimental da legislação: lineamentos introdutórios**. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Org.). Transformações do Direito Administrativo: Controle de Administração Pública: diagnósticos e desafios. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. p. 107-122, p. 109.

⁶⁴ NASCIMENTO. A legislação baseada em evidências empíricas e o controle judicial dos fatos determinantes da decisão legislativa... 2021, p. 9.

corretamente⁶⁵”. Afinal, leis racionais são leis arrazoadas porque possuem razões que depõem em sua defesa.

Não é por outra razão que a autora classifica esse controle de constitucionalidade, com base em fatos legislativos, como um terceiro “tipo de controle⁶⁶” (*tertium genus*⁶⁷), o que, posteriormente, será definido por ela como controle semiprocedimental de constitucionalidade. Isto é, se não bastasse o escrutínio tradicional do controle de constitucionalidade (formal e material), o controle semiprocedimental, baseado em noções vagas de devido processo legislativo e estrito cumprimento dos prazos regimentais, avançaria sobre os atos legislativos, sem que isso configure revisão material deste ato atacado.

Em outras palavras, o controle semiprocedimental não se destina ao controle do mérito, nem dos requisitos formais exigidos pela Constituição, “mas da revisão do processo deliberativo adotado no seio das Casas Legislativas⁶⁸”, motivo pelo qual pretende complementar os critérios já existentes no controle de constitucionalidade do Brasil. Outrossim, o controle de constitucionalidade age sobre os fatos legislativos como uma espécie de sindicabilidade, visto que, embora o legislador possa escolher os meios e os fins da legislação, inclusive a faculdade de legislar ou não, seria vedado que os fatos determinantes da legislação seja incompatível com a realidade empírica.

Não obstante, haveria uma linha tênue entre a margem de liberdade das escolhas legislativas e a valoração dos elementos fáticos para a tomada de decisão. Como exemplo, Roberta Simões Nascimento cita que a Constituição estabelece a obrigação de que sejam aprovadas leis voltadas para dificultar o acesso de alguns produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e arremata que para uma:

“determinada substância seja incluída na lista de substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial, a decisão legislativa pressupõe, necessariamente, a consideração sobre a efetiva nocividade da substância em concreto, ou seja, um dado fático, não sendo possível ignorar tais propriedades

⁶⁵ Ibid., p. 14.

⁶⁶ Ibid., p. 16.

⁶⁷ Ou seja, o controle de constitucionalidade que pretende revisar o *fact-finding* durante o processo de elaboração da lei pelo legislador é do tipo semiprocedimental. Nesse âmbito, há uma diferença sensível desta espécie para outros tipos de controle sobre os fatos, a exemplo do controle baseado em fatos proposto por Marinoni.

⁶⁸ NASCIMENTO. O controle semiprocedimental da legislação: lineamentos introdutórios... 2022, p. 113.

efetivamente atestadas no plano da realidade extrajurídica para a tomada de decisão legislativa⁶⁹”

Isto porque, “não é possível compreender ou avaliar a elaboração legislativa sem o seu componente factual. A realidade é uma só, de modo que os legisladores não poderiam criar uma realidade paralela⁷⁰”. Obviamente, a questão é ainda mais sensível porque nem todos os fatos devem receber o mesmo tipo de escrutínio⁷¹ e, no Brasil, a realização de audiências públicas, conforme dispõe a Lei n. 9868/1999, vem se transformando mais em espaços de abertura democrática para receber as contribuições de diversos atores da jurisdição constitucional do que escrutínio “da premissa fática da decisão legislativa propriamente dita⁷²”.

Dito isto, é importante ressaltar que a disfuncionalidade epistêmica, nas palavras de da autora, não deve servir de entrave para a teorização do assunto. Muito embora o trabalho também adote a perspectiva que, para além dessa abertura democrática ao diálogo, não somente há uma ausência do escrutínio dos fatos legislativos, como também uma abertura eminentemente retórica⁷³.

Com efeito, quando abordou os fatos legislativos em sua obra, ela pretendia abordar a dificuldade da elaboração de leis baseadas em evidências. Tendo em vista que os fatos científicos não são de domínio público, eles podem ser comprovados ou não, refutados ou confirmados e podem se alterar, de modo que os problemas oriundos desta atividade mereciam um enfrentamento específico.

No entanto, cabem mais algumas palavras sobre o assunto para fins dessa investigação. A primeira delas, é ressaltar que, por mais importante que seja o compromisso dos legisladores com a realidade fática, a racionalidade própria do debate legislativo faz com

⁶⁹ NASCIMENTO. A legislação baseada em evidências empíricas e o controle judicial dos fatos determinantes da decisão legislativa... 2021, p. 16.

⁷⁰ Ibid., p. 17.

⁷¹ Valendo-se das definições de Kenneth Culp Davis, Roberta alude aos tipos de fatos existentes, quais sejam: (1) de fatos estreitos e específicos a fatos amplos e gerais; (2) de fatos centrais ou críticos para fatos de fundo ou periféricos; (3) de suposições ou fatos prontamente aceitos a suposições ou fatos controversos; (4) de proposições factuais que são quase inteiramente factuais a proposições um tanto factuais que são misturadas com julgamento, política ou preferência política; (5) de fatos prováveis a fatos que não podem ser provados nem refutados e, portanto, devem ser encontrados a partir da legislação sobre os fatos, presumindo-os, impondo o ônus a uma das partes ou fazendo uma suposição informativa ou desinformada; e (6) de fatos sobre partes imediatas ou fatos que são apenas ou principalmente por eles conhecidos a fatos sem relação com as partes imediatas. Em seguida, aprecia a maneira pela qual cada um deveria ser esclarecido.

⁷² Ibid., p. 22

⁷³ Ora, é dizer que, embora se diga que não há relação estreita entre direito e retórica, ninguém contesta a natureza retórica de uma audiência. Ou seja, a pretensão dos oradores em tentar convencer um público por meio de um texto (VON SCHLIEFFEN, Katharina Grafín. **Iluminismo retórico: contribuições para uma teoria retórica do direito**. 1. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2022, p. 247).

que eles não busquem a verdade, como é a regra no processo judicial, de modo que os legisladores manejam os fatos buscando o convencimento sobre a situação, tal “como um advogado maneja as provas em busca do convencimento do julgador⁷⁴”.

A segunda delas, é que a abordagem teórica empreendida por Roberta Simões Nascimento diz respeito à atividade desenvolvida no parlamento e, ainda que contorne algumas questões acerca do controle judicial da atividade legislativa baseada em fatos, procura discutir a questão sob um olhar interno, considerando que os atores políticos atuam por janelas de oportunidade (*second-best*), de modo que falar em fatos legislativos, sob a ótica do parlamento, não é o mesmo que falar de fatos legislativos sob olhar do Judiciário.

2. 3. DO CONHECIMENTO E SELEÇÃO DOS FATOS CONSTITUCIONAIS

Não obstante a definição dos fatos constitucionais, ela não resume um segundo problema que temos em mãos, qual seja, o conhecimento e a interpretação dos fatos constitucionais. Os fatos constitucionais são de suma importância na busca pela verdade⁷⁵ na jurisdição constitucional, mas diferentemente do processo civil, não conta com instrumentos suficientes para esclarecê-los, ou seja, eles se limitam a participação de *amicus curiae* e audiências públicas⁷⁶, seja ou não seja no Supremo Tribunal Federal.

Dessa maneira, há um risco de usar empiricamente a descoberta de um fato constitucional como argumento normativo, mesmo que os fatos notórios, ou seja, fatos cujo conhecimento são mais autoevidentes, existam. Isto porque, ocorre a utilização dos fatos constitucionais travestidos de princípios implícitos, com intuito de justificar uma argumentação estritamente normativa ou, como fez *Dworkin*, atestar que há fatos que não

⁷⁴ NASCIMENTO. A legislação baseada em evidências empíricas e o controle judicial dos fatos determinantes da decisão legislativa...2021, p. 23.

⁷⁵ Embora tenha sido introduzido há mais de vinte anos, “ainda é preciso sedimentar o significado e a importância dos fatos constitucionais” (MARINONI. Do Controle Abstrato de Constitucionalidade... 2022, p. 84). Por isso, Marinoni assinala que não é cabível uma decisão normativa quando os fatos estão na base da discussão constitucional, de modo que a Corte está vinculada aos fatos e à verdade do Estado Constitucional.

⁷⁶ Nas palavras de Marinoni: “A percepção de que as normas constitucionais, para poderem ser implementadas a partir das necessidades das pessoas e da evolução dos fatos sociais, reclamam análise à luz da facticidade que lhes diz respeito, obrigou a inserção de mecanismos aptos à discussão dos fatos em sede de controle de constitucionalidade, vendo-se nas audiências públicas, na produção de prova e na participação de amici curiae formas de responder à importância da busca da verdade no Estado Constitucional . Aliás, a participação popular por intermédio dos amici curiae passou a ser vista como fator de legitimação da jurisdição constitucional, indispensável para o respeito ao pluralismo democrático e para a Corte poder deliberar ao lado dos diferentes grupos” (MARINONI. O diálogo institucional com base nos fatos constitucionais... 2023, p. 36).

precisam sequer de comprovação (referindo-se aos prejuízos psicológicos que as crianças negras sofriam com a política de discriminação racial nos e-Estados Unidos⁷⁷).

Além disso, existe uma outra prática em curso, muito comum tanto na Suprema Corte Americana quanto no Supremo Tribunal Federal, que é bastante perniciosa para o Estado Democrático de Direito e, basicamente, consiste na dita “*in-house fact finding*”⁷⁸, ou seja, na pesquisa elaborada, via *internet* e outros meios de informação, na qual a Corte Constitucional, por iniciativa própria, procura saber e levantar dados ou informações a respeito de determinado fato.

Essa medida, frequentemente desprovida de contraditório, compromete de maneira significativa a busca pela verdade material, pois transfere aos próprios julgadores a tarefa de reunir os elementos que fundamentarão suas decisões. Nesse contexto, a instrumentalização da verdade não pode ser confundida com a sua autêntica persecução. O ponto nevrálgico, portanto, consiste em reconhecer que a jurisdição constitucional deve desenvolver mecanismos idôneos de apuração dos fatos constitucionais e da própria verdade, a exemplo do que ocorreu no processo civil, que logrou construir uma teoria sistemática da prova.

A bem da verdade, a auto-seleção de fatos sem que haja contraditório e uma efetiva busca da verdade não parece ser o único temor de Marinoni, talvez, este seja a circunstância segundo a qual, os juízes e ministros integrantes dessas cortes constitucionais, quando ignoram os fatos constitucionais, baseiam-se em apostas ou interpretações dos fatos a partir das suas experiências ou do que seria uma “experiência comum”⁷⁹ ou mesmo de um “lugar-comum”⁸⁰.

⁷⁷ Trata-se do caso *Brown v. Board of Education*, um dos mais determinantes julgados pela Suprema Corte Americana para o fim da segregação racial nos Estados Unidos. Do ponto de vista jurídico, ele tem sido arguido por diversos autores, obviamente americanos ou não-americanos, como ponto paradigmático de suas concepções de direito. Como fez Marinoni, a aludir que o problema de Dworkin não era interpretativo, mas um problema fático (um caso particular de “fato notório”). Aqui, nos limitamos a dizer que o caso *Brown v. Board of Education* é um dos melhores exemplos de desacordos morais não-razoáveis que existem nos Estados Unidos. Ao menos, é isso que Steven Levitsky e Daniel Ziblatt afirmam quando dizem que as normas que sustentam o sistema político norte-americano repousam na exclusão racial, visto que a estabilidade dos estados do sul só foi alcançada porque “a exclusão racial contribuiu diretamente para a civilidade e a cooperação partidárias que passaram a caracterizar a política norte-americana no século xx” (LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel (Trans.). **Como As Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 140).

⁷⁸ Ibid., p. 122.

⁷⁹ MARINONI. Fatos Constitucionais ?...2024, p. 33.

⁸⁰ Essa técnica hermenêutica é bastante conhecida por nós, apesar de não ser tão explorada por Marinoni. Isto é, trata-se da *tópica*, que é uma técnica de pensar por problemas ou uma técnica para resolver problemas, desenvolvida pela retórica (VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência**. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 1979, p. 17.). Esse método antigo (“*tópica*”) caracteriza-se por utilizar como ponto de partida justamente o “*senso comum*”, porquanto vale-se daquilo que é considerado verossímil para construir suas proposições (Ibid., p. 20). A importância dessa técnica é tanta que o Gilmar Mendes reconhece que a virtude da *tópica* é afastar “a ilusão, alimentada pelo método hermenêutico-clássico, de que se poderia separar, em departamento estanques, os elementos fáticos e normativos envolvidos” (MENDES. Controle de Constitucionalidade... 2000, p. 1), embora admita que a sua adoção radical poderia significar a desvalorização ou degradação da norma.

Ora, a seleção dos fatos constitucionais e a seleção das provas ganham especial relevo a partir dessas preocupações. Como foi dito anteriormente, a capacidade probatória na via do controle constitucional é sensivelmente menor do que no processo civil, ainda assim, Marinoni advoga que a escuta de *amicus curiae* e especialistas sobre os assuntos em discussão, nos termos da Lei n. 9.868/1999⁸¹, é o meio adequado para esclarecer os possíveis fatos constitucionais.

Segundo ele, os fatos constitucionais são “passíveis de esclarecimento mediante depoimento de especialistas, auxiliados por meio de pesquisas científicas e empíricas de natureza social⁸²”, principalmente para revelar os fatos que estão em torno da zona de penumbra dos direitos fundamentais. Nisso, podemos voltar à distinção dos fatos litigiosos -, agora tratamos como fatos constitutivos do litígio -, para os fatos constitucionais -, encarados como fatos constitucionais essenciais.

Isto porque, as partes alegam seu direito através dos fatos que o constituem, ou seja, o “princípio da substancialização⁸³” é parte inequívoca do direito processual civil, ao passo que no controle de constitucionalidade não se afirma um fato que constitui um direito, mas um fato que é essencial, direto ou principal para esclarecer fatos que gravitam os dispositivos impugnados. Assim, os fatos constitucionais essenciais dizem respeito aos fatos que devem ser esclarecidos por especialistas e que são necessários para à decisão da questão constitucional.

Por óbvio, a seleção de tais fatos não poderia ser relegada, exclusivamente, ao relator. Isto é dizer que, idealmente, o relator não pode ter a última palavra sobre os fatos constitucionais⁸⁴, tampouco sobre se deve produzir provas a respeito deles. O relator deve perquirir tais fatos e os órgãos colegiados dos quais faz parte, no caso do Supremo Tribunal Federal, o plenário, deve decidir sobre sua produção.

Do contrário, se um único membro do corpo decisório pudesse impedir que os fatos constitucionais fossem privados, impediria, conseqüentemente, que os demais colegas

⁸¹ Diferentemente do Juiz e do Tribunal de Justiça que lidam com fatos litigiosos, a Corte quando lida com fatos constitucionais não pode argumentar que “a matéria é exclusivamente de direito, de modo que precisam ser esclarecidos” (MARINONI. Do Controle Abstrato de Constitucionalidade...2022, p. 30) mesmo quando é possível proferir uma decisão normativa. Até porque a Corte, quando lida com a interpretação de “normas que incidem sobre a realidade, deve justificar à população e para as demais instituições, também titulares da interpretação constitucional” (Ibid., p. 30).

⁸² MARINONI. Fatos Constitucionais ?...2024, p. 169.

⁸³ Segundo Humberto Theodoro Júnior, o exercício do direito de ação deve se fazer à base de uma causa *pretendi*, ou seja, que compreenda o *fato* ou o *complexo de fatos* de que se extraiu a conclusão a que chegou o pedido formulado na petição inicial. Por isso, a descrição do fato gerador do direito subjetivo passa como requisito que tem de ser identificado desde logo (JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil** - Vol. 1. 61. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020, p. 750).

⁸⁴ MARINONI. Fatos Constitucionais ?...2024, p. 176.

decidissem adequadamente. Idealmente, Marinoni supõe que sequer a maioria poderia decidir por não produzir os fatos constitucionais porque seria o mesmo que impedir que a “minoria”⁸⁵ dos julgadores tivessem acesso à eles.

Evidentemente, os fatos constitucionais são difíceis de comprovar⁸⁶, é possível dizer que alguns fatos são inesclarecíveis, e, portanto, a seleção dos fatos, bem como a admissão das provas, merece uma análise pormenorizada, diferenciando o raciocínio para obter as provas e o raciocínio decisório. Isto, antes de ser valorada, a prova deve ser aprovada, assim como a inconstitucionalidade -, antes de ser declarada -, também deve ser comprovada.

A delicadeza do problema exige que se diferencie com nitidez a formação do juízo em decisões singulares e a construção da decisão em órgãos colegiados. No âmbito colegiado, a sensibilidade do procedimento se intensifica porque o percurso argumentativo não é linear⁸⁷, tampouco unitário, e se desdobra em múltiplas razões autônomas que, muitas vezes, não se encontram.

É nesse registro que ganha pertinência a advertência de que “o direito brasileiro utiliza uma técnica decisória que dá origem a votos individuais que não se comunicam”⁸⁸. Quando os votos permanecem em silos, o colegiado perde a sua vocação deliberativa, e o resultado judicial deixa de refletir uma síntese racional compartilhada para converter-se em simples soma aritmética de preferências individuais.

As consequências teóricas e práticas dessa falta de comunicação são severas. Sem um diálogo explícito entre os fundamentos, torna-se opaco o real alcance do consenso quanto ao sentido das provas produzidas, quanto à determinação dos fatos relevantes e quanto à aceitação de presunções que, não raro, sustentam o itinerário inferencial do julgador.

Mais do que isso, esvai-se a possibilidade de aferir a coerência interna entre o raciocínio probatório e a conclusão, pois não há um fio condutor que costure as premissas

⁸⁵ MARINONI. Fatos Constitucionais ?...2024, p. 176.

⁸⁶ Segundo Herani, “a inconstitucionalidade das leis se prova” (HERANI, Renato Gugliano. **A prova da inconstitucionalidade das leis na Justiça Constitucional brasileira**. 2012. 463 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012., p. 28). Isto é, a decisão no controle de constitucionalidade não pode repousar apenas em confronto textual entre normas, ela precisa averiguar, necessariamente, a prova da lei impugnada. Nesse sentido, a presunção de constitucionalidade é um vínculo normativo que organiza de forma assimétrica o ônus da prova no juízo de inconstitucionalidade. Tanto que, por ser uma presunção *juris tantum*, ela favorece a lei até prova em contrário e, com isso, desloca para quem a impugna uma carga argumentativa-probatória qualificada. O que muda é a prevalência de um tipo de prova sobre outro a depender do tipo de alegação de inconstitucionalidade. Se for uma alegação de vício formal (fato do abuso do poder de legislar), dá-se preferência à prova cronológica e documental do defeito procedimental. Se for uma alegação de vício material (fato do abuso do poder de legislar), dá-se preferência para prova empírica. Caso seja uma inconstitucionalidade por omissão (fato da omissão legislativa), a prova será a inatividade frente o dever constitucional (absoluta) ou da lacuna discriminatória (relativa).

⁸⁷ MARINONI. Fatos Constitucionais ?... 2024, p. 182.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 183.

majoritárias. Nessa moldura, a qualidade das decisões colegiadas readquire centralidade, não por fetichismo, mas porque impõem um patamar mínimo de convergência justificatória, favorecem a elaboração de uma *ratio decidendi* inteligível e entregam à sociedade um pronunciamento que se apresenta como resultado de deliberação, e não de mera justaposição de votos⁸⁹.

Ainda nessa trilha, cumpre reconhecer que, para Marinoni, o juízo que se elabora a partir da prova não se esgota na materialidade da evidência, abrindo espaço concorrente ao livre convencimento motivado do julgador. O ponto sensível não reside em opor prova e convicção, mas em disciplinar a maneira pela qual a convicção se ancora em critérios públicos de racionalidade. Por isso, a escuta qualificada de especialistas e a participação de *amici curiae* não figuram como ornamentos procedimentais, mas como mecanismos de contenção de abusos epistêmicos, capazes de reduzir o risco de maltrato dos fatos e de fortalecer “um controle de constitucionalidade efetivamente responsivo⁹⁰”, atento aos dados do mundo e às exigências da coerência prática do direito.

Ora, é dizer que os fatos constitucionais não são apenas fatos gerais que despontam como fatos imprescindíveis para o controle de constitucionalidade. Eles são isto e bem mais. Os fatos constitucionais trabalham em múltiplas instâncias e a primeira deles diz respeito ao desvalor que a definição predominante tem sobre o que é o direito. Ou seja, o direito é norma, abstrata e normativa, mas também é facticidade: reúne os aspectos da realidade que revelam ser essenciais para cumprir com os compromissos que a própria norma acaba assumindo.

Nesse sentido, os fatos constitucionais, por existirem, também precisam de provas. A lógica do processo civil não é de todo errada, no sentido que a prova deve ser produzida, provada e valorada. Os fatos no processo no controle de constitucionalidade devem igualmente ser provados (embora nem sempre seja possível). E, muito provavelmente, as audiências públicas podem ser a melhor forma de fazê-lo.

⁸⁹ Ibid., p. 183.

⁹⁰ Ibid., p. 183.

3. POR QUE AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SÃO NECESSÁRIAS PARA A COMPREENSÃO DOS FATOS NA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL?

Uma das questões mais persistentes no âmbito do controle de constitucionalidade reside na divergência de concepções acerca da participação civil. Não se trata, propriamente, de discutir se deve ou não haver audiências públicas, consultas à peritos, técnicos e outros meios de esclarecimentos de fatos na Corte Constitucional, mas de compreender o fundamento teórico que sustenta essa abertura à sociedade. Tanto que se observa, com frequência, uma tensão entre o constitucionalismo popular e o constitucionalismo democrático, uma vez que cada uma dessas perspectivas atribui pesos distintos à participação da sociedade na tomada de decisões.

Em linhas gerais, o constitucionalismo popular parte da premissa de que o “povo⁹¹” é um dos principais intérpretes da Constituição. Especialmente no que tange às audiências públicas, embora não figurem como instrumento central nas formulações de seus autores, elas alinham-se à ideia de uma “maior participação dos cidadãos na determinação do significado constitucional⁹²”. Já o constitucionalismo democrático mantém uma relação mais direta e, inclusive, mais explícita com tais audiências, reconhecendo o papel proeminente do Judiciário na interpretação constitucional, mas ressaltando que essa atividade deve ser conduzida em sintonia com os “valores e expectativas da sociedade⁹³”.

Também é constante nessa discussão a influência do pensamento de Peter Häberle, que se apresenta como um dos principais teóricos que servem de base para a adoção das audiências públicas nas “jurisdições constitucionais⁹⁴”. O autor defende a ampliação dos instrumentos de informação e de participação disponíveis aos juízes constitucionais, conferindo destaque às audiências públicas e à intervenção de interessados como formas de

⁹¹ Com isso, queremos dizer que “a crítica fundamental do constitucionalismo popular reside no desacoplamento entre o Direito e o povo. Ou seja, o constitucionalismo popular ao criticar de forma severa a ideia de supremacia judicial, última palavra, e reivindicar um papel protagonista do povo, nos obriga a repensar sobre o amplo e profundo distanciamento que hoje existe entre o Direito que temos e as pessoas sobre as quais esse Direito se aplica” (GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais**. 2015. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 18).

⁹² ROBERT, Wilken Almeida; MENEZES, Rafael da Silva. **Da efetividade das audiências públicas como instrumento de deliberação no âmbito do Poder Judiciário**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 169-196, jan./abr. 2021. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/74385>, p. 173.

⁹³ Ibid., p. 174.

⁹⁴ VALE, André Rufino do; MENDES, Gilmar Ferreira. **O Pensamento de Peter Häberle na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. DPU N° 28-Jul-Ago/2009 - DOUTRINA, n. 28, p. 71-94, 20 jul. 2013. DOI: 10.11117/22361766.28.01.07, p. 72.

democratizar o processo interpretativo. Para ele, é indispensável reconhecer as "potências públicas pluralistas como intérpretes em sentido amplo da Constituição⁹⁵", de modo que a hermenêutica constitucional se realize em diálogo permanente entre o Estado e a sociedade.

Nesse contexto, em que é importante depurar os diversos meios disponíveis para o esclarecimento de fatos e, na qual audiências públicas já se inserem nas discussões sobre a participação civil no processo constitucional, entende-se que elas representam o instrumento técnico mais adequado para a aferição e a deliberação pública sobre os fatos, permitindo que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a Constituição e firmar precedentes vinculantes, o faça em diálogo efetivo com a realidade e com os diversos atores sociais que a compõem.

A incorporação desses fatos à interpretação constitucional não é apenas uma exigência metodológica, mas um imperativo de legitimidade democrática, pois assegura que as decisões da Corte se mantenham ancoradas na realidade social que pretendem regular e permaneçam abertas ao contínuo processo de deliberação pública.

Feitas essas observações iniciais, esclarecemos que o presente capítulo busca aprofundar a análise empreendida a respeito dos fatos constitucionais, compreendidos como os elementos da realidade social e empírica que integram o processo hermenêutico da Constituição. O nosso objetivo é acentuar as conclusões do capítulo anterior sobre como identificar os fatos constitucionais; entender como as audiências públicas podem nos auxiliar; e identificar como elas podem servir de meio probatório no controle de constitucionalidade⁹⁶.

Para tanto, a estrutura organizacional do presente capítulo está segmentada em três eixos: (i) o contexto de surgimento e implementação das audiências públicas; (ii) as principais críticas direcionadas à forma como elas têm sido convocadas e conduzidas; e (iii) o balanço acerca da experiência acumulada após mais de duas décadas desde sua implementação na jurisdição constitucional brasileira.

3.1. O CONTEXTO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

⁹⁵ Ibid., p. 76.

⁹⁶ Se a importância dos fatos já foi estabelecida, cabe indagar a função das audiências públicas. Nesse sentido, como se verá adiante, as audiências públicas desempenham ao menos quatro funções diferentes (em primeiro lugar, ela é informativa e instrutória; em segundo lugar, ela é uma abertura para a participação popular; em terceiro lugar, ela incrementa a legitimidade da Corte; em quarto lugar, ela veicula embate entre diversos grupos de interesse). Dito isto, buscaremos pensar "pensar no desenvolvimento de uma teoria da prova que alcance o controle de constitucionalidade e o ambiente das cortes constitucionais" (PEREIRA, Paula Pessoa; FORTES, Luiz Henrique Krassuski. **Instrução probatória e funções da audiência na jurisdição do STF**. Consultor Jurídico, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-05/observatorio-constitucional-instrucao-probatoria-funcoes-audiencia-publica-jurisducao-stf/>. Acesso em: 14 de outubro de 2025) mediante as audiências públicas.

Evidentemente, as audiências públicas realizadas no Supremo Tribunal Federal refletem uma parcela considerável do momento histórico em que o nosso controle de constitucionalidade está inserido, de modo que a participação da sociedade civil é desejável porque age como fator determinante para a legitimidade do Poder Judiciário, sobretudo se considerarmos o discurso de concretização de direitos fundamentais estampada na Constituição Federal de 1988.

Tanto que chegamos a afirmar anteriormente que, na visão do Gilmar Mendes, as audiências públicas teriam surgido, mediante a criação da Lei n. 9.868/99, para dar conta dos fatos que rodeiam disputas judiciais travadas no Supremo Tribunal Federal. Essa impressão é compartilhada por outros autores, que dizem que o objetivo precípua desse instrumento de participação popular é “viabilizar esclarecimentos acerca de discussões fáticas levadas à apreciação do STF em sede de controle de constitucionalidade⁹⁷”.

Segundo Davi Oliveira Costa e outros, o texto normativo, conforme evidenciado no parágrafo 1º do artigo 9º da Lei nº 9.868/99, bem como no parágrafo 1º do artigo 6º da Lei nº 9.882/99, confere prerrogativa à Corte de solicitar manifestações de especialistas (*"pessoas com experiência e autoridade na matéria"*⁹⁸) sobre os mais variados temas em debate. Ademais, a legislação prevê também instrumentos para a aferição de elementos técnicos, como a designação de peritos ou a formação de uma comissão de peritos, conforme disposto nos artigos mencionados.

Ora, a previsão de realização de audiências públicas no âmbito da jurisdição constitucional, bem como a figura do *amicus curiae*, foram estabelecidas pelas Leis nº 9.868/99 (que trata da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI e da Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC) e nº 9.882/99 (referente à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF). Tais mecanismos permitem que o “Presidente da Corte” ou o “Relator” do processo convoquem membros da sociedade civil para esclarecer matérias ou circunstâncias de fato, o que acabou “ampliando a interlocução entre o Estado e a sociedade civil na jurisdição constitucional⁹⁹”.

⁹⁷ COSTA, Davi Oliveira et al. **O caráter democrático (?) das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 1836-1873, 2023, p. 1846.

⁹⁸ Ibid., p. 1846

⁹⁹ MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da. **Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal**. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 62, p. 131-156, jun. 2017. DOI: 10.1590/1678-987317256206, p. 138.

A referida medida completou 20 (vinte anos) de criação em 2019. Ou seja, há mais de duas décadas temos um mecanismo de consulta a especialistas para o esclarecimento de matéria de fato e debate técnico no âmbito do Supremo Tribunal Federal, muito embora o primeiro uso desse instrumento somente ter ocorrido em 2007, efetivamente importante mencionar. Isto é, durante o julgamento de uma ADI que questionava dispositivos da Lei de Biossegurança, o Ministro Carlos Ayres Britto, relator do caso, invocou os parâmetros para audiências públicas previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, devido à ausência de regulamentação específica no Regimento Interno do Tribunal.

Por esse motivo que, no período entre “a criação do instituto (1999) e sua primeira utilização (2007), o Supremo Tribunal Federal julgou 702.469 (setecentos e dois mil quatrocentos e sessenta e nove) processos, sendo 1.931 (mil novecentos e trinta e um) deles de controle de constitucionalidade concentrado¹⁰⁰”, sem que o mecanismo de audiência pública fosse empregado.

Diante disso, a Emenda Regimental (ER) nº 29/2009 desempenhou uma função relevante ao reformar o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁰¹ e, consequentemente, impulsionar a democratização do Judiciário. Afinal, a presente alteração regimental formalizou o procedimento das audiências públicas e conferiu maior transparência à sua convocação, consolidando um espaço para a participação social e para o diálogo multissetorial.

¹⁰⁰ GUIMARÃES, Tatiane Bolsonaro. **Os papéis das audiências públicas no STF: um estudo do caso do Financiamento de Campanhas Eleitorais por pessoa jurídica (ADI 4650)**. 2018. Monografia (Escola de Formação) – Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2018, p. 16.

¹⁰¹ Atualmente, a matéria é disciplinada no Título IV (“Das audiências”) no Regimento Interno do STF (RISTF) e, à luz de tais disposições regimentais, as audiências públicas são, por definição, “*públicas*” nos termos do art. 154, *caput*, e destinam-se, em especial, à instrução de processos, salvo motivo relevante, bem como à oitiva de pessoas referidas nas competências regimentais dos arts. 13, XVII, e 21, XVII, conforme prevê o art. 154, inciso III. A convocação segue o rito do art. 154, parágrafo único, que disciplina minuciosamente o procedimento: “*o despacho convocatório deve ser amplamente divulgado e fixar prazo para indicação de expositores*” (parágrafo único, I); havendo posições antagônicas sobre o objeto da audiência, assegura-se a participação de “*defensores e opositores*” de modo a contemplar as diversas correntes de opinião (parágrafo único, II); cabe ao Ministro que presidir selecionar os habilitados, divulgar a lista, ordenar os trabalhos e fixar o tempo de cada manifestação (parágrafo único, III); os depoentes devem manter-se estritamente adstritos ao tema em debate (parágrafo único, IV); todo o ato é transmitido pela TV Justiça e pela Rádio Justiça (parágrafo único, V); os trabalhos são registrados e, conforme o caso, juntados aos autos do processo ou arquivados na Presidência (parágrafo único, VI); eventuais omissões procedimentais são resolvidas pelo próprio Ministro que houver convocado a audiência (parágrafo único, VII). A condução da audiência, por seu turno, é regida pelo art. 155: o Ministro que a preside delibera sobre os requerimentos que lhe forem dirigidos (art. 155, *caput*). Preserva-se a liturgia e a prerrogativa profissional dos advogados, dispondo o § 1º que ninguém se dirigirá ao Presidente da audiência senão de pé e com a devida licença, e incumbindo-se o § 2º ao secretário de fazer constar em ata tudo quanto nela ocorrer. Tomadas em conjunto, essas disposições — art. 154, *caput* e inciso III, com seu parágrafo único, I a VII, e art. 155, *caput* e §§ 1º e 2º — desenharam um modelo que combina publicidade, pluralidade e direção judicial unipessoal, com documentação formal do ato, reforçando a natureza instrutória das audiências públicas e sua utilidade para a formação do convencimento do Tribunal em temas de alta complexidade constitucional.

Em termos de números, embora não tenhamos os dados revisados, eles revelam que, entre 2007 e 2011, apenas cinco audiências foram realizadas, por exemplo. Já no intervalo dos dois anos subsequentes, entre 2011 e 2014, houve nove audiências públicas realizadas, com ênfase em 2013, quando foram convocadas seis sessões.

Caso seja necessário, é possível consultar essa estatística na tabela. Abaixo:

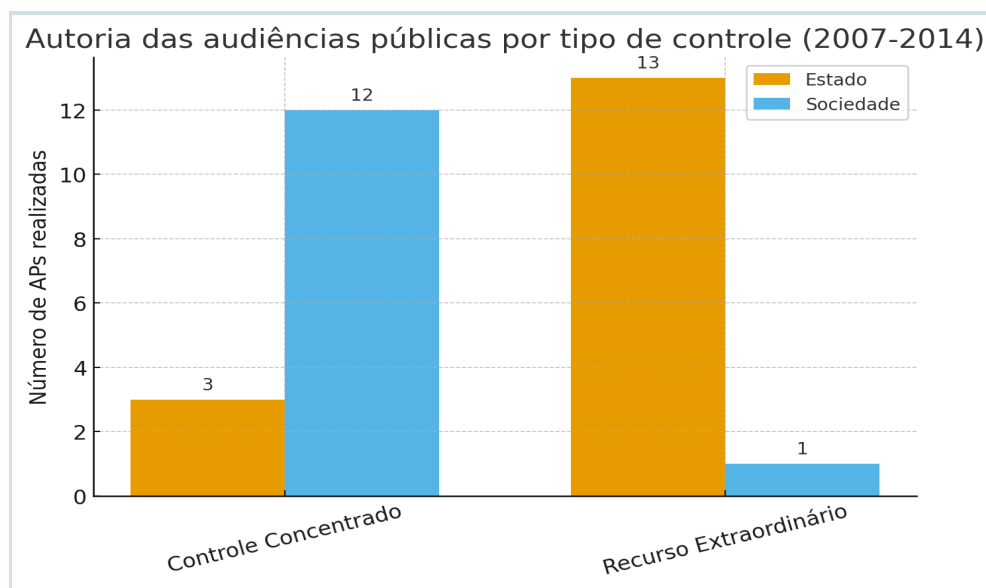
Tabela 1 - Ações Constitucionais relacionadas ao controle concentrado (ADI, ADO, ADC, ADPF), Recursos Extraordinários (REs) e APs realizadas no STF (2007-2014)

Ano	Processos distribuídos	Recursos Extraordinários	Controle Concentrado (ADI, ADPF, ADC, ADO)	APs realizadas
2007	112.938	49.708 (44,0)	88 (0,08)	1
2008	66.873	21.531 (32,2)	114 (0,17)	2
2009	42.729	8.348 (19,5)	223 (0,52)	1
2010	41.014	6.735 (16,4)	155 (0,38)	1
2011	38.109	6.388 (16,8)	196 (0,51)	0
2012	46.392	6.042 (13,0)	203 (0,43)	2
2013	27.528	3.805 (13,8)	223 (0,81)	6
2014	57.799	9.671 (16,7)	131 (0,22)	2
Total no período	433.382	112.228 (25,9)	1333 (0,30)	15

Fonte: MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da, 2017, p. 141

Nesse mesmo período analisado, as audiências públicas já realizadas exibiam uma variação relevante quanto ao tipo de controle de constitucionalidade e quanto à autoria dos processos¹⁰². Uma parte delas ocorreu no julgamento de recursos extraordinários, o que as situa no campo do controle difuso, enquanto outras foram convocadas em ações próprias do controle concentrado, conforme o quadro demonstrativo. Abaixo:

¹⁰² De um lado, os atores estatais, que abrangem a Presidência da República, Governadores, as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas, o Ministério Público e, no âmbito do controle difuso, os órgãos e instituições que figuram como recorrentes. De outro lado, as entidades representativas da sociedade, que englobam partidos políticos, sindicatos, entidades de classe e demais associações civis legitimadas à propositura de ações diretas, conforme o artigo 103 da Constituição de 1988. Os dados indicam que, no controle concentrado, prevalecem audiências públicas em ações propostas por entidades representativas. Quando se desloca o olhar para o universo dos recursos extraordinários, a predominância se inverte e as sessões se vinculam a recursos interpostos por entes estatais. Essa assimetria sugere funções parcialmente distintas. Nas ações de controle concentrado, em que os efeitos sociais, econômicos e políticos tendem a ser mais intensos, a audiência pública opera como espaço de mediação e de escuta qualificada, funcionando como uma zona de contato entre Estado e sociedade (MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da. Op. cit., p. 142).



Fonte: Adaptado de MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da, 2017, p. 142.

O resultado direto dessa mudança normativa, portanto, foi um aumento considerável na utilização dessa ferramenta por todos os Ministros. Isto porque, antes da Emenda Regimental, apenas uma única audiência pública havia sido convocada e no período subsequente, de somente nove anos, há o registro de que houve a realização de 17 audiências públicas, revelando como a ER nº 29/2009 incentivou a abertura democrática e a interação da Corte com toda a sociedade¹⁰³.

Nesse âmbito, para podermos iniciar a nossa investigação sobre as audiências públicas, propriamente ditas, nos valem da categorização elaborada por Tatiane Guimarães, cujo pesquisa dividiu as audiências públicas em quatro ramos, com intuito de orientar o leitor sobre os elementos principais que compõem esse instrumento judicial, a saber:

(i) fonte de informações técnicas e científicas:

“[...] com base na legislação brasileira, ter-se-ia esse papel como o basilar das Audiência Públicas, que serviriam como um espaço em que os especialistas das áreas não jurídicas seriam convocados a exporem as nuances que os Ministros do STF não possuem conhecimento, já que ultrapassaram o âmbito jurídico. Aqui tem-se a ressalva de que há o chamamento de entidades ou especialistas que são juristas ou têm

¹⁰³ GUIMARÃES, Tatiane. Op. cit., p. 17

relação com o âmbito jurídico, não havendo, na prática, essa limitação do debate como previsto¹⁰⁴”.

(ii) democratização do Judiciário:

“[...] com a convocação de entidades, organizações da sociedade civil e especialistas, haveria a abertura de um espaço de acesso ao Tribunal jamais pensado antes. A partir dessa perspectiva, ter-se-ia criado um espaço de diálogo aberto entre a sociedade e os Ministros, aproximando o debate jurisdicional dos cidadãos e cidadãs¹⁰⁵”.

(iii) legitimação da decisão do Supremo Tribunal Federal:

“[...] o chamamento de diversos atores da sociedade para a exposição na Audiência acarretaria uma maior força vinculante da decisão, já que esta seria, agora, composta por argumentos e ressalvas trazidas pela própria sociedade, o que garantiria uma legitimidade democrática à decisão tomada, já que foram ouvidos alguns grupos da sociedade.

No entanto, ressalta-se, aqui, haver a possibilidade de se legitimar apenas a decisão do relator frente aos votos dos outros Ministros, já que este acaba, na prática, tendo um maior controle sobre o que se pretende entender dos especialistas, quem são estes convocados e outros aspectos que possam, em último caso, fazer prevalecer o ponto de vista do próprio Ministro perante o tema em julgamento¹⁰⁶”.

(iv) espaço de *lobby*:

“[...] poder-se-ia ter criado, com a Audiência Pública, um espaço privilegiado para que grupos, que em sua maioria possuem questões identitárias importantes, se utilizem deste com liberdade e atenção pelos Ministros, para tratarem de necessidades estruturais inatas a eles, como, por exemplo, a própria manutenção do grupo, além de poderem atuar ativamente em torno de políticas públicas¹⁰⁷”.

¹⁰⁴ GUIMARÃES, Tatiane. Op. cit., p. 29

¹⁰⁵ GUIMARÃES, Tatiane. Op. cit., p. 29

¹⁰⁶ GUIMARÃES, Tatiane. Op. cit., p. 29

¹⁰⁷ GUIMARÃES, Tatiane. Op. cit., p. 30

Posto isto, podemos falar usualmente em três momentos da audiência pública, de acordo com a classificação proposta por Conrado Hübner Mendes¹⁰⁸, da seguinte forma: (i) a fase pré-decisional, (ii) a fase decisional e (iii) a fase pós-decisional.

Inicialmente, a fase pré-decisional consiste no debate público sobre um determinado caso e pressupõe a participação, seja em menor ou maior grau, de diversos atores políticos, cuja manifestação, em nome próprio ou coletivamente, destina-se a tornar público considerações “sobre o caso em apreço por meio dos mecanismos normativos e institucionais existentes”¹⁰⁹.

Por outro lado, a fase decisional é descrita como sendo aquela na qual todos os ministros se engajam colegialmente na construção, sempre mais desejável, da melhor resposta baseada nas evidências e suposições apresentadas à Corte, nos princípios aplicáveis ao caso analisado e, quando possível, “com a minimização do dissenso”¹¹⁰ entre eles. No entanto, segundo Godoy, o que deveria ser um momento de busca por sintetização, um momento dedicado à construção de uma decisão fundamentada nas melhores razões públicas apresentada pelos participantes e *amicus curiae*, pode transformar-se em disputas meramente verbais ou “demonstrações fúteis de erudição”¹¹¹.

Considerando esse cenário, a fase pós-decisional deveria traduzir os compromissos éticos da deliberação pública em uma peça escrita. A fase pós-decisional, em suma, deveria ser receptiva à percepção pública sobre o caso em julgamento¹¹².

Ocorre que os votos dos ministros, quando muito, se limitam aos argumentos expedidos na audiência pública e ignoram o fato de que a Corte deveria ser autoconsciente de sua falibilidade e da inevitável deliberação pública, tomada no presente, ou no futuro sobre aquele mesmo assunto; razão pela qual a decisão acaba não transmitindo a compreensão correta dos resultados oriundos dela, quer seja evitando a divisão entre “iluminados e ignorantes”¹¹³, quer seja demonstrando sempre um respeito profundo por aqueles que serão afetados por ela independentemente do polo que ocuparam.

¹⁰⁸ GODOY, Miguel Gualano. **As Audiências Públicas e os Amici Curiae Influenciam as Decisões dos Ministros do Supremo Tribunal Federal? E Por Que Isso Deve(ria) Importar?**. Revista da Faculdade de Direito - UFPR, Curitiba, v. 60, n. 3, p. 137-159, set./dez. 2015. DOI 10.5380/rfdufpr.v60i3.42513, p. 152.

¹⁰⁹ Ibid., p. 152

¹¹⁰ Ibid., p. 153

¹¹¹ Ibid., p. 153

¹¹² Segundo aduz Conrado Hübner Mendes, “uma corte genuinamente deliberativa, de maneira curta e direta, é aquela que maximiza o raio de argumentos dos interlocutores ao promover contestação pública na fase pré-decisional; que estimula os juízes numa prática sincera de interação colegiada na fase decisional; e que redige uma decisão deliberativa na fase pós decisional” (MENDES, Conrado Hübner. **O projeto de uma corte deliberativa**. In: VOJVODIC, Adriana et al. (orgs.). *Jurisdição Constitucional no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 8).

¹¹³ Ibid., p. 153

Isto é, a dinâmica de decisão coletiva e a cultura de engajamento entre os ministros é extremamente necessária, uma vez que o processo de interpretação constitucional é circular e ininterrupto, de modo que a decisão tomada pela Suprema Corte é somente “uma etapa de estágio do *decision making*¹¹⁴”, ou seja, ela ocupa apenas um lugar dentro da cadeia deliberativa.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, tal qual os demais Poderes da República, está sujeito aos mecanismos de *accountability*¹¹⁵, mas não está sujeito aos mesmos “mecanismo de *accountability*¹¹⁶” do Poder Executivo e Legislativo.

3.2. DOS PROBLEMAS RELATIVOS À CONVOCAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme a descrição que fizemos acima, podemos afirmar que o Supremo Tribunal Federal se projeta como um ator político relevante ao se valer da realização das audiências públicas para esclarecimento de questões técnicas e fáticas no controle de constitucionalidade. Até porque essa medida judicial é um mecanismo muito engenhoso e performático, possibilitando a socialização das consequências das decisões judiciais e o superdimensionamento de minorias; que geralmente não são devidamente representadas na elaboração das leis, na tomada de políticas públicas, nos atos do executivo e, tampouco, conseguem deflagrar a via do processo de controle de constitucionalidade.

Dito isto, é preciso reconhecer também que há diversos problemas que cercam a realização das audiências públicas. Nesse sentido, a maioria deles se resumem em: (i) a convocação dos participantes acontecer exclusivamente por meio dos Relatores ou do Presidente da Corte; (ii) a convocação de especialistas, embora enriqueça o debate

¹¹⁴ MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da. Op. cit., p. 135

¹¹⁵ Segundo Marinoni, a obrigação da Suprema Corte em oferecer boas razões para convencer as demais instituições públicas é própria da *accountability*, haja vista que a *accountability* “tem relação com o modo como os ministros são investidos nas suas funções, com a forma como a participação popular ocorre no curso do raciocínio jurídico ou no procedimento que conduz à tomada de decisão, e com a decisão em si mesma, ou melhor, com a possibilidade de a decisão ser discutida” (Idem. O diálogo institucional com base nos fatos constitucionais. Res Severa Verum Gaudium, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 26-51, dez. 2023, p. 29). Dito isto, o Tribunal tem o dever de “considerar as expectativas das pessoas, abrindo espaço para que todos apresentem suas ideias e vontades durante o processo de decisão, e sempre sujeitando-se à discussão e à crítica, inclusive para que suas decisões sejam revogadas pelo Legislativo” (Idem. O diálogo institucional com base nos fatos constitucionais. Res Severa Verum Gaudium, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 26-51, dez. 2023, p. 30).

¹¹⁶ PINHÃO, Karina Almeida Guimarães. **A Inserção das Audiências Públicas: Reforço ou Enfraquecimento da Legitimidade Democrática das Decisões do Supremo Tribunal Federal?** Revista de estudos institucionais, v. 4, n. 1, 2018, p. 466.

interdisciplinar que cada caso merece, acaba transformando as audiências em espaço preponderantemente expositivo, ou seja, elas perdem o seu potencial deliberativo¹¹⁷; (iii) a distribuição de tempo entre participante é desigual se comparar a posição adotada por cada um dos participantes; (iv) muito frequentemente, os participante são chamados de “*palestrantes* ou *expositores*” o que reforça que o espaço é expositivo, quando poderia ser deliberativo-dialético; (v) mesmo com as audiências, as decisões não são construídas concertadamente entre os ministros (“*per curiam*”); (vi) a média de ministros que participam delas, para além dos próprios relatores, é baixíssima; (vii) a média de políticos que participam delas é altíssima; (viii) quase todas as audiências públicas têm a presença do dito “*lixo-científico*”; (ix) não há há transparência em relação ao processo de escolha de quem é selecionado para participar da audiência, como tampouco; e (x) não há transparência nos critérios usados para não selecionar aqueles que têm interesse em participar dela.

Com efeito, essa lista nos auxilia a levantar as proposições apresentadas pela literatura especializada a respeito das principais deficiências apresentadas pelas audiências públicas no decorrer dos últimos vinte anos¹¹⁸.

Em primeiro lugar, a circunstância mais acentuada é de que, contraditoriamente, a participação de pessoas que o relator considerou especialistas-técnicos no assunto debatido em determinado caso contribuiu “para o fechamento, e não para a abertura, dos intérpretes constitucionais¹¹⁹”. Isto porque, o procedimento das audiências públicas acaba se tornar-se um “diálogo entre relator e sociedade, quando deveria ser um diálogo entre a sociedade e o Tribunal¹²⁰”, de modo que a convocação das audiências públicas e admissão de *amici curiae* “mostra que, se quisermos ter um espaço deliberativo, profundamente dialético, no qual haja uma profunda discussão e troca de argumentos, há muito a se melhorar¹²¹”.

Em segundo lugar, uma das principais críticas direcionadas ao atual modelo de abertura civil da nossa Suprema Corte é de que a aproximação entre o STF e a sociedade é uma abertura limitada, ou seja, limitada a uma “parcela específica da nossa sociedade,

¹¹⁷ Isto é, essa é a consideração tomada por quem superdimensiona a importância da legitimidade democrática que as audiências públicas podem proporcionar às decisões da Corte. Nós, por outro lado, defendemos que a deliberação seja dos ministros, de modo que as audiências públicas servem para esclarecimento de fatos e outras matérias.

¹¹⁸ A título de transparência, é bom dizer que nem todas as críticas trazidas à baila apresentam um grau elevado de desenvolvimento e, muitas vezes, resumem-se as percepções levantadas por um ou outro autor sobre a questão. Além disso, muitos dos dados empíricos utilizados aqui não foram atualizados em função do pouco tempo para apresentação desta monografia.

¹¹⁹ PINHÃO, Karina Almeida Guimarães. Op. cit., p. 473

¹²⁰ GUIMARÃES, Tatiane. Op. cit., p. 25

¹²¹ GODOY, Miguel Gualano. Op. cit., p. 150

especialmente à comunidade científica¹²²”, não alcançando outros atores da sociedade. Isto faz com que as audiências mitiguem, na realidade, um “déficit¹²³” de conhecimento especializado dos ministros.

Em terceiro lugar, temos a questão temporal. A rigor, não há discrepâncias entre o tempo dos participantes de uma mesma audiência públicas, isto é, apesar da diversidade de formatos entre a primeira audiência realizada em 2007 e as demais, tanto em questão de condução que já se deu por meio de mestre de cerimônias, a regra comum foi a igualdade na divisão do tempo entre os participantes, observada com rigor em todas as ocasiões.

Todavia, a duração dos encontros foi bastante desigual e, segundo dados empíricos, já chegou a variar de um a “seis dias¹²⁴”, mesmo que na grande maioria dos casos tenha se concentrado em um ou dois dias, conforme o quadro ilustrativo. Abaixo:

Quadro 1 - Regras e dinâmica das audiências públicas do STF (2007-2014)

Audiência Pública	Duração (dias e horas)	N. de expositores	Tempo por expositor
1. Pesquisas com células-tronco embrionárias	1 dia 5 horas	22	Sem informação ¹
2. Interrupção de gravidez – Feto anencéfalo	4 dias	27	15 min
3. Judicialização do direito à saúde	6 dias	33	Sem informação
4. Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior	3 dias 10h e 30min	42	15 min
5. Lei Seca/Proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias	2 dias 8h	24	15 min
6. Proibição do uso de amianto	2 dias 12h	35	20 min
7. Novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil	2 dias	30	15 min
8. Campo Eletromagnético de Linhas de Transmissão de Energia	3 dias 9h	21	15 min
9. Queimadas em Canaviais	1 dia 5h	26	10 min
10. Regime Prisional	2 dias 9h	33	15 min
11. Financiamento de Campanhas Eleitorais	2 dias 11h	28	15 min
12. Biografias não autorizadas	1 dia 5h	17	15 min
13. Programa “Mais Médicos”	2 dias 9h e 40min	22	20 min
14. Alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil	1 dia 4h e 50 min	24	10 min
15. Internação hospitalar com diferença de classe no SUS	1 dia	14	15 min

Fonte: As autoras.

¹ 1h30min na parte da manhã e 2h na parte da tarde para cada um dos dois blocos de opinião.

Fonte: MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da, 2017, p. 149.

¹²² PINHÃO, Karina Almeida Guimarães. Op. cit., p. 475

¹²³ PINHÃO, Karina Almeida Guimarães. Op. cit., p. 475

¹²⁴ MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da. Op. cit., p. 142

Em quarto lugar, como já mencionado, as decisões da Suprema Corte, mesmo quando precedidas de audiências públicas, não são coletivas (“*per curiam*”). Ora, em acréscimo ao que foi falado, podemos dizer que este modelo de tomada de decisão faz “com que as decisões do Supremo Tribunal Federal sejam tomadas individualmente, ministro a ministro, com base em diferentes razões e argumentos, não tendo a decisão final uma racionalidade decisória uniforme¹²⁵”.

Em quinto lugar, uma das principais críticas ao modelo de audiências públicas em vigor é que a média dos ministros que frequentam as sessões, nas situações em que ele próprio não é o ministro relator que a convocou, é menor do que dois ministros para cada audiência pública já realizada. Ou seja, este percentual indica uma variável capaz de explicar o porquê de existirem tão poucas menções às ‘informações colhidas pelos demais ministros’¹²⁶”.

Noutro vertente, os dados empíricos revelaram, que até 2017, a média de convocação de audiências públicas entre os ministros era baixa. Para se ter uma noção da situação, as pesquisas realizadas diziam que, desde a realização da primeira audiência pública até aquele ano, “o Ministro Luiz Fux destaca-se pelo fato de ter sido o que mais promoveu convocações, em especial se considerado o curto período de tempo em que integra a Corte¹²⁷”.

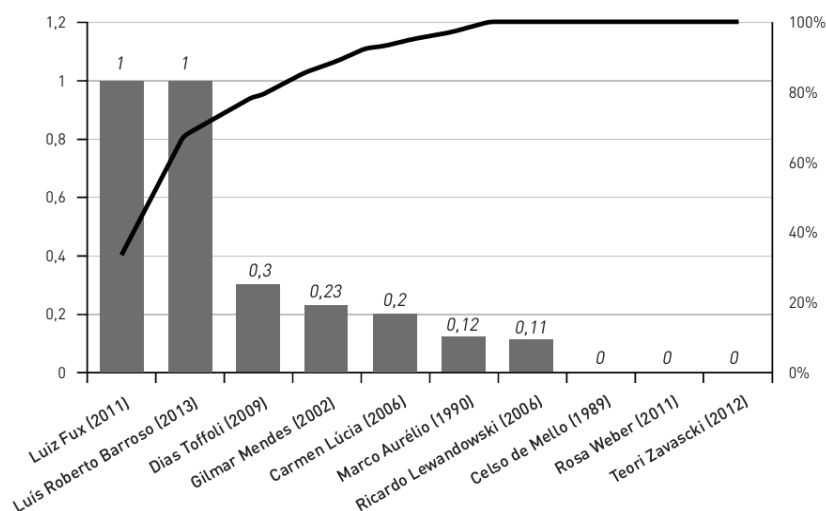
Para tanto, a metodologia empregada analisou a função entre o tempo de nomeação no cargo e a convocação de audiência pública, conforme a tabela demonstrativa. Abaixo:

¹²⁵ GODOY, Miguel Gualano. Op. cit., p. 154

¹²⁶ SOMBRA, Thiago Luís Santos. **Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação.** Revista DIREITO GV, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 236-273, jan./abr. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201710>, p. 245.

¹²⁷ Ibid., p. 243-244

FIGURA 1 – MÉDIA DE AUDIÊNCIAS POR ANO DESDE A DATA DA POSSE/VIGÊNCIA DA LEI N. 9.868/1999⁶



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da pesquisa.

Fonte: SOMBRA, Thiago Luís Santos, 2017, p. 244

Embora demonstre que os Ministros Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello, Rosa Weber e Teori Zavascki tenham a menor média de audiências públicas convocadas por ano, considerando a data da posse ou da vigência da Lei n. 1.868/99 à época da pesquisa, a quantidade de audiências públicas convocadas pelos ministros que permanecem na Corte nos últimos anos, bem como os que ingressaram recentemente, em números absolutos, confirma que houve uma certa mudança na postura dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Isto é, conforme a tabela de audiências públicas já realizadas¹²⁸, que considera os anos entre 2007 e 2025, bem como a linha sucessória dos ministros na Corte, os dados revelam que o Ministro Gilmar Mendes e o Ministro Luiz Fux lideram o *ranking* dos membros do STF que convocam mais audiências públicas, com 10 (dez) audiências públicas convocadas por cada um. Por outro lado, o Ministro André Mendonça e o Ministro Nunes Marques ainda não convocaram audiências públicas, enquanto o Ministro Cristiano Zanin e o Ministro Flávio Dino já utilizaram deste recurso, ambos com duas audiências públicas já realizadas.

¹²⁸ A tabela foi montada a partir das informações públicas disponíveis no sítio eletrônico do STF, aqui: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=campanha&pagina=audiencias_publicas_homme. Acesso: 19/10/2025.

Ademais, a Ministra Cármen Lúcia realmente mantém, considerando o tempo de Corte, um número pequeno de audiências públicas convocadas, com um total de três audiências realizadas, ao passo que outros Ministros, como Dias Toffoli e Edson Fachin¹²⁹, aumentaram o número de audiências em comparação com estudos passados. O Ministro Alexandre de Moraes também apresentou um número baixo, com o total de 1 (uma) audiência pública realizada.

Estes números podem ser conferidos na tabela. Abaixo:

Audiências Públicas (Realizadas)

Ministra Cármen Lúcia	Importação de pneus usados (N. 2º - 2008)	Biografias não autorizadas (N. 13º - 2013)	Liberdades públicas de expressão artística, cultural, de comunicação e direito à informação (N. 27º - 2019)	
Ministro Nunes Marques	N/A			

¹²⁹ O aumento de audiências públicas convocadas por alguns ministros, como no caso do Ministro Edson Fachin na ADPF n. 635 (“ADPF das Favelas”), tem sido acompanhado pela adoção de novas metodologias. Conforme aponta Miguel Godoy, uma das principais inovações dessa audiência foi a criação de um espaço mais dialógico para aqueles que “não têm voz”, uma vez que possibilitou o depoimento pessoal de diversos membros de coletivos que enfrentam a violência policial no Rio de Janeiro. (GODOY, Miguel Gualano de. **Quando o STF acerta: a audiência pública sobre letalidade policial no RJ (ADPF 635)**. JOTA, Brasília, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/quando-o-stf-acerta-a-audiencia-publica-sobre-letalidade-policial-no-rj-adpf-635>. Acesso em: 28 nov. 2025, p. 2). Tomando por base esse mesmo processo, Trícia Navarro sustenta que se está diante de uma “audiência de contextualização”, isto é, um novo formato de audiência pública capaz de produzir resultados mais amplos e satisfatórios para o processo. Isso porque, diante da dinâmica e dos desafios impostos pelos processos estruturais, os modelos tradicionais de convocação mostravam-se insuficientes. Segundo ela, estas novas audiências caracterizam-se por sua natureza multifuncional e buscam: “(i) colher informações para subsidiar a tomada de decisão; (ii) alinhar expectativas dos envolvidos; (iii) elucidar dúvidas e possibilitar esclarecimentos para todos; (iv) identificar de forma mais precisa o alcance das determinações impostas nas decisões estruturais; (v) auxiliar no monitoramento do cumprimento da decisão estrutural; (vi) propiciar que cumprimento da decisão seja mais compatível com a realidade fática e concreta e com as reais possibilidades de cumprimento; (vii) viabilizar consensos acerca de pontos específicos; e (viii) possibilitar uma atuação coordenada entre os entes envolvidos no cumprimento” (NAVARRO, Trícia. **Audiência de contextualização: um novo formato de diálogo processual**. JOTA, Brasília, 27 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/audiencia-de-contextualizacao-um-novo-formato-de-dialogo-processual>. Acesso em: 28 nov. 2025, p. 2-3).

Ministro Marco Aurélio	Interrupção de gravidez: Feto anencéfalo (N. 3º - 2008)	Proibição do uso de amianto (N. 7º - 2012)	Programa "Mais Médicos" (N. 14º - 2013)	Ministro André Mendonça N/A
Ministro Luiz Fux	Lei Seca: Proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias (N. 6º - 2012)	Queimadas em canaviais (N. 10º - 2013)	Financiamento de campanhas eleitorais (N. 12º - 2013)	Alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil (N. 15º - 2014)
	Novo código florestal (N. 19º - 2016)	Tabelamento de fretes (N. 24º - 2018)	Conflitos federativos sobre questões fiscais dos Estados e da União (N. 26º - 2019)	Juiz das garantias (N. 35º - 2021)
	Responsabilização civil de provedores por conteúdo ilícito gerado por terceiros (N. 38º - 2023)	Impactos das apostas online no Brasil: "Bets" (N. 42º - 2024)		
Ministro Gilmar Mendes	Judicialização do direito à saúde (N. 4º - 2009)	Novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil (N. 8º - 2013)	Regime prisional (N. 11º - 2013)	Uso de depósito judicial (N. 18º - 2015)
	Armazenamento de perfis genéticos de condenados por crimes violentos ou hediondos (N. 20º - 2017)	Controle de dados de usuários por provedores de internet no exterior (N. 29º - 2020)	Monitoramento Prisional (N. 33º - 2021)	Autorização para novos cursos de medicina. (N. 36º - 2022)
	Programa de escolas cívico-militar (N. 40º - 2024)	Desafios econômicos e sociais da "pejotização" no Brasil (N. 47º - 2025)		
Ministro Ayres Britto	Pesquisa com células-tronco embrionárias (N. 1º - 2007)	Ministro Luís Roberto Barroso	Ensino religioso em escolas públicas (N. 17º - 2015)	Candidatura Avulsa (N. 28º - 2019)
			Funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) e políticas públicas em matéria ambiental.	

			(N. 30º - 2020)	
Ministro Ricardo Lewandowski	Políticas de ação afirmativa de acesso ao ensino superior (N. 5º - 2010)	Transferência de controle acionário de empresas públicas, sociedade de economia mista e de suas subsidiárias ou controladas (N. 25º -2018)	Ministro Cristiano Zanin	Regulação do uso de ferramentas de monitoramento secreto de aparelhos de comunicação pessoal (N. 39º - 2024)
				Publicidade de alimentos considerados nocivos à saúde e de medicamentos (N. 46º - 2025) (2025)
Ministro Dias Toffoli	Campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia (N. 9º - 2013)	Internação hospitalar com diferença de classe no SUS (N. 16º - 2014)	Aplicabilidade do direito ao esquecimento na esfera civil, em especial quando esse for invocado pela própria vítima ou seus familiares (N. 22º - 2017)	Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida (N. 34º - 2021)
	Responsabilização civil de provedores por conteúdo ilícito gerado por terceiros (N. 38º - 2023)			
Ministro Edson Fachin	Marco civil da internet e suspensão do aplicativo <i>WhatsApp</i> por decisões judiciais no Brasil (N. 21º - 2017)	Redução da letalidade policial (N. 32º - 2021)	Desonerações tributárias para agrotóxicos (N. 41º - 2024)	Uberização (N. 43º - 2024)
Ministro Alexandre de Moraes	População em situação de rua no Brasil (N. 37º - 2022)			
			Funcionamento do	Ministro Flávio Dino
				Obrigatoriedade de execução

Ministra Rosa Weber	Marco civil da internet e suspensão do aplicativo WhatsApp por decisões judiciais no Brasil (N. 21º - 2017)	Interrupção voluntária da gestação (N. 23º - 2018)	FUNDO AMAZÔNIA e a implementação de políticas públicas em matéria ambiental (N. 31º - 2020)	de emendas parlamentares individuais e de bancada de caráter impositivo (N. 44º - 2025)
				Políticas ambientais no Estado de São Paulo (N. 45ª - 2025)

Considerando também a sucessão dos ministros no tempo:

O período de análise englobou os anos de 2007 a 2025.

Em sexto lugar, a literatura especializada trouxe uma das considerações mais interessantes sobre a realização da audiência pública, qual seja: o fato de que há um número expressivo de parlamentares federais, estaduais e municipais que participam delas, muito embora no âmbito do Poder Legislativo eles disponham de oitivas para ouvir especialistas sobre qualquer assunto de interesse.

Logo, a explicação mais plausível oferecida pela literatura é de que a convocação de audiências públicas, no âmbito do Poder Legislativo, submete-se à deliberação coletiva de comissões parlamentares e órgãos especiais, nos quais a representatividade dos partidos políticos têm grande relevo¹³⁰. Sendo que as audiências públicas realizadas no âmbito do Poder Judiciário, por outro lado, independem de representatividade partidária e deliberação coletiva, o que assegura aos parlamentares um cenário propício de atuação.

Dito de outra forma, é dizer que “nas audiências públicas realizadas no STF não há qualquer interação ou debate entre os participantes, ou seja, são meras exposições de pontos de vista antagônicos que não se caracterizam como nichos de diálogo entre os atores políticos¹³¹”.

Em sétimo lugar, a alusão ao fenômeno de “*lixo-científico*” é um dos apontamentos mais relevantes que podemos destacar aqui. Isto é, conscientizar que, dentro das audiências públicas, há um risco de que haja uma disputa em torno de razões não-científicas, ou mesmo pseudo-científicas, em que ocorre uma mistura de dados enviesados, de inferências escusas e artifícios retóricos lançados mão por pesquisadores.

¹³⁰ Por outro lado, acreditamos que os parlamentares também querem fazer se ouvidos sobre as questões debatidas no Judiciário. Afinal, eles são os legisladores, ou seja, responsáveis por “criar” o próprio direito.

¹³¹ SOMBRA, Thiago Luís Santos. Op. cit., p. 247-248

Não é por outra razão que se destaca o perigo de más escolhas dos expositores.

Isto porque, embora seja muito difícil comprovar o que é um bom ou mau dado para negar-lhe o caráter científico, não serão os ministros que procederão para descobri-los e, justamente por não serem capazes de determinar o grau de confiabilidade de um estudo científico, “é que se recomenda uma convocação vasta de *experts*, com pontos de vista diversos para que os Ministros possam desenvolver o seu próprio instrumental para a composição de seus votos¹³²”

Em oitavo lugar, temos dois extremos dentro de uma mesma métrica. Ou seja, de um lado, a literatura identificou que as audiências públicas consagram mais a participação das pessoas vinculadas ao Poder Executivo, sejam eles secretários especiais, ministros, representantes das autarquias e fundações públicas, seja professores de universidades públicas e ocupantes de cargos em comissão.

A exceção dessa tendência fica a cargo da baixa representatividade, a nível dos entes-subnacionais, cujos representantes de órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal quase nunca se “pronunciaram de forma consensual e uniforme sobre um determinado tema, como se observou nos casos do amianto e das queimadas de canaviais, quando vários Ministérios, Secretarias e Universidades apresentaram posicionamentos opostos¹³³”.

Por outro lado, é um problema desconhecer, em boa parte dos casos, quem são aqueles que tiveram a inscrição indeferida para participar das audiências públicas, de modo que, na prática, torna-se inviável traçar um perfil dos segmentos da sociedade civil que não tiveram representação dentro do espaço deliberativo. A rigor, são poucas as exceções que podem ser citadas, a exemplo das audiências públicas realizadas, ora pela Ministra Cármen Lúcia a respeito das biografias não autorizadas, e ora pelo Ministro Roberto Barroso no que diz respeito ao ensino religioso em escolas públicas, nas quais houve abertamente a justificativa pela negativa de participação de algum interessado¹³⁴.

Em nono lugar, existem controvérsias quanto ao juízo de valor que fazemos a respeito das audiências públicas. Isto é, enquanto alguns autores apontam que as audiências públicas, muitas vezes não conseguem fazer escrutínios dos fatos legislativos levados à discussão, como foi o caso do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.510/DF que permitiu a pesquisa científica com embriões humanos¹³⁵, há autores que alegam que o

¹³² GUIMARÃES, Tatiane. Op. cit., p. 23

¹³³ SOMBRA, Thiago Luís Santos. Op. cit., p. 248

¹³⁴ Ibid., p. 245

¹³⁵ NASCIMENTO, 2021, p. 19.

principal problema delas é que ainda estão atrelados demasiadamente à decisão discricionária do órgão judicial, ou seja, estão atreladas em demasia à ideia de supremacia judicial.

Para Miguel Godoy não se pode dizer que o Supremo Tribunal Federal seja um tribunal dialógico. A contrassenso, ele acredita que temos uma Suprema Corte que se vale de instrumentos dialógicos¹³⁶, de modo que a iniciativa das audiências públicas deve ser louvada com um ar crítico porque não permite um efetivo debate e diálogo entre esses participantes e nem entre eles e o Supremo Tribunal Federal.

Todavia, na linha do que vem defendendo Luiz Guilherme Marinoni, há uma terceira hipótese de explicação. Ou seja, é possível usar empiricamente a descoberta de um fato constitucional como argumento normativo, mesmo que os fatos notórios (cujo conhecimento são mais autoevidentes), existam. Ademais, repetimos o que foi exposto no primeiro capítulo, segundo o qual: “o perigoso se encontra na utilização dos fatos constitucionais travestidos de princípios implícitos, com intuito de justificar uma argumentação estritamente normativa”.

Essa é provavelmente a melhor resposta para o debate porque afasta tanto uma posição radical, de que as audiências públicas não são um espaço efetivo para participação civil no âmbito do controle de constitucionalidade, quanto também afasta, mesmo que parcialmente, a compreensão de que as audiências não têm se debruçado sobre os fatos legislativos levados à discussão¹³⁷, por exemplo.

3.3. DO ENTUSIASMO AO CETICISMO: UM BALANÇO A RESPEITO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

As duas seções anteriores visam a virada analítica empreendida por nós sobre a realização das audiências públicas. Isto porque, as pesquisas empíricas, baseadas em um caso único e as pesquisas baseadas em casos múltiplos, tornaram evidente como a produção

¹³⁶ GODOY, Miguel Gualano. Op. cit., p. 155

¹³⁷ Em resposta às críticas formuladas pelos estudos acadêmicos ao longo dos anos, especialmente a partir de 2017, algumas audiências públicas passaram a adotar um caráter mais dialógico. Conforme observa Livia Gil Guimarães, a partir da audiência pública da ADPF n. 442, três elementos constantes no edital de convocação confirmam que ela buscou fomentar um ambiente propício à deliberação civil. Isto é, (i) “a formação de um espaço deliberativo ao final da audiência, no qual é possível que os ministros presentes façam perguntas aos expositores sobre os argumentos e dados por eles apresentados”; (ii) “o dever dos participantes de não repetir argumentos, a fim de que se possa, de fato, pluralizar o debate e as visões em torno da questão do aborto voluntário”; e (iii) “a responsabilidade do STF de levar os argumentos coletados e trabalhados em audiência para a sua decisão e para os debates orais” (GUIMARÃES, Livia Gil. **Audiências Públicas no Supremo merecem aperfeiçoamento e inovação**. JOTA, Brasília, 16 jul. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/audiencias-publicas-no-supremo-merecem-aperfeicoamento-e-inovacao> . Acesso em: 28 nov. 2025, p. 4).

científica se comportou ao longo dos primeiros anos da implementação das audiências públicas, a saber: (i) universalizaram quase todos os resultados obtidos; e (ii) embora fosse constatado vícios na convocação, na condução e no aproveitamento das audiências públicas, as pesquisas defenderam a perspectiva de que elas deveriam continuar sendo utilizadas como abertura à participação civil.

Entretanto, após dez anos de implementação (2007-2017), a literatura especializada sobre o assunto começou a questionar os dados levantados até o momento¹³⁸, considerando que este mecanismo de consulta pública a especialistas tem sido utilizado “de forma incoerente e inconsciente”¹³⁹. Inclusive, essa literatura diz que a pré-compreensão sedimentada na primeira década das audiências públicas, já havia sido introjetada previamente por uma série de escritos doutrinários “sobre o assunto”¹⁴⁰, fomentado pelos modelos propostos pelo Ministro Gilmar Mendes e pelo Ministro Luiz Fux.

Entre os questionamentos suscitados na aludida revisão, sobressai, em primeiro plano, a crítica segundo a qual se impõe delinear com maior nitidez a distinção entre a audiência pública e o *amicus curiae*, porquanto aquela cumpre, precipuamente, a função de colmatar *déficits* epistêmicos no processo decisório, ao passo que este se orienta, propriamente, à compensação do *déficit* democrático. Tanto que, atualmente, o que se vê ocorrendo é uma aproximação funcional entre audiências públicas e *amicus curiae*, cuja diferença reside “nos diferentes caminhos pelos quais a sociedade como um todo pode se fazer ouvir no tribunal”¹⁴¹: ou por demanda ativa da corte ou por provocação ativa da sociedade.

Segundo o estudo, é exatamente essa confusão procedimental, entre audiências públicas e participação de *amicus curiae*, que mais traz perigos à jurisdição constitucional. Isto porque, na atual dinâmica do Supremo Tribunal Federal -, em que ele convoca a sociedade civil e, às vezes, a sociedade civil pressiona para que seja ouvida por meio de audiência pública -, todos acabam assumindo que a Corte possui pouca legitimidade democrática, todos assumem também que ela trabalha com normas constitucionais abertas que precisam ser interpretadas, e, conseqüentemente, todos ignoram o risco epistêmico

¹³⁸ Com o decurso do tempo, tais conclusões têm perdido credibilidade. Em regra, elas trabalham com “fatos” — número de audiências por ano, presença de ministros, total de expositores, duração dos painéis — e frequentemente desconsideram que os próprios fatos se transformam, exigindo revisões interpretativas e metodológicas à altura dessas mudanças.

¹³⁹ LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. **Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017)**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i1.56328, p. 332.

¹⁴⁰ Ibid., p. 335

¹⁴¹ Ibid., p. 342

inerente a uma fundamentação jurídica cuja disputa científica é crucial para determinar a solução de um caso.

Aqui, o argumento é conciso: os efeitos positivos que a abertura constitucional promove, quando é priorizada com as audiências públicas, também acarreta sérios problemas de deliberação, visto que: “reunir diversas opiniões não significa necessariamente obter mais informações¹⁴²”. Ou seja, a democracia e a ciência não caminham, necessariamente, lado a lado. Inclusive, enquanto uma pressupõe que a participação dos indivíduos é importante e independente de conteúdo, a outra supõe um compromisso sério com a verdade e com o rigor dos métodos científicos.

Diante desse quadro, surge para nós a ideia de “competência democrática¹⁴³”, que nada mais é do que “um valor constitucional que protege as práticas sociais responsáveis pela produção e distribuição do conhecimento especializado¹⁴⁴”. Essa compreensão reforça a ideia de que nem todos precisam ser ouvidos, mas que “tudo o que valha a pena ser dito seja dito¹⁴⁵”. Afinal, para que possamos tomar decisões, nós temos que distinguir as ideias boas das ideias ruins, as proposições verdadeiras das proposições falsas, visto que neste mundo o “conhecimento é cada vez mais complexo e especializado¹⁴⁶”.

Muito embora o conceito de ciência-lixo (*junk science*) já tenha sido apresentado anteriormente nesse capítulo, ele ganha mais importância agora, haja vista a constatação de que as audiências públicas, que supostamente teriam sido concebidas para “suprir carências epistêmicas dos ministros, reduziram-se a um foro em que convivem, em pé de igualdade e sem critérios claros de diferenciação, opiniões desinformadas com posições de especialistas¹⁴⁷”.

Além disso, podemos afirmar que o Tribunal está mais suscetível a grupos organizados e de toda manifestação de *lobby*, visto que diante do fortalecimento do poder judiciário, sobretudo o fortalecimento do próprio Supremo Tribunal Federal após o texto

¹⁴² Ibid., p. 342

¹⁴³ Ibid., p. 343

¹⁴⁴ Ibid., p. 343

¹⁴⁵ Ibid., p. 343.

¹⁴⁶ Ibid., p. 343.

¹⁴⁷ Ibid., p. 367.

constitucional de 1998¹⁴⁸, a nossa Corte Constitucional passou ao centro das discussões no país, “dividindo as atenções com o executivo e o legislativo¹⁴⁹”.

O superdimensionamento do Judiciário fez com que os participantes do jogo político enxergassem o Supremo Tribunal Federal como ator e espaço para a disputa de interesses, sobretudo as audiências públicas em si, uma vez que se transformaram em ambiente propício para que tais grupos fizessem pressão em prol de suas causas. Segundo afirma Guimarães, os membros da sociedade civil que participam das “APs parecem agir como grupos de interesse que utilizam esta ferramenta e este espaço judicial formal para justamente transmitirem os seus interesses sociais, políticos ou econômicos¹⁵⁰”.

Nesse contexto, o *lobby* em torno do Supremo Tribunal Federal pode ocorrer em três momentos, concomitantemente ou não, para: “(i) ganhar acesso aos tomadores de decisão (*policy makers*); (ii) desenvolver uma atitude ou conduta entre os tomadores de decisão que facilite os objetivos do grupo que representa e; (iii) influenciar os tomadores de decisão a favor do grupo de interesse representado¹⁵¹”.

Segundo disserta Guimarães, a melhor definição de grupo de interesse “é uma associação de indivíduos ou organizações ou instituições públicas ou privadas, que, a partir de um interesse em comum (compartilhado), tentam influenciar as políticas públicas a seu favor¹⁵²”, de modo que eles podem ser divididos em três grandes categorias, a saber:

¹⁴⁸ Nessa toada, acreditamos que todos os Poderes da República foram concebidos para operar com elevada densidade decisória. A Assembleia Constituinte de 1987-1988, embora tenha reafirmado a Separação dos Poderes, procurou reequilibrar o arranjo institucional, recompondo a autoridade do Poder Legislativo esvaziada durante o regime militar, preservando paradoxalmente um Poder Executivo dotado de competências privativas mesmo após a redemocratização, porque elas são próprias do caminho pela cidadania no Brasil, e atribuindo ao Poder Judiciário prerrogativas inéditas no constitucionalismo brasileiro recente. Primeiro, porque, segundo André Rosilho, ao analisar a evolução do Tribunal de Contas da União (TCU) a partir das subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, constatou que havia um evidente intento dos constituintes de, por meio da reconstrução das normas do texto constitucional, recuperar a importância política e o protagonismo do Poder Legislativo (ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União** / André Janjácomo Rosilho; orientador: Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto – São Paulo, 2016, p. 40). Segundo, porque, de acordo José Murilo de Carvalho, se tais direitos foram obtidos em regimes de exceção, quando o Congresso estava fechado, naturalmente há uma hipervalorização do Poder Executivo porque “(...) o Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores” (CARVALHO, José Murilo De. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 171). Terceiro, porque, como afirma Gilmar Mendes, a Constituição de 1988 confiou ao Judiciário papel até então não outorgado por nenhuma outra Constituição. Isto porque, conferiu autonomia institucional, desconhecida na história do nosso modelo constitucional e que se revela, igualmente, singular ou digna de destaque também no plano do direito comparado. Assim, a Constituição de 1988 buscou garantir a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e assegurou a autonomia funcional dos magistrados (Idem. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 1106).

¹⁴⁹ GUIMARÃES, L. G. **Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso, prática e lobby**. 2017. 314f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 48.

¹⁵⁰ Ibid., p. 54.

¹⁵¹ Ibid., p. 56.

¹⁵² Ibid., p. 57.

“(a) *membership groups*, formado por indivíduos como médicos, estudantes, fazendeiros, professores. Esses grupos podem ser mais formalizados ou informalizados; (b) *organizational interests*, são compostos por organizações, ou associações de associações (confederações) e; (c) *institutional interests*, as quais não são compostas por grupos, podendo ser entidades públicas ou privadas, como universidade pública, empresa, *think tank*, agência governamental, departamento ministerial, dentre outras possíveis¹⁵³”.

Nesse âmbito, se compararmos o *lobby* exercido nos poderes Executivo e Legislativo com o que ocorre no Judiciário, observa-se que a atuação dos grupos de interesse é mais discreta. “Isso porque as regras e o desenho institucional do Judiciário impõem que as interações sejam mais contidas e altamente formalizadas¹⁵⁴”. Portanto, as formas pelas quais os grupos de interesse passam a instrumentalizar o Judiciário e, principalmente o Supremo Tribunal Federal, perpassam: “(i) patrocínio de casos testes; (ii) apresentação de *amicus curiae* (iii) exposição em audiências públicas; (iv) reunião com ministros ou ministras em seus gabinetes e; (v) apresentação de memoriais e notas técnicas¹⁵⁵”.

Essas táticas que, naturalmente se desenvolveram nas audiências públicas, também estão presentes na atuação dos *amicus curiae*. Segundo afirma Guimarães, esta espécie de terceiro interveniente “não pode ser confundida com as partes que levam o caso para uma decisão¹⁵⁶” porque, a princípio, o *amicus curiae* é um terceiro que não guarda relação com o processual. No entanto, é precisamente por essa característica, no sentido de ser um estranho no controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, que o torna um excelente veículo para o *lobby*.

Diante disso, por mais que reconhecemos que as audiências públicas tenham sido pensadas como meio de prova em virtude da exposição de motivos da Lei nº 9.868/99¹⁵⁷, é

¹⁵³ Ibid., p. 58.

¹⁵⁴ Ibid., p. 69.

¹⁵⁵ Ibid., p. 70.

¹⁵⁶ Ibid., p. 93.

¹⁵⁷ Segundo consta do dossiê acerca da PL 2960/1997, que deu origem à autorização de convocação de audiências públicas, no rito das ações diretas de inconstitucionalidade, no § 1º, do art. 9º, da Lei nº 9.868/99, a medida foi idealizada a partir da reflexão de que “Nos Estados Unidos, o chamado ‘Brandeis-Brief - memorial’ utilizado pelo advogado Louis D. Brandeis, no *Case Müller versus Oregon* (1908), contendo duas páginas dedicadas às questões Jurídicas e outras 110 voltadas para os efeitos da longa duração do trabalho sobre a situação da mulher - permitiu que se desmistificasse a concepção dominante, segundo a qual a questão constitucional configurava simples ‘questão jurídica’ de aferição de legitimidade da lei em face da Constituição (cf., a propósito, Kermit L. Hall, *The Supreme Court*, p. 85.)”. O link para consulta está disponível, aqui: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=208355>.

preciso reconhecer que depois da redemocratização, o Supremo Tribunal Federal passou a conviver com pressões de todos os atores políticos da sociedade brasileira e elas fazem com que as audiências públicas sejam espaço para o exercício do *lobby* de grupos de interesses organizados.

Contudo, isto não quer dizer que ontologicamente, ou seja, que em sua essência, as audiências públicas não sejam mais o que deveriam ser. Na verdade, as audiências públicas têm sido o que a sociedade e o Supremo Tribunal Federal¹⁵⁸ esperam que elas sejam: ora espaço para promoção de abertura à deliberação civil, ora meio para aquisição de legitimidade democrática e ora oportunidade para influenciar a pauta ou as decisões proferidas em controle de constitucionalidade.

Com efeito, as audiências públicas foram planejadas, pelo discurso oficial adotado, para serem um local em que os intérpretes da Constituição, ou seja, o próprio povo ou os destinatários finais da norma alvo de impugnação no Supremo Tribunal Federal, pudessem colaborar com a tomada da decisão final sobre o assunto. Ainda que elas tenham se tornado também objeto de pressão de grupos de interesse, as audiências públicas certamente suprem, com razoabilidade, a deficiência democrática do nosso controle de constitucionalidade.

No entanto, após duas décadas de experiência com as audiências públicas e cientes das diversas críticas sobre sua convocação, condução e utilização, fica evidente que, embora possam desempenhar múltiplas funções, elas devem ser prioritariamente um espaço para a produção de provas no controle de constitucionalidade. Isto é, as audiências públicas são espaço de instrução probatória oral no controle de constitucionalidade¹⁵⁹, pois permitem que a decisão constitucional não dependa apenas do confronto textual, mas se ancore em dados empíricos, técnicos, sociais e econômicos que densificam o parâmetro constitucional e fixam as premissas fáticas do caso.

Obviamente, essa característica não afasta delas a qualidade de serem espaços para participação civil, conquanto a abertura, mesmo que restrita à comunidade científica, ainda é espécie de abertura democrática. O que não pode ocorrer é que, em nome da participação

¹⁵⁸ Segundo Ronchi, as audiências públicas podem ser vistas como “instrumento simbólico”, uma vez que os ministros se comportam estrategicamente ao convocá-las, mesmo sem o intuito verdadeiro de que elas sirvam para o deslinde das controvérsias jurídicas posta à julgamento (RONCHI, Renzo Giacomo. **O desencantamento das audiências públicas no STF: por que ministros permanecem convocando esses atos e por que a sociedade civil ainda se interessa?** Brasília, 2022. 202 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022, p. 62).

¹⁵⁹ Segundo Herani, existe uma diferença entre *amicus curiae* e pessoa com experiência e autoridade na matéria. Enquanto o *amicus curiae* possui uma legitimidade de participação mais extensa (manifestação escrita e oral) no processo constitucional, a “pessoa com experiência e autoridade na matéria é designada apenas para participar da audiência pública, prestando esclarecimentos sobre matéria ou circunstâncias relevantes ao deslinde da controvérsia” (HERANI, 2012, p. 313).

civil, confunda-se o instituto dos *amicus curiae*¹⁶⁰ (destinados especificamente para serem abertos a todos os sujeitos interessados no controle de constitucionalidade) com o instituto das audiências públicas, sob risco de não termos como lidar com o “lixo-científico” produzido nesses encontros.

Outrossim, é quase impossível, para não dizer muito improvável, que o Supremo Tribunal Federal, ao colher informações de supostos especialistas, tenha condições para que ele próprio passe a discernir ou discriminar o nível de confiabilidade, ou mesmo de não-confiabilidade, destas informações prestadas, o que acaba prejudicando o objetivo das audiências públicas, que é o esclarecimento de “questões de fato”¹⁶¹.

Nesse sentido, a melhor forma de lidar com as dificuldades decorrentes da interdisciplinaridade dos casos submetidos à Corte seria entender que as audiências públicas representam, “juntamente com regras de distribuição de ônus e *standards* de prova”¹⁶², uma engrenagem necessária para que o ingresso de evidências científicas na jurisdição constitucional brasileira venha a ocorrer “de maneira estável, controlada e com menor complexidade do ponto de vista do próprio direito”¹⁶³.

Caso contrário, será impossível aprimorar o uso das audiências públicas e, a rigor, será impossível aprimorar o processo constitucional como um todo. Inclusive, o uso das audiências públicas deveria compor obrigatoriamente o rito comum do julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, com exceção já prevista no art. 12, da Lei n. 9868/99, que instituiu o rito abreviado em virtude de pedido de medida cautelar. Ou seja, não havendo um pedido expresso sobre o deferimento de medida cautelar nos autos, as ações diretas de inconstitucionalidade deveriam contar com essa fase probatória, para que os fatos pertinentes ao caso fossem apurados mediante audiência pública, de modo peremptório¹⁶⁴.

Além disso, podemos perceber que as audiências públicas, se corretamente aproveitadas no controle de constitucionalidade, são uma das melhores formas de chegar aos

¹⁶⁰ Segundo Marinoni, “falar em perito e pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria é obviamente aludir a fatos que podem ser esclarecidos mediante prova pericial ou técnica. Esclarecer fatos, no entanto, nada tem a ver com a pretensão de legitimação da decisão constitucional mediante a participação dos vários grupos interessados na solução da questão. Os amici podem discutir fatos, mas não se prestam a prová-los. Estes têm interesse na solução da Corte.” (MARINONI, Fatos constitucionais? A (des)coberta de uma outra realidade do processo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 14).

¹⁶¹ LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Op. cit., p. 344.

¹⁶² LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Op. cit., p. 368.

¹⁶³ LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Op. cit., p. 368.

¹⁶⁴ Com isso não queremos dizer que a fase probatória consiste na realização de audiências públicas, mas que elas devem ser parte inegociável dessa fase juntamente a outras técnicas probatórias. Além disso, a ideia é retirar o monopólio da convocação das audiências públicas do Relator e do Presidente da Corte, no sentido de que elas seriam obrigatórias no rito comum, tornando-se faculdade do relator apenas no rito abreviado, de modo que para afastar a sua realização a questão deve ser submetida ao colegiado, para que a maioria do tribunal decida, caso a caso, se elas devem ocorrer ou não.

atos constitucionais porque elas proporcionam o esclarecimento de fatos indispensáveis para os órgãos julgadores. Muitas vezes, mesmo cientes de que os fatos são importantes, os ministros não serão capazes de observar sozinhos quais deles merecem ser considerados no caso em julgamento.

4. ESTUDO DE CASO: A DESONERAÇÃO FISCAL DOS AGROTÓXICOS (DEFENSIVOS AGRÍCOLAS E FITOSSANITÁRIOS)

Os capítulos anteriores pavimentaram o caminho para o presente estudo de caso. Conforme já salientamos, trata-se de um estudo empírico e, todo estudo empírico, pressupõe uma teoria que o fundamente. No caso deste trabalho empírico em direito, adotamos o conceito de fatos constitucionais de Luiz Guilherme Marinoni para trabalhar a importância da (re)avaliação dos fatos no âmbito do controle de constitucionalidade desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal.

Ocorre que o nosso marco teórico conduz a situação segunda a qual, não é o bastante revelar a centralidade dos fatos para o processo constitucional, temos que prová-los ou, minimamente, tentar esclarecê-los. Isto é, os fatos nem sempre são autoevidentes porquanto, na maior parte das vezes, eles precisarão ser esclarecidos e, posteriormente, precisarão ser valorados e provados. Ou seja, os fatos darão origem à provas no âmbito do processo constitucional e estas provas são utilizadas no controle de constitucionalidade.

É nesse sentido que o estudo das audiências públicas se faz necessário. Isto porque, embora a Lei n. 9868/99 tenha criado diversos mecanismos capazes de provocar o esclarecimento de fatos no processo constitucional, consideramos que as audiências públicas, até mesmo pela exposição de motivos levadas à cabo na proposição da PL 2960/1997¹⁶⁵, é um dos melhores mecanismos para chegar no nosso objetivo.

Nesse contexto, este capítulo tratará especificamente da desoneração fiscal dos agrotóxicos, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5553 e 7755, a partir da impugnação das Cláusulas do Convênio de ICMS n. 100/97, da Tabela de Produtos Industrializados (TIPI) e de alguns dispositivos presentes na Reforma Tributária (Emenda Constitucional n. 132/2023).

Assim, depois que explicarmos como funciona o mecanismo de desoneração tributária presente nestes atos normativos, dos parâmetros de constitucionalidade alegados e do percurso do julgamento virtual, passaremos à audiência pública que tratou desse mesmo assunto. Por fim, a par dos fatos alegados na audiência pública, nós vamos (i) tentar valorá-las à luz das próprias fala dos diversos participantes da audiência pública e (ii) mediante as informações que conseguimos levantar sobre os fatos que foram alegados.

¹⁶⁵ Vide a NR n. 133.

4.1. DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 5.553/DF E DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 7755/DF

Se o objetivo deste capítulo é um estudo de caso acerca da desoneração¹⁶⁶ fiscal dos agrotóxicos, nada mais justo do que observar a questão tanto do ponto de vista normativo, cuja concepção apregoa a análise de compatibilidade, exclusivamente abstrata, entre o texto constitucional e a norma impugnada, quanto do ponto de vista dos fatos constitucionais, cuja análise assume que, em virtude da indeterminação dos conceitos jurídicos alegados na ação direta de inconstitucionalidade, a abertura para a realidade-fática torna-se inevitável.

Para tanto, comecemos observando a questão mais direta e imediata: os agrotóxicos, se podemos chamá-los¹⁶⁷ assim, possuem natureza constitucional? Considerando que todo o corpo da constituição vigente (“bloco de constitucionalidade”), com exceção do preâmbulo, é tido como parâmetro de controle de constitucionalidade nos parece que a resposta é afirmativa. Inclusive, segundo Gilmar Mendes, não há muita diferença no parâmetro de controle entre ADI e ADC, uma vez que alcança “todo texto constitucional, aqui abrangidos das normas de caráter formal ou material. O parâmetro também atinge princípios constitucionais material, mesmo que não indicados explicitamente¹⁶⁸”.

Pois bem, no Capítulo V da Constituição Federal de 1988 (“Da Comunicação Social”), o constituinte originário expressamente disciplinou a matéria dos agrotóxicos, ainda que no tocante à comunicação, afirmando no §4º, do art. 220, que: “a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso”.

Nesse sentido, do ponto de vista normativo, é possível o controle de constitucionalidade absolutamente abstrato. Isto é, o controle de compatibilidade entre o texto da constitucional e a norma alvo de impugnação. Além disso, como vimos acima, o parâmetro de controle da ação direta de inconstitucionalidade alcança tanto normas de caráter formal como normas de caráter material e, tendo em vista que um dos objetos das ADIs é

¹⁶⁶ Reconhecendo a existência de distinção técnica, neste estudo adotaremos “desoneração”, “política tributária” e “benefício fiscal” como termos intercambiáveis para garantir a fluidez e a compreensão do texto. Assumimos, portanto, que eles serão tratados como sinônimos de favorecimento tributário concedido ao contribuinte.

¹⁶⁷ Eventualmente os agrotóxicos podem ser denominados de defensivos agrícolas ou fitossanitários. Para fins desta pesquisa, assumimos que a denominação oficial, tal como posto no texto constitucional, é dos agrotóxicos, embora possamos adotar outras nomenclaturas como sinônimo (sem qualquer tipo de prejuízo).

¹⁶⁸ MENDES. Curso de Direito Constitucional...2021, p. 1409.

precisamente o Convênio de ICMS n. 100/1997 aprovado pelo CONFAZ¹⁶⁹, é importante termos isto em mente.

Nas petições iniciais, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5553, proposta pelo PSOL (Partido Solidariedade e Socialismo), e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7755, proposta pelo PV (Partido Verde), têm como alvo quatro dispositivos legais: a Cláusula Primeira do Convênio nº 100/97¹⁷⁰ do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ¹⁷¹; a Cláusula Terceira do Convênio nº 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ¹⁷²; o Decreto 7.660, de 23 de dezembro de 2011, mais especificamente os agrotóxicos presentes na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI)¹⁷³; e o art. 9º, §1º, inciso XI, da Emenda Constitucional n. 132/2023 (Reforma Tributária)¹⁷⁴, respectivamente.

Com efeito, não é objetivo desta pesquisa exaurir a estrutura normativa-tributária do ICMS, do IPI e do IVA-DUAL -, implementado pela Reforma Tributária. No entanto, para fins totalmente didáticos e argumentativos, cabe ressaltar como esses impostos funcionam e como elas desoneram os agrotóxicos.

Para tanto, informamos que:

¹⁶⁹ Não é o caso de uma de uma lei em sentido estrito, apesar de irradiar efeitos semelhantes no sistema jurídico. Na verdade, alguns autores dizem que eles seriam “tratados entre os integrantes da Federação” (SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 116).

¹⁷⁰ Em 08/07/2025, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) publicou a prorrogação do Convênio ICMS nº 100/97 para 31 de dezembro de 2027. O link está disponível aqui: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1997/CV100_97?utm_source=akna&utm_medium=email&utm_campaign=Convenio-ICMS-n-79-2025-prorroga-reducao-do-tributo-para-Insumos-Agropecuarios. Acesso em 12 de setembro de 2025.

¹⁷¹ “**Cláusula primeira:** Fica reduzida em 60% (sessenta por cento) a base de cálculo do ICMS nas saídas interestaduais dos seguintes produtos:

I - inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas, parasitocidas, germicidas, acaricidas, nematocidas, raticidas, desfolhantes, dessecantes, espalhantes, adesivos, estimuladores e inibidores de crescimento (reguladores), vacinas, soros e medicamentos, produzidos para uso na agricultura e na pecuária, inclusive inoculantes, vedada a sua aplicação quando dada ao produto destinação diversa”.

¹⁷² “**Cláusula terceira:** Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a conceder às operações internas com os produtos relacionados nas cláusulas anteriores, redução da base de cálculo ou isenção do ICMS, observadas as respectivas condições para fruição do benefício”.

¹⁷³ Embora o Decreto n. 6.006/2006 tenha sido revogado pelo Decreto n. 7.660/2011 que, ao seu turno, foi revogado pelo Decreto n. 8.950/2016 que, por sua vez, também foi revogado pelo Decreto n. 10.923/21 e, que este último tenha sido revogado pelo Decreto 11.158/2022, os agrotóxicos impugnados permaneceram, durante todo este período, desonerados de IPI. Nesse sentido, como houve uma continuidade normativa da política fiscal, é provável que o Supremo Tribunal Federal analise a questão e não declare a perda superveniente de objeto.

¹⁷⁴ “Art. 9º A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art.156-A e a contribuição de que trata o art. 195, V, ambos da Constituição Federal, poderá prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa.

§ 1º A lei complementar definirá as operações beneficiadas com redução de 60% (sessenta por cento) das alíquotas dos tributos de que trata o *caput* entre as relativas aos seguintes bens e serviços:

XI - insumos agropecuários e aquícolas”.

- 1) Até a sua extinção, o ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) é um imposto estadual no Brasil, o que significa que apenas os governos dos estados e do Distrito Federal têm competência para instituí-lo, segundo o inciso II, do art. 155, da Constituição Federal de 1988;
- 2) Até a sua extinção, o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) é um imposto federal que incide sobre produtos industrializados, sejam eles nacionais ou importados, de acordo com o inciso IV, do art. 153 da Constituição Federal de 1988; e
- 3) Até que haja uma transição entre regimes, o IVA Dual é um modelo de tributação sobre o consumo, que visa substituir cinco tributos atuais (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) por dois novos tributos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), segundo o inciso V, do art. 195, e do art. 156-A da Constituição Federal de 1988.

Dito isto, passamos a analisar como funciona a desoneração fiscal em cada um deles.

Quando falamos em desoneração fiscal dos agrotóxicos, em relação ao ICMS, estamos dizendo que, considerando o seu fato gerador, a alíquota aplicável, e a redução da base de cálculo promovida pelo Convênio de ICMS n 100/1997, haverá uma exoneração, ou uma concessão de um benefício de natureza fiscal, ao sujeito passivo da relação, que, inicialmente, teria uma dívida tributária. Assim, a quantia que os Estados e o Distrito Federal esperam receber do particular será reduzida consideravelmente e, em algumas hipóteses, o seu pagamento será totalmente dispensado.

Para que isso ocorra, o Convênio ICMS nº 100/1997 previu duas hipóteses: (i) a redução de 60% da base de cálculo nas saídas interestaduais e (ii) a redução da base de cálculo (podendo ser uma redução muito maior ou muito menor do que 60%) ou isenção integral¹⁷⁵ dos ICMS nas operações internas, o que usualmente acontecia entre os Estados.

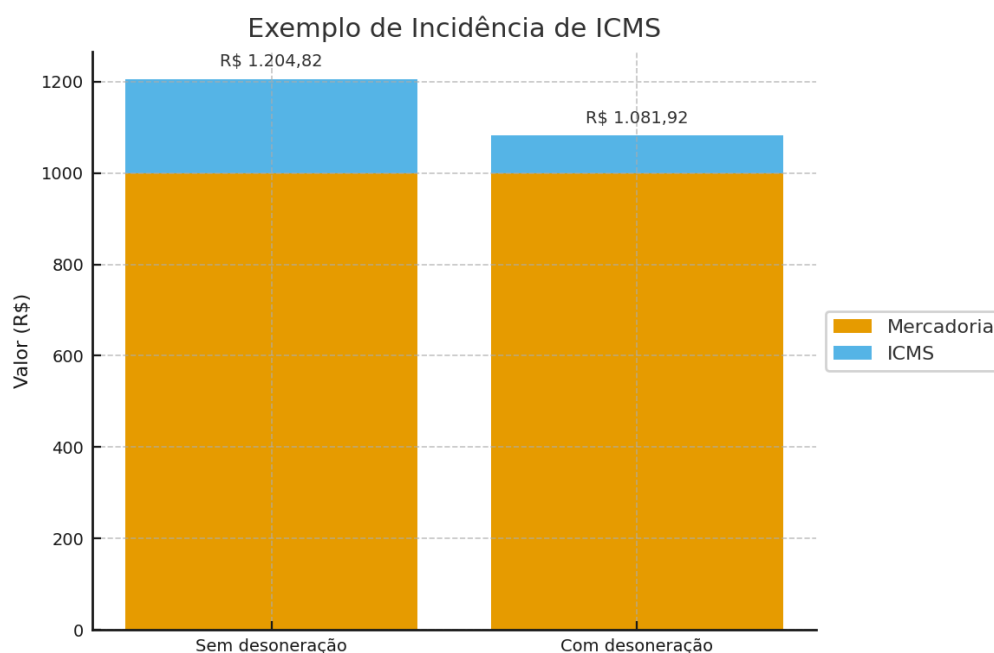
Na primeira hipótese (operações que envolvam a circulação de mercadoria entre os estados) a desoneração tributária é impositiva, enquanto que na segunda hipótese (redução variável da base de cálculo ou isenção do ICMS) a desoneração tributária é autorizativa. Assim, optamos por exemplificar apenas a primeira hipótese porque ela tem caráter uniforme para todos os entes da federação, mesmo que eles ainda tenham que internalizar a regra.

¹⁷⁵ Vai depender de cada Estado e do Distrito Federal, sendo que foge ao escopo da pesquisa levantar tais dados.

Isso significa que, se o agrotóxico custa R\$ 1.000,00 (valor da operação) e a alíquota interestadual for de 17%, o ICMS devido ao Estado¹⁷⁶, considerado o cálculo “por dentro¹⁷⁷”, levaria a uma base consolidada de R\$1.204,82, sobre a qual o imposto seria de R\$204,82. Com a redução de 60% da base de cálculo¹⁷⁸, o imposto passa a incidir apenas sobre 40% dessa base, o que corresponde a aproximadamente R\$481,92.

Nessa hipótese, o ICMS efetivamente devido cai para cerca de R\$81,92. A diferença entre o ICMS que seria devido sem a desoneração (R\$204,82) e o ICMS calculado sobre a base reduzida (R\$81,92) corresponde à parcela desonerada, de R\$122,90. Assim, na nota fiscal¹⁷⁹, o valor da operação passa a ser de R\$1.081,92, resultado da subtração da parcela desonerada em relação ao valor final sem o benefício (R\$1.204,82 – R\$122,90).

Para melhor compreender essa redução, é possível consultar o quadro. Abaixo:



Fonte: Elaboração própria.

¹⁷⁶ Considerando a redação original da Cláusula Quinta do Convênio n. 100/ICMS — que autorizava os Estados e o Distrito Federal a não exigir a anulação do crédito prevista nos incisos I e II do art. 21 da Lei Complementar n. 87/96 —, vamos considerar que o estorno do crédito, em casos de isenção ou redução da base de cálculo, está dispensado.

¹⁷⁷ Esta é determinada pelo valor da operação (R\$1.000) dividido pelo complemento da alíquota interna, que, no exemplo de 17%, é de 0,83 (100% menos 17%).

¹⁷⁸ Isto é, a expressão R\$1.204,82 - 60% denota a aplicação de uma redução (ou desconto) de 60% sobre o valor base de R\$1.204,82.

¹⁷⁹ Novamente, consideramos a redação original da Cláusula Quinta do Convênio n. 100/ICMS, que exigia do estabelecimento que o vendedor deduza do preço da mercadoria o valor correspondente ao imposto dispensado, demonstrando expressamente na Nota Fiscal a respectiva dedução.

Quando falamos em desoneração fiscal dos agrotóxicos, em relação ao IPI, estamos falando somente de uma dispensa legal ao pagamento do imposto. Não é uma redução de base de cálculo. Aqui, embora ainda haja obrigação tributária, a União dispensa o pagamento do seu crédito tributário porque a alíquota foi reduzida a 0%. Inclusive, segundo afirma Paulo de Barros Carvalho, para quem o conceito de dispensa legal ao pagamento do imposto é um disparate¹⁸⁰, uma vez que se adota a alíquota zero: “qualquer que seja a base de cálculo, o resultado será o desaparecimento do objeto da prestação¹⁸¹” porque a isenção mutilou parcialmente a norma-padrão de incidência.

Caso seja necessário, é possível conferir a tabela com os respectivos agrotóxicos desonerados pelo IPI. Abaixo:

Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI)	
Descrição	Alíquota
Acetato de Dinoseb	0%
Aldrin	0%
Benomil	0%
Binapacril	0%
Captafol	0%
Clorfenvinfós	0%
Clorobenzilato	0%
DDT	0%
Dinoseb	0%
Endossulfan	0%
Endrin	0%
EPTC	0%
Estreptomicina	0%
Fosfamidona	0%
Forato	0%

¹⁸⁰ Embora façamos alusão à crítica, não entraremos nesse mérito.

¹⁸¹ Carvalho, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 9ª ed. rev., São Paulo: Saraiva, 1997, p. 316.

Heptacloro	0%
Lindano	0%
Metalaxil	0%
Metamidofós	0%
Monocrotofós	0%
Oxitetraciclina	0%
Paration	0%
Pentaclorofenol	0%
Ziram	0%

Fonte: Elaboração própria.

Quando falamos em desoneração fiscal dos agrotóxicos no contexto da reforma tributária, em relação ao IBS e à CBS, estamos nos referindo a uma redução direta das alíquotas desses tributos, e não a uma redução da base de cálculo, como ocorre atualmente no ICMS. Mas diferentemente do IPI, as suas alíquotas não serão reduzidas à zero.

De acordo com o art. 9º, §1º, XI, da Emenda Constitucional nº 132/2023, os insumos agropecuários e aquícolas terão as suas alíquotas reduzidas em 60%, de forma uniforme em todo o território nacional¹⁸². Isso significa que a lei complementar fixará uma alíquota padrão para o IBS e a CBS e, sobre ela, aplicará uma redução específica para esse setor, resultando em uma carga tributária efetiva menor, mas com o mesmo tratamento em todos os estados e municípios, eliminando as diferenças regionais e a necessidade de convênios interestaduais.

Nesse âmbito, a primeira constatação que temos é de que, dos três entes que possuem capacidade tributária ativa (União, Estados e Municípios), dois deles (União e Estados) escolheram desonerar os agrotóxicos. Considerando que aos Municípios, a rigor, só lhes compete tributar os serviços de qualquer natureza (ISS), somente a União e os Estados poderiam tributar os agrotóxicos. Assim, é dizer que eles recebem benefícios fiscais

¹⁸² Embora não tenha sido objeto de impugnação na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7755 (por ser posterior à sua propositura), a Lei Complementar n. 214/2025 regulamentou a política fiscal estabelecida pela EC n. 132/2024. A normatização da redução em sessenta por cento das alíquotas do IBS e da CBS, relativa aos insumos agropecuários encontra-se disposta no Anexo IX, da Seção X, do Capítulo III, do referido diploma. Ainda assim, o IBS só entrará em vigor em 2026 e o CBS em 2027, respectivamente.

justamente daqueles entes que, segundo o nosso regime tributário, detêm o poder de tributá-los¹⁸³, exclusivamente.

Diante disso, podemos avançar na análise preliminar das aludidas ações diretas de inconstitucionalidade¹⁸⁴, averiguando os parâmetros de controle invocadas por elas, que, basicamente, consistem na alegada ofensa (i) ao direito ao meio ambiente ecologicamente-equilibrado, (ii) ao direito à saúde, e (iii) ao princípio da seletividade pela essencialidade. Inclusive, todos esses parâmetros, como nós veremos adiante, dizem respeito à direitos fundamentais e conceitos jurídicos indeterminados que precisaram passar pelo crivo da audiência pública.

Isto porque, segundo alegam as proponentes das ADIs, a alegação de violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se fundamenta no art. 225 da Constituição Federal de 1988, que assegura que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações¹⁸⁵”.

Também argumentam as peticionárias que o uso intensivo de agrotóxicos e os benefícios fiscais concedidos à indústria violam o inciso VI, do art. 170, da Constituição Federal, que apregoa “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação¹⁸⁶”. Entre os impactos ambientais aludidos, destacam-se a eliminação de insetos benéficos, a contaminação do solo, ar e recursos hídricos, além de danos causados pela dispersão dos produtos, especialmente por pulverização aérea.

¹⁸³ Embora tenhamos críticas ao modo como foi adotado no Brasil, a doutrina nacional já mencionava que a maioria dos países adotou o IVA para tributar essas três bases simultaneamente, porém “no Brasil o desejo de dividir o tão importante tributo entre todos os entes federativos fez o legislador constituinte criar três impostos que o mundo reúne em apenas um” (ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, p. 749).

¹⁸⁴ Embora tenha atacado dispositivos da Reforma Tributária, o Partido Verde na ADI n. 7755 não adotou parâmetros de controle diferentes dos que aqueles alegados pelo Partido Socialismo e Liberdade na ADI n. 5553. Inclusive, assumem isso de forma expressa: “a discussão levada a efeito na ADI 5553 informa e instrui a presente ADI de forma a complementar seu sentido axiológico, bem como os fundamentos examinados naquela espécie” (PARTIDO VERDE (PV). **Petição inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.755**. Brasília, DF, 19 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7103152>, p. 4). Ademais, por ter sido ajuizada após a audiência pública de 05 de novembro de 2024, os fatos desta ação, apesar de estarem no contexto das exposições, não foram o foco principal do debate, o que limita a análise a um exame parcial sobre a reforma tributária em si.

¹⁸⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

¹⁸⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

De outro lado, elas alegam que a violação do direito fundamental à saúde se baseia no artigo 196 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação¹⁸⁷”.

Essa concepção ampliada de saúde, que se fortaleceu a partir dos anos 1970, superou o entendimento da saúde como mera ausência de doença. Tanto que a Constituição ainda atribui ao Sistema Único de Saúde (SUS) a competência de “colaborar na proteção do meio ambiente, nele incluído o do trabalho¹⁸⁸” e, a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta, buscar “promover o fortalecimento e a ampliação do sistema público de vigilância em saúde, do monitoramento, da avaliação tecnológica e do controle do uso de agrotóxicos e transgênicos¹⁸⁹” (BRASIL, 2011).

Por conseguinte, a tese que postula a essencialidade dos agrotóxicos como fundamento para a desoneração fiscal de ICMS e IPI, em observância ao princípio da seletividade, é veementemente criticada pelas peticionárias. Para elas, essa concepção é equivocada sob, pelo menos, cinco fundamentos principais: (i) não são os alimentos, mas os agrotóxicos que recebem benefícios fiscais; (ii) esses produtos são parte do processo produtivo e, portanto, devem ser custeados por quem lucra com a atividade econômica; (iii) não é razoável o Estado considerar essencial substâncias que comprovadamente lesam a saúde e o meio ambiente; (iv) o uso de agrotóxicos não é essencial para a dignidade da pessoa humana, mas a viola; e (v) não há vínculo direto e imediato entre a produção agrícola e a desoneração dos agrotóxicos, sendo preferíveis outras formas de incentivo à produção.

Ocorre que, uma vez submetido a julgamento em plenário virtual¹⁹⁰, os ministros apresentaram argumentos antagônicos sobre a (in)constitucionalidade da desoneração fiscal dos agrotóxicos. A maioria deles sequer demonstrou preocupação de submeter os fatos alegados ao contraditório, embora os utilizassem para explicar o por quê deveria haver, ou não, incentivos fiscais de ICMS e IPI.

Todavia, antes que todos os membros do colegiado pudessem votar, o pedido de destaque formulado pelo Ministro André Mendonça¹⁹¹ interrompeu o julgamento virtual,

¹⁸⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

¹⁸⁸ PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL). **Petição inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.553**. Brasília, DF, 29 jun. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5011612>, p. 16.

¹⁸⁹ Ibid., p. 17.

¹⁹⁰ Consulte a página de julgamento, aqui: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5011612>

¹⁹¹ Com o pedido de destaque, o julgamento é reiniciado em plenário físico e os votos são zerados.

levando-o para o plenário físico. Por isso, a fim de facilitar a compreensão do leitor, organizamos na tabela subsequente os argumentos mais relevantes apresentados pelos ministros à época, cujos votos foram disponibilizados no sistema eletrônico.

Abaixo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5553			
Ministro	Fundamentação	Dispositivo	Posição
Edson Fachin (Relator)	Os benefícios fiscais concedidos aos agrotóxicos são inconstitucionais por desvirtuar o princípio da seletividade tributária (tanto em sua vertente fiscal, por não beneficiar o consumidor de bens essenciais, quanto em sua vertente extrafiscal, ao incentivar produtos nocivos), e por violar os direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado e à saúde, ao fomentar o uso de substâncias que comprovadamente causam danos e riscos significativos.	As normas questionadas, ao concederem incentivos fiscais aos agrotóxicos, ofendem os artigos 6º (saúde), 7º, XXII (redução de riscos no trabalho), 170, VI (defesa do meio ambiente), 196 (saúde), e 225, caput, incisos V e VII, e § 3º (meio ambiente ecologicamente equilibrado) da Constituição Federal.	Pela declaração de inconstitucionalidade, com vistas a promoção de um "diálogo interinstitucional" para que as autoridades competentes fixem alíquotas que considerem o nível de toxicidade e periculosidade ambiental dos agrotóxicos.
Cármem Lúcia	Os agrotóxicos são inconstitucionais porque, ao desonerar produtos comprovadamente nocivos, contrariam diretamente os preceitos constitucionais de proteção ao meio ambiente e à saúde, além de desvirtuar o princípio da seletividade tributária,	As normas questionadas, ao concederem incentivos fiscais aos agrotóxicos, ofendem os artigos 6º (saúde), 170, VI (defesa do meio ambiente), 196 (saúde), 225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado), 153, § 3º, inciso I (seletividade do IPI) e 155, § 2º, inciso III (seletividade do ICMS) da Constituição Federal.	Acompanha o Ministro Relator para julgar procedente o pedido, reconhecendo a inconstitucionalidade dos benefícios fiscais para agrotóxicos.

	que deveria onerar mais o que é prejudicial e menos o que é essencial e benéfico.		
André Mendonça	Reconhece a complexidade do tema, a legitimidade inicial dos incentivos fiscais, mas conclui pela inconstitucionalidade progressiva da desoneração de agrotóxicos devido à evolução dos fatos (danos comprovados à saúde e ao meio ambiente) e do direito.	As normas questionadas, ao concederem incentivos fiscais aos agrotóxicos, ofendem os artigos 6º (saúde), 170, VI (defesa do meio ambiente), 196 (saúde) e 225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado) da Constituição Federal. Além da violação ao princípio da seletividade tributária.	<p>Julga procedente a ação, em parte, com declaração parcial de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade. A sua solução busca um "diálogo interinstitucional" para que os Poderes Executivos reavaliem a política fiscal com base na toxicidade e nos impactos ambientais, sem uma declaração de inconstitucionalidade imediata e plena.</p> <p>Para tanto, concedeu prazo de 90 (noventa) dias para que o Confaz e o Poder Executivo da União e dos Estados promovam adequada e contemporânea reavaliação dessa política pública de índole financeira</p> <p>Além disso, fixou prazo de 90 (noventa) dias para que o Poder Executivo da União, quanto ao IPI, e o Poder Executivos dos Estados, relativamente ao ICMS, promova adequada e contemporânea</p>

			avaliação dessa política fiscal.
Gilmar Mendes	<p>A cessação dos benefícios fiscais para agrotóxicos seria ineficaz como instrumento de justiça fiscal e seletividade, pois o custo seria repassado ao consumidor final, aumentando os preços dos alimentos e prejudicando pequenos agricultores. Ele defende a essencialidade dos agrotóxicos na agricultura brasileira atual devido à ausência de alternativas eficazes e economicamente viáveis, e pondera que o uso regulamentado e a fiscalização minuciosa minimizam os riscos à saúde e ao meio ambiente. O Ministro também ressalta a complexidade de erradicar a fome e a necessidade de deferência aos Poderes Executivo e Legislativo na formulação de políticas tributárias, defendendo que o controle judicial deve ser posterior e específico, e vota pela total improcedência da ação.</p>	N/A	Julga totalmente improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.
Cristiano Zanin	N/A	N/A	Acompanha o Ministro Gilmar Mendes

Dias Toffoli	N/A	N/A	Acompanha o Ministro Gilmar Mendes
Alexandre de Moraes	Afirmou que a concessão de benefícios fiscais a agrotóxicos é um ato discricionário do Poder Executivo, que se insere na formulação de políticas públicas e, portanto, o Judiciário não deve interferir para não violar o princípio da separação dos Poderes. Entende que a Constituição Federal harmoniza a proteção à saúde e ao meio ambiente com o direito à alimentação e o desenvolvimento nacional, e que os agrotóxicos são insumos essenciais para a agricultura brasileira, não havendo alternativa econômica viável.	N/A	Acompanha o Ministro Gilmar Mendes
Flávio Dino	Reconhece a complexidade do tema dos agrotóxicos, que exige uma gestão equilibrada entre os impactos econômicos (segurança alimentar), ambientais e de saúde. Com base em normas constitucionais (como defesa do meio ambiente, direito à saúde e seletividade tributária) e internacionais, ele conclui que as normas de desoneração fiscal aos agrotóxicos se	Considerou violadas as seguintes normas constitucionais: Art. 170, VI: (Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação); Art. 196: (Direito à saúde); Art. 225: (Meio ambiente ecologicamente equilibrado); Art. 153, § 3º, I: (Seletividade do IPI em função da essencialidade do	Acompanha a divergência inaugurada pelo Ministro André Mendonça, julgando parcialmente procedente o pedido, com uma "declaração parcial de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade", e o "reconhecimento de inconstitucionalidade progressiva do conjunto normativo impugnado". Determina o prazo de

	<p>encontram em um "processo de inconstitucionalização", necessitando de uma atualização da política fiscal para conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e da saúde, sem um impacto abrupto na segurança alimentar.</p>	<p>produto) e Art. 155, § 2º, III: (Seletividade do ICMS em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços).</p>	<p>180 (cento e oitenta) dias para que o Poder Executivo da União (IPI) e o CONFAZ/Poderes Executivos dos Estados (ICMS) realizem uma "avaliação compreensiva, contemporânea e multidisciplinar das políticas fiscais atreladas aos agrotóxicos", baseada em "evidências científicas", para conciliar desenvolvimento econômico, proteção ambiental, saúde e segurança alimentar, estabelecendo tributação "consentânea com o princípio da seletividade tributária". Sendo que os projetos resultantes deverão ser enviados aos respectivos Poderes Legislativos, se necessário, podendo o novo plexo normativo ser objeto de futura impugnação.</p>
--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

Com efeito, o julgamento virtual empreendido pelo Supremo Tribunal Federal possui particularidades próprias que o diferenciam do plenário físico. No entanto, seria um equívoco considerá-lo um cenário à parte, pois o plenário virtual existe em função do plenário físico e,

na realidade, ambos coexistem em uma relação “simbiótica”¹⁹². Dentro dessa perspectiva, é impossível dizer qual seria o resultado do julgamento, caso ele tivesse terminado no plenário virtual, porque houve o pedido de destaque do Ministro André Mendonça.

Todavia, se fosse confirmada a maioria provisória capitaneada pelo voto do Ministro Gilmar Mendes¹⁹³, que se pronunciou pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade, teríamos um exemplo nítido de controle de constitucionalidade estritamente normativo, embora os Ministros André Mendonça e Flávio Dino reconhecessem o processo de inconstitucionalização progressiva dessa política fiscal, bem como a inconstitucionalidade parcial sem pronúncia de nulidade¹⁹⁴.

Isto porque prevalecia a argumentação de que (i) os agrotóxicos são essenciais para a produção rural e, que em função da demanda inelástica, os seus preços não se alteram mesmo com o fim da desoneração; (ii) com a majoração indireta promovida pelo fim dos benefícios fiscais, a diferença do que deixou de ser desonerado seria acrescido ao preço dos agrotóxicos e repassado ao consumidor final, e (iii) sem essa política fiscal, o sistema de abastecimento interno e a soberania alimentar do país ficariam fragilizados, colaborando com o aumento potencial da fome.

Obviamente, esses argumentos são ruins porque foram construídos à base do que anteriormente denominamos de “*in-house fact finding*”. Ou seja, uma pesquisa pesquisa elaborada, via *internet* e outros meios de informação, na qual a Corte Constitucional, por iniciativa própria, procura saber e levantar dados ou informações a respeito de determinado fato. Ainda que algumas informações sejam dados que estão disponibilizados nos autos,

¹⁹² Segundo afirma Saul Tourinho, “essa simbiose entre a deliberação assíncrona e síncrona, no PV e presencialmente, termina criando, pela prática, um modelo decisório híbrido, formado pela deliberação assíncrona e virtual, mas que se dá apenas até o ponto em que não haja, pela própria natureza do modelo, complexidade bastante a impedir a proclamação automática do resultado, providência essa que reclama discussões presenciais (e síncronas) na Corte” (LEAL, Saul Tourinho. **Problemas na deliberação assíncrona do STF**. Migalhas, 22 jan. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/conversa-constitucional/400678/problemas-na-deliberacao-assincrona-do-stf>. Acesso em 16/10/2025).

¹⁹³ Tendo em vista que ambas as ADIs têm sido pautadas para julgamento enquanto este TCC é escrito, é possível que o julgamento delas seja concluído antes da publicação do trabalho, de modo que o correto é dizer que, “se for confirmada no plenário físico ...”, nós também temos um claro exemplo de controle de constitucionalidade normativo.

¹⁹⁴ O ideal era que uma audiência pública tivesse sido convocada à época, porém os ministros se mostraram abertos à mudança progressiva da realidade-fática e, na linha dos diálogos institucionais, propuseram soluções que dialogassem com os outros Poderes da República. Ademais, a técnica empregada por eles (declaração parcial de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade) é o que Marinoni tem chamado de redescoberta dos fatos para a interpretação constitucional, haja vista que “a declaração de nulidade parcial sem redução do texto, interpretação conforme, declaração de constitucionalidade de norma ‘ainda constitucional’ ou em ‘trânsito para a inconstitucionalidade’, declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade e o apelo ao legislador, todas essas técnicas, em intensidades distintas, utilizam-se dos fatos constitucionais, para além dos fatos litigiosos do caso, para decidir” (PEREIRA; MARINONI, op. cit., **A (re)descoberta dos fatos e sua adequada deliberação no processo constitucional**).

também é preocupante que sejam citados apenas aqueles que interessam o ponto de vista do decisor, sem haver dialeticidade com outros materiais apresentados aos autos que vão em sentido contrário.

Dito isto, para encampar um outro tipo de controle de constitucionalidade, ou seja, que não sejam estritamente normativo, voltamos à discutir os parâmetros de controle apontados pelas peticionárias para fundamentar a inconstitucionalidade da desoneração fiscal dos agrotóxicos, com um olhar mais atento ao fato de que a Constituição Federal de 1988 elevou a proteção da vida e do meio ambiente à categoria de direitos fundamentais.

Nesse aspecto, a teoria da evolução dos direitos fundamentais se torna bastante útil. Segundo ela, os direitos de primeira geração protegem liberdades clássicas e impõem abstenções ao Estado (“direito negativo”). Já os de segunda geração procuram reduzir desigualdades materiais e exigem prestações positivas (“direito positivo ou prestacional”). Porém, os de terceira geração, onde se situam saúde e meio ambiente, pedem cooperação entre Estado, mercado e sociedade em virtude da sua feição difusa e intergeracional.

Tanto é assim que o Ministro Alexandre de Moraes afirma que a Constituição, modernamente, protege “como direitos de terceira geração os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e outros direitos difusos¹⁹⁵”.

No plano normativo, a consequência dessa classificação é de que os direitos de terceira geração tendem a ser direitos fundamentais de caráter aberto e conteúdo variável. Como exemplo, o direito à saúde não se esgota no atendimento individual prestado pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Ao contrário, os indicadores de saúde como água potável, saneamento básico, moradia adequada, renda digna e educação de qualidade integram o conceito de direito à saúde e acabam redefinindo o seu alcance.

Por isso, o conteúdo do direito à saúde é indeterminado. Ele pressupõe que “apenas em uma dada situação concreta é possível definir o que esteja precisamente implicado na definição do estado de saúde das pessoas¹⁹⁶” que vivem em uma comunidade cuja a integridade biopsicossocial dos seus integrantes possa ser afetada.

Igualmente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não se resume à ideia de reduzir, reutilizar e reciclar o material reciclável produzido pela sociedade, tampouco

¹⁹⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. - São Paulo: Atlas, 2008, p. 31-32.

¹⁹⁶ DALLARI, Sueli Gandolfi. **O conteúdo do direito à saúde**. In: COSTA, Alexandre Bernardino; et al. (Orgs.). **O Direito Achado na Rua**. Brasília: CEAD/UnB, 2009, p. 96.

lidar com os diversos materiais poluentes que são despejados nos biomas brasileiros. Ao invés disso, o texto constitucional estabelece uma série de instrumentos de prevenção e responsabilização, exigindo estudos de impacto ambiental para obras potencialmente poluidoras e orienta a ação estatal por princípios como prevenção, precaução e participação.

Assim, dado o seu caráter eminentemente intergeracional, o conteúdo mínimo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é variável. Ele pressupõe “um meio ambiente deve apresentar condições físicas e químicas que permitam que os seres gozem de bem-estar e qualidade de vida¹⁹⁷”, denominado de mínimo existencial ecológico.

Por outro lado, o percurso traçado pelo princípio da seletividade, embora diferente quanto a natureza (não é um direito fundamental), compartilha a mesma conclusão. Segundo o art. 155, § 2º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, o ICMS “poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços”, ao passo que o art. 153, § 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, diz que o IPI “será seletivo, em função da essencialidade do produto”.

Nessa toada, dizemos que a seletividade pela essencialidade, enquanto critério de tributação do produto em si, é categórico para o IPI e relativo para o ICMS. Ou seja, ele endossa a ideia relativa à capacidade contributiva das pessoas, porque, ao pretender tributar mais pesadamente produtos ou serviços considerados supérfluos, que são adquiridos por pessoas com maior poder aquisitivo, ele acaba tributando menos os produtos tidos por essenciais e consumidos por toda a população.

De igual modo, esse critério pode ser aplicado com fins “extrafiscais¹⁹⁸”, permitindo que as alíquotas do IPI e ICMS sejam ajustadas para influenciar o comportamento sobre o consumo. Isso significa que o governo pode reduzir impostos para estimular o consumo de produtos desejados ou aumentar as alíquotas para inibir o consumo de produtos não desejados. Inclusive, o melhor exemplo disso é a tributação sobre o tabaco, o qual revela um forte caráter extrafiscal, pois o seu objetivo foi desestimular o consumo por razões de saúde.

Contudo, o princípio da seletividade pela essencialidade não quer dizer que a essencialidade de um produto seja um conceito determinado, ao contrário, ela é um conceito vago e indeterminado, cuja definição o legislador “não é livre para identificar ou conceituar o

¹⁹⁷ AQUINO, Valéria Emília de. **O direito ao meio ambiente como um metavalor no paradigma ambiental**. Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras, v. 2, n. 2, 2020, p. 10.

¹⁹⁸ Como diz parte da doutrina “a atividade tributante, assim, revela, simultaneamente, os aspectos fiscal e extrafiscal, podendo vislumbrar-se, em cada imposição fiscal, a predominância de um ou outro” (COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário - Constituição e Código Tributário Nacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 83).

que é e o que não é essencial como fator indicativo¹⁹⁹”. Consequentemente, esse mecanismo, previsto para o ICMS e IPI, “não guarda qualquer relação com o respectivo preço; antes obedece a outros critérios adotados pelo legislador, tais como critérios éticos, sanitários, estéticos, humanitários ou em função de considerações de política econômica”.

Nessa senda, assim como dissemos anteriormente, se os parâmetros de controle são direitos fundamentais indeterminados ou conceitos vagos, a propensão de que abertura à análise dos fatos também é maior, porque, a manifestação correta da fórmula jurídica, depende da realidade subjacente à norma, de modo que aplicá-la sem considerar seu contexto fático pode redundar em um controle ineficiente.

4.2. DA AUDIÊNCIA PÚBLICA SOBRE A DESONERAÇÃO FISCAL DO AGROTÓXICOS

Após o pedido de destaque do Ministro André Mendonça, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5553/DF foi levada à julgamento presencial e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), proponente da ADI, solicitou a convocação de audiência pública²⁰⁰ diretamente ao Relator, Ministro Edson Fachin. O pedido foi aprovado tanto pelo Ministro quanto pelo plenário da Corte e a audiência ocorreu no dia 05/11/2024²⁰¹.

No despacho convocatório, o Relator, Ministro Edson Fachin, deixou evidente que a temática pertinente à ação direta de inconstitucionalidade “reclama apreciação que ultrapassa os limites do estritamente jurídico²⁰²” dado a complexidade das questões levantadas por ela. Como exemplo, cita a política agrícola, prevista no art. 187 da Constituição Federal de 1988, o direito à saúde, previsto no art. 196 do texto constitucional, e faz alusão às repercussões econômicas a que o tratamento tributário está sujeito.

Por outro lado, referiu-se a necessidade de “maior qualificação constitucional e de adequada legitimação democrática²⁰³”, para dizer que a audiência pública é mais do que a consulta a especialistas de diversas áreas sobre o assunto. Ela representaria uma oportunidade da Corte legitimar a sua decisão mediante a participação plural de diversos atores, pois

¹⁹⁹ PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 225.

²⁰⁰ O link desta sessão está disponível, aqui: <https://youtu.be/Z9m8MHcs1qE?si=Ag5-yx4eyvKIlmj9>.

²⁰¹ O link da transmissão está disponível, aqui: https://youtu.be/M1cqWj8AR9Y?si=XpNhe_ETawqE2Pzd.

²⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553**, Distrito Federal. Relator: Min. Edson Fachin, 1º de agosto de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368746955&ext=.pdf>, p. 2.

²⁰³ Ibid., p. 3.

diferentes olhares oferecem uma vasta gama de percepções sobre a desoneração fiscal dos agrotóxicos.

Cabe ressaltar que houve, inclusive, um alerta por parte do Ministro Edson Fachin, no sentido que “a oitiva de representantes da União e das autoridades científicas, não se destina a colher interpretações jurídicas dos textos constitucional ou legal, mas sim a esclarecer questões técnicas a respeito dos efeitos do tratamento tributário aos agrotóxicos²⁰⁴” que são pertinentes à legislação tributária em discussão.

Já a lista final de participantes, divulgada mediante um segundo despacho, revelou que, após a convocação da audiência pública, foram recebidos 41 (quarenta e um) pedidos de entidades, grupos de estudos, pesquisadores e demais atores públicos da sociedade civil. Porém, destes pedidos recebidos apenas 37 (trinta e sete) foram deferidos porque atendiam aos seguintes critérios: (i) representatividade técnica, (ii) atuação ou *expertise* especificamente na matéria e (iii) garantia de pluralidade na composição da audiência e dos pontos de vista a serem defendidos.

Além disso, o Relator adotou uma metodologia própria para nortear a audiência pública sobre a desoneração fiscal dos agrotóxicos²⁰⁵. Ele dividiu a exposição dos participantes habilitados em blocos e determinou que cada um teria o tempo de 10 (dez) minutos para expor suas considerações. Depois, previu a abertura de um espaço dialogal, para que após a oitiva dos participantes, qualquer um deles pudessem ser chamados pelo Ministro a responder questionamentos adicionais ou a se manifestar sobre a exposição recém realizada.

Essa medida, segundo ele, partia do pressuposto de que as audiências públicas e a participação de *amicus curiae* são recursos que a Corte possui para se abrir mais às diversas vozes da sociedade. Tais grupos, com sua representatividade reconhecida e conhecimento técnico, podem ajudar a resolver as complexas e importantes questões que surgem no âmbito da jurisdição constitucional.

Nesse sentido, ficou evidente que a audiência foi concebida para colher depoimentos de especialistas da sociedade civil, mas não foi idealizada como meio idôneo de produção de provas no âmbito do controle de constitucionalidade. O que, de certa forma, é coerente com estado da arte das audiências públicas, pois, como dissemos no capítulo anterior, uma dos principais problemas a respeito delas é de que são encaradas ora como meio de prova, ora

²⁰⁴ Ibid., p. 3.

²⁰⁵ O link do despacho está disponível, aqui: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15371011893&ext=.pdf>

como meio de legitimação popular, e ora como meio performático, pelos ministros do Supremo Tribunal Federal.

No que tange a transparência da audiência pública é possível dizer, desde logo, que, embora os nomes dos 4 (quatro) interessados, cuja a inscrição fora indeferida, não tenham sido divulgados, ela garantiu um mínimo de clareza quanto aos critérios de seleção e divulgaram dos nomes dos participantes que tiveram seu pedido deferido.

Ademais, uma das principais vantagens da metodologia foi a proposta do espaço dialogado que mencionamos antes. Isto porque, mesmo que as audiências não se prestam a comprovar fatos no controle de constitucionalidade, ou pelos menos não são usadas unicamente como meio probatório, é indispensável que os interessados possam dialogar uns com os outros e com os ministros presentes nas audiências²⁰⁶.

Passemos à análise da oitiva de todos os participantes da audiência pública²⁰⁷.

A Senhora Paula Coradi, Presidenta Nacional do PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), defendeu a inconstitucionalidade, a injustiça da desoneração fiscal e a nocividade dos agrotóxicos. Ela argumenta que tal medida estimula o uso de substâncias tóxicas, comprometendo o meio ambiente, a saúde pública e a justiça tributária, e que o Estado deveria, em vez disso, incentivar práticas agrícolas sustentáveis.

O Senhor Carlos Goulart, Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA, argumentou que a legislação brasileira abrange uma vasta gama de produtos agrícolas, tanto químicos quanto biológicos. Ele salientou que qualquer alteração tributária impactaria a totalidade da produção nacional, incluindo a agricultura orgânica, e defendeu que o uso de agrotóxicos (ou fitossanitários) é fundamental para a segurança e produtividade alimentar do país.

O Senhor Sílvio Farnese, Diretor do Departamento de Análise Econômica do Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA, também defendeu que a manutenção das desonerações fiscais sobre defensivos agrícolas é essencial para garantir a produtividade, competitividade e estabilidade de preços da agricultura brasileira, argumentando que sua retirada acarretaria elevação de custos, pressão inflacionário e risco à segurança alimentar.

A Senhora Célia Xakriabá, Deputada Federal pelo PSOL/MG, denunciou que a desoneração e o uso massivo de agrotóxicos configuram um ciclo contemporâneo de

²⁰⁶ Assumimos esta possibilidade porque, invariavelmente, o modelo atual de audiências públicas, tal como a audiência pública convocada para discutir a desoneração fiscal dos agrotóxicos, apresenta algumas falhas para esclarecer os fatos.

²⁰⁷ As informações gerais sobre audiência públicas no STF podem ser consultadas nesse link, aqui: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=campanha&pagina=audiencias_publicas_homme.

violência sanitária e ambiental contra povos e territórios — especialmente no Cerrado — e propõe que haja rastreabilidade, tributação e transições do modelo vigente (energética, econômica e humanitária) para garantir “alimentação não envenenada” e justiça socioambiental.

O Senhor Alexandre Furtado Escarpelli, membro do Departamento de Segurança e Saúde do Ministério do Trabalho e Emprego, apresentou um diagnóstico acerca da Segurança e Saúde no Trabalho (SST), voltada ao campo. Ele acentuou que, apesar do arcabouço normativo da OIT/NR 31²⁰⁸ e das competências institucionais, os PGTR²⁰⁹ são genéricos e a sua capacidade é limitada. Além disso, mostrou dados de diversas organizações (Sistema de Informação de Agravos de Notificação - SINAN/ Organização Mundial da Saúde - OMS/ Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz) que revelam como as intoxicações por agrotóxicos são subnotificadas, o que exige maior fiscalização, treinamento e identificação precisa dos riscos para proteger milhões de trabalhadores expostos à eles.

O Senhor Adalberto Maluf, membro do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA), afirmou que as isenções fiscais para agrotóxicos transferem os custos com saúde e ambientais para a sociedade. Ele salientou como esses custos são elevados. Segundo ele, o uso crescente e a alta periculosidade desses produtos, reclama a internalização das externalidades negativas, bem como o reforço do monitoramento e da revisão das isenções tributárias em conformidade com as recomendações sanitárias e acordos internacionais dos quais o Brasil faz parte.

A Senhora Thaianne Fábio, Diretora de Dualidade Ambiental da Secretaria Nacional do Meio Ambiente e Qualidade e do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas, defendeu que o Brasil deve alinhar a sua política tributária aos compromissos internacionais e às classificações da Anvisa/Ibama, retirando as isenções fiscais de agrotóxicos altamente perigosos. Além disso, ela argumentou que o escalonamento da tributação por risco é a melhor política tributária para os agrotóxicos, a fim de proteger a saúde e o meio ambiente e incentivar alternativas menos tóxicas.

O Senhor Bruno Lucchi, Diretor da Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil - CNA, sustentou que a solução do problema perpassa a capacitação dos produtores rurais e a oferta de assistência técnica especializada, pois com isso há uma maior produtividade agrícola mediante o uso racional de defensivos agrícolas. Além disso, defendeu que a reforma

²⁰⁸ Norma Regulamentadora nº 31 (Segurança e Saúde no Trabalho na Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Exploração Florestal e Aquicultura).

²⁰⁹ Programas de Gerenciamento de Riscos no Trabalho Rural.

tributária, alinhada a práticas internacionais, deve garantir segurança jurídica sem onerar produtores — sobretudo os pequenos — nem o consumidor final.

O Senhor Tiago Fensterseifer, Defensor Público do Estado de São Paulo, argumentou que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um paradigma eminentemente ambiental no ordenamento jurídico, instituindo uma verdadeira Constituição Ecológica. Ele sustentou que os deveres de proteção constitucional exigem uma tributação extrafiscal/seletiva sobre agrotóxicos de alta toxicidade, com intuito de salvaguardar os direitos fundamentais das gerações presentes e futuras de não serem expostas aos tóxicos de alta periculosidade.

O Senhor José Otávio Menten, professor sênior da ESALQ/USP, defendeu que o Manejo Integrado de Pragas (MIP), combinado com o uso racional de defensivos agrícolas, é crucial para a segurança, produtividade e alinhamento internacional da agricultura brasileira, tendo em visto o contexto tropical do país. Ele enfatizou que esses defensivos devem passar por rigorosos processos de P&D, registro em três órgãos nacionais (MAPA, Ibama e Anvisa) e seguir boas práticas, além de estarem em conformidade com a nova lei de defensivos, que prevê análise de risco e maior agilidade regulatória.

A Senhora Marijane Vieira Lisboa, Conselheira do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC, argumentou que as isenções a insumos agrícolas concentram-se exclusivamente nos grandes exportadores, não ajudam a baratear a cesta básica de alimentos e agravam a contaminação dos alimentos. Segundo ela, os maiores beneficiados são justamente os exportadores de soja, milho, algodão e açúcar, embora quem produza a cesta básica das famílias brasileiras e, conseqüentemente o feijão e o arroz, siga sem qualquer tipo de subsídio ou amparo estatal.

O Senhor Sérgio Graff, médico toxicologista, defendeu que a discussão sobre agrotóxicos seja guiada por uma avaliação de risco — considerando dose, via e tempo de exposição, o NOAEL (nível sem efeito adverso observado)²¹⁰. Além disso, defendeu que haja uma vigilância qualificada e mais cautela metodológica para não confundir mera correlação com causalidade, a fim de orientar políticas sanitárias mais precisas. Como exemplo, ele aludiu aos estudos sobre “glifosato”, alegando que há comprovação da utilização de altas doses desse produto, mas sem a correspondente NOEL definida.

²¹⁰ A NOAEL (*No Observed Adverse Effect Level*) é a maior dose de uma substância, observada em estudos (geralmente com animais, às vezes humanos), que não produz nenhum efeito adverso detectável. Ela é determinada a partir da curva dose-resposta: testa-se várias doses; a maior dose sem efeito nocivo é o NOAEL. Inclusive, ela serve como ponto de partida para calcular doses de referência para humanos, aplicando fatores de incerteza (diferenças entre espécies, variação entre pessoas, qualidade do estudo). Se não há dose sem efeito, usa-se o LOAEL (*Lowest Observed Adverse Effect Level*), a menor dose com efeito adverso, aplicando fatores adicionais de segurança.

A Senhora Yamila Goldfarb, membra da Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA, sustentou que as isenções aos agrotóxicos distorcem a concorrência e hiperestimula a exportação de *commodities*, bem como reduz a área destinada à agricultura familiar e pressiona os preços do mercado interno. Ela propôs que haja uma tributação mais eficiente, por meio de CIDE²¹¹, para financiar a transição ecológica e saúde pública sem penalizar o consumidor doméstico.

O Senhor Fabrício Morais Rosa, Diretor da Associação Brasileira dos Produtores de Soja - APROSOJA BRASIL, argumentou que, com margens já comprimidas e pesticidas respondendo por 22% do custo da produção agrícola nacional, o fim do Convênio n. 100/ICMS elevaria fortemente as despesas do produtor rural e derrubaria a renda — sobretudo dos pequenos — sem reduzir o uso do insumo, afetando a competitividade da soja que sustenta exportações e a estabilidade macroeconômica do país.

A Senhora Priscila Diniz, Coordenadora da Área Técnica da ACT - Promoção de Saúde, sustentou que, à luz das evidências promovidas após as décadas de campanhas públicas contra o tabagismo, os agrotóxicos devem integrar o Imposto Seletivo para que haja a internalização dos seus custos. Além disso, ela defendeu que os valores arrecadados sejam utilizados para financiar a desonerações de produtos essenciais, corrigindo distorções fiscais e alinhando o Brasil a boas práticas internacionais em saúde e sustentabilidade.

A Senhora Iara Maria Lopes Rangel, membra do Instituto de Agroecologia e Cooperação - Ciclos, defende que, no contexto de *One Health*²¹², as isenções fiscais aos agrotóxicos são inconstitucionais e contraproducentes. Ela propôs uma transição agroecológica com bioinsumos, fomento à agricultura familiar e políticas nacionais (Programa Nacional de Bioinsumos) para solo vivo, alimentos saudáveis e segurança alimentar em cenários de mudança climática.

A Senhora Tathiane Piscitelli, Professora da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, sustentou que os benefícios fiscais aos agrotóxicos configuram renúncias incompatíveis com os valores constitucionais — à luz do princípio da seletividade tributária (ICMS e IPI), das externalidades (SUS/Seguridade e gênero) e do art. 145, §3º, da Constituição Federal de

²¹¹ A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) é uma espécie de contribuição especial prevista no art. 149 da Constituição Federal de 1988, de competência exclusiva da União, destinada a funcionar como instrumento de intervenção estatal em determinados setores da atividade econômica, cuja receita é vinculada ao financiamento de políticas públicas específicas, voltadas à regulação, correção de distorções ou fomento de segmentos econômicos estratégicos.

²¹² "Uma Só Saúde", ou "*One Health*", é uma abordagem que integra e reconhece a conexão intrínseca entre a saúde de seres humanos, animais, plantas e o meio ambiente. Segundo a Senhora Iara Rangel, trata-se de um conceito recentemente adotado pela FAO (*Food and Agriculture Organization*), mas que já estava presente no Brasil entre as décadas de 1970 e 1980.

1988, de modo que a Corte precisa se posicionar contra tais incentivos e estimular a tributação graduada por toxicidade, alinhando a reforma tributária à proteção da saúde e do meio ambiente.

A Senhora Katia Isaguirre, Professora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR, defendeu que as isenções aos agrotóxicos são incompatíveis com o primado da essencialidade e com os direitos alimentares/ambientais, pois existem alternativas agroecológicas em expansão e parâmetros internacionais de tributação por toxicidade/*health taxes*, de modo que suspender tais isenções e reforçar o Plano Nacional de Produção Orgânica e Agroecológica - PLANAPO, é um passo estruturante para a transição do sistema agroalimentar brasileiro.

O Senhor Gabriel Madeira, Professor de Economia da Universidade de São Paulo - USP, argumentou que, medindo corretamente a proporção de uso de agrotóxicos por área²/produção, o Brasil não é caso anômalo no cenário internacional. Por isso, defendeu que elevar a tributação dos defensivos acarretaria o encarecimento de insumos, queda de oferta/margem de lucro (especialmente no que toca as *commodities*) e efeitos negativos sobre preços, o Produto Interno Bruto, emprego, renda e arrecadação, inclusive afetando a agricultura familiar e itens sensíveis da cesta.

O Senhor Maurício Terena, Advogado da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB, fez um relato pessoal sobre a experiência dos danos causado pelos agrotóxicos na Terra Roxa/PR e, apoiado em dados da Fiocruz, Abrasco e em alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal, sustentou que as isenções fiscais à agrotóxicos são incompatíveis com saúde, dignidade e cultura dos povos indígenas, pedindo que a Corte afirme essa proteção em tempos de crise climática.

O Senhor Leo Meirelles do Amaral, Diretor Jurídico da União da Indústria de Cana de Açúcar - UNICA, sustentou que, dadas as condições agroclimáticas brasileiras e o alto custo dos defensivos, a retirada dos benefícios do Convênio n. 100/ICMS encareceria alimentos e combustíveis. Ele defendeu que haja o uso regulado, fiscalização dos insumos e cautela com alternativas biológicas para preservar produtividade, bem como os preços dos produtos.

O Senhor Darci Frigo, Advogado da Organização Terra de Direitos, argumentou que as isenções fiscais aos agrotóxicos beneficiam as *commodities* destinadas à exportação e não a cesta básica de alimentos. Isso ampliaria violações e riscos socioambientais, destoando de tratados internacionais assumidos pelo Brasil e dos direitos estampados na Constituição de 1988, de modo que devem ser revogados em favor de um modelo agroecológico e protetivo de direitos.

O Senhor Vinícius Raduan Miguel, Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Rondônia - UNIR, sustentou que a desoneração de agrotóxicos viola a equidade geracional, bem como fere os princípios de precaução, prevenção e do poluidor-pagador, em afronta à Constituição e a precedentes nacionais e internacionais. Por esses motivos, ele entende que a norma deve ser declarada inconstitucional e substituída por políticas fiscais que desestimulem o uso de substâncias tóxicas.

O Senhor Anderson Ricardo Levandowski Belloli, Diretor da Federação das Associações de Arrozeiros do Estado do Rio Grande do Sul - FEDERARROZ, defendeu que a tributação uniforme de agrotóxicos, para todo o tipo de cultura agrícola no Brasil, diminuiria as margens do produtor de arroz irrigado no Rio Grande do Sul (reduzindo área e empurrando produtores para a soja), o que encareceria o arroz e aumentaria a dependência de importações. Segundo ele, a solução quanto aos benefícios fiscais depende de um juízo de proporcionalidade, com vistas a proteger a orizicultura gaúcha e a segurança alimentar nacional.

O Senhor Fernando da Cunha Cavalcanti, Defensor Público da União, sustentou que as isenções a agrotóxicos produzem altos custos sociais e orçamentários (saúde, previdência e assistência) em demasia. Isso agravaria os danos já causados a comunidades tradicionais e sobrecarrega o Poder Judiciário, razão pela qual a Suprema Corte deve ponderar essas externalidades negativas e orientar uma tributação seletiva por risco, em lugar de benefícios amplos fiscais amplos.

A Senhora Larissa Mies Bombardi, Professora do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo - USP, defendeu, com dados e estudos comparados, que o Brasil usa em larga escala agrotóxicos proibidos na União Europeia (UE), por exemplo. Inclusive, esses dados revelariam que os impactos do uso destes químicos recaem, sobretudo, sobre crianças, mulheres e indígenas, e que manter tais isenções é eticamente incoerente e comercialmente arriscado, devendo o país adotar taxação por toxicidade e abandonar subsídios fiscais.

O Senhor Lauro Rodrigues de Moraes Rêgo Júnior, Advogado do Partido Verde (PV), afirmou que o Brasil mantém um padrão histórico de desregulação no setor e que a subvenção aos agrotóxicos, cujo uso tem implicado violências e danos ambientais, não é mais justificado. Ele defendeu que o Supremo Tribunal Federal reconheça a inconstitucionalidade das isenções à luz da bioética, da Convenção sobre Diversidade Biológica e do art. 225 da Constituição Federal de 1988.

A Senhora Solange Cristina Garcia, Professora pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, defendeu, mediante dados oficiais e estudos clínicos em crianças, que o Brasil vive uma exposição elevada e subestimada aos agrotóxicos — agravada por padrões de água muito permissivos e uso de substâncias banidas na União Europeia —, resultando em danos cognitivos, metabólicos e hormonais. Ela acentuou que manter isenções e limites atuais é pagar para adoecer a população brasileira.

O Senhor Adelar Cupsinski, Advogado da Organização Pelo Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas - FIAN BRASIL, afirmou que os agrotóxicos violam o Direito Humano à Alimentação Adequada ao contaminar água, alimentos e territórios de povos e comunidades. Além disso, defendeu que efetivar esse direito exige soberania alimentar, proteção territorial e políticas públicas coerentes com as obrigações constitucionais e internacionais do Estado brasileiro.

A Senhora Maxmiria Holanda Batista, Professora da Faculdade de Medicina do Ceará - UFC, apresentou evidências de contaminação hídrica e graves desfechos de saúde associados a agrotóxicos no Ceará. Ela criticou a desoneração tributária por ampliar danos e onerar o Sistema Único de Saúde. Inclusive, aludiu aos dados produzidos pela Agência Internacional de Pesquisas sobre o Câncer (IARC) para que sirvam de fonte de consulta para criação de limitações regulatórias que tenham o objetivo de reorientar a política fiscal para proteger a saúde pública e promover a agricultura sustentável.

O Senhor Álvaro de Delatorre, engenheiro de formação e militante do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - MST, defendeu que as isenções aos agrotóxicos perpetuam um modelo químico-dependente, injusto e caro ao Sistema Único de Saúde, enquanto o potencial para agroecologia segue inexplorado no país. Ele propôs reverter os subsídios e criar instrumentos fiscais pró-transição, pedindo à Suprema Corte que reconheça a inconstitucionalidade das renúncias e alinhe a política tributária à saúde, ao ambiente e à soberania alimentar.

A Senhora Maria de Fátima Alves, representante da Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas - CODECEX, sustentou que isenções a agrotóxicos contradizem o reconhecimento FAO-ONU dos sistemas extrativistas, degradam o território e violam direitos básicos. Ela cobrou políticas públicas que garantam territórios livres de veneno e internalizem os custos hoje impostos às comunidades.

O Senhor Raphael Barra, Presidente da Associação Brasileira de Defesa do Agronegócio - ABDAGRO, argumentou que os defensivos são indispensáveis para a produção em larga escala e para a economia nacional. Inclusive, acentuou que o apoio estatal

é modesto frente aos desafios recentes do setor e à concorrência externa. Segundo ele, manter as isenções e benefícios fiscais é uma escolha estratégica acertada para proteger quem sustenta o Produto Interno Bruto (PIB), bem como proteger quem mantém a balança das exportações do país positiva.

O Senhor Clayton Gomes de Medeiros, Professor do Instituto Federal do Paraná e da Universidade Federal do Paraná, sustentou que as isenções a agrotóxicos violam o princípio da proporcionalidade e o projeto constitucional de desenvolvimento sustentável, devendo ser desmobilizadas e substituídas por um fomento controlado e revisável que priorize práticas agrícolas seguras, a agricultura familiar e o interesse público.

O Senhor Leomar Daroncho, representante da Associação dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho - ANPT, argumentou que, diante da nocividade comprovada, da exposição massiva de trabalhadores e da fragilização regulatória, é incompatível com o dever constitucional de proteger a saúde manter benefícios fiscais aos agrotóxicos, sobretudo quando o uso seguro é inviável nas condições reais e a contaminação alcança toda a coletividade.

A Senhora Mariana Cirne, Professora de Direito Ambiental do CEUB e IDP, sustentou que o Supremo Tribunal Federal deve reorientar os benefícios fiscais a agrotóxicos à luz do art. 225 da Constituição Federal de 1988 e de precedentes emblemáticos da Corte, como o julgamento sobre amianto, valendo-se do apoio técnico de órgãos de controle (Ibama/Anvisa/Mapa) para impulsionar a transição sustentável, fortalecer a justiça ambiental/climática e corrigir distorções arrecadatórias.

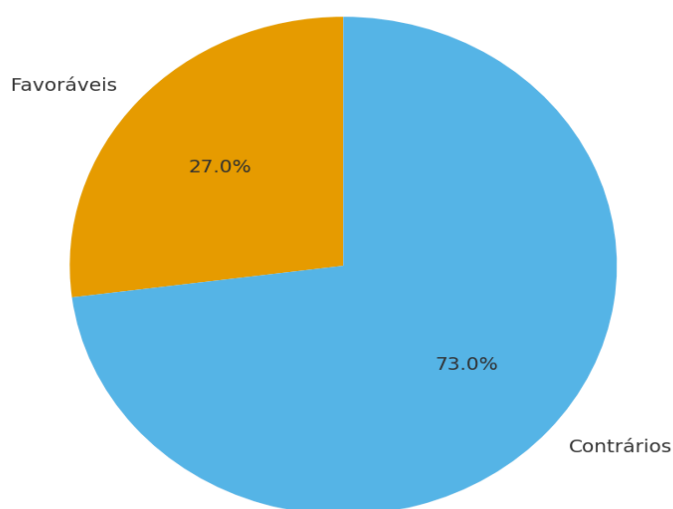
O Senhor Renato Roseno, Deputado Federal pelo PSOL/CEARÁ, defendeu que as isenções a agrotóxicos violam a seletividade tributária e desconsideram a capacidade contributiva dos principais beneficiados. Além disso, ele argumentou que os impactos recaem de forma desproporcional sobre populações mais vulneráveis — agricultura familiar, povos indígenas e trabalhadores rurais e afirmou que as externalidades negativas, oriundas da desoneração fiscal (câncer, malformações, perda de biodiversidade), sobrecarrega o SUS.

Com efeito, as 8 (oito) horas de audiência pública não podem ser facilmente resumidas em algumas linhas, mas tentamos ser fiéis a fala de cada um dos expositores, destacando suas posições quanto a desoneração fiscal dos agrotóxicos e as ideias originais que cada um deles apresentou durante os 10 (dez) minutos de exposição estabelecidos no edital de convocação. Inclusive, mantendo os nomes e termos técnicos que foram empregados por eles.

Nesse contexto, um dos elementos de maior destaque é a avaliação acerca da posição (favorável ou contrária à desoneração fiscal) em relação à composição dos membros que participaram da audiência pública. Por exemplo, considerando a Tabela do Apêndice A, temos que dos 37 (trinta e sete participantes), dez (dez) deles foram favoráveis a manutenção da política fiscal e correspondem a 27% da totalidade, ao passo que os 27 (vinte e seis) foram contrários, contabilizando um total de 73% do universo de expositores.

Esses percentuais podem ser consultados na imagem. Abaixo:

Posição dos expositores na audiência pública (percentual) – N=37



Fonte: Dados do pesquisador

De outra parte, a composição dos participantes também revela que, assim como relatamos no capítulo anterior, há uma participação considerável de políticos ou pessoas ligadas à política nas audiências públicas. No caso desta audiência sobre a desoneração fiscal dos agrotóxicos, todos eram vinculados ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), proponente da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

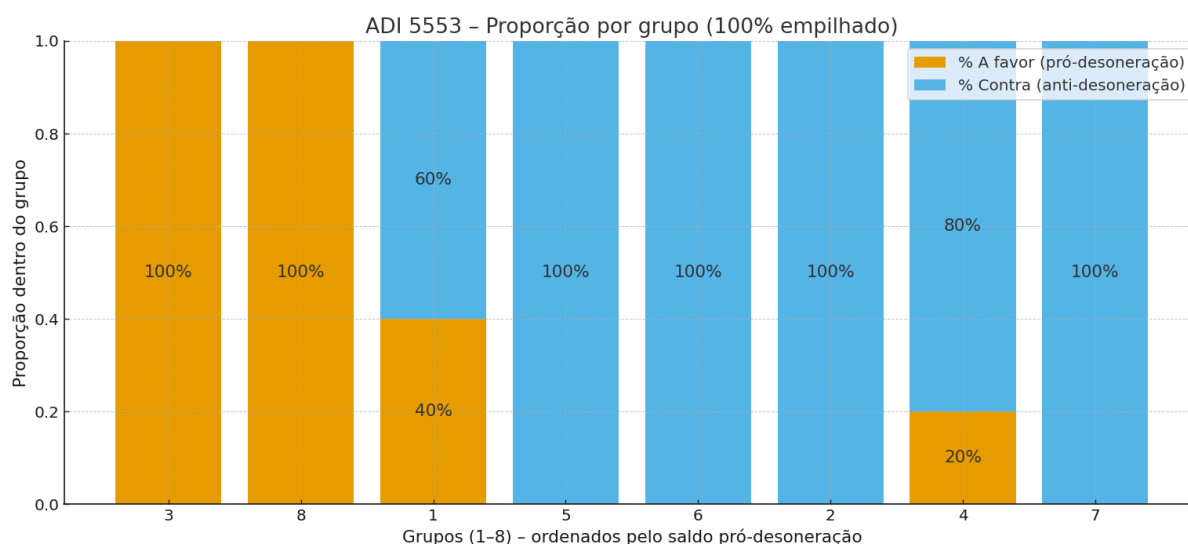
Outrossim, destacamos que mesmo havendo uma participação considerável de membros do Poder Executivo, sobretudo no que diz respeito ao Governo Federal, observamos uma certa contradição entre a posição defendida por cada um deles. Isto é, os membros do Ministério do Meio Ambiente foram veementemente contrários aos dados apresentados pelos membros do Ministério da Agricultura e Pecuária. Assim, uma possível explicação para esse fenômeno reside na comparação que podemos fazer entre a Defensoria Pública e a Advocacia

Geral da União (AGU), visto que, mesmo fazendo parte de uma mesma estrutura, atuam segundo interesses diferentes e em aparente contradição.

Nesse âmbito, é preciso observar que, embora o próprio Relator, Ministro Edson Fachin, tenha dito que as exposições sobre entendimentos jurídicos fossem vetadas na audiência pública em questão, tanto a Defensoria Pública de São Paulo (Estadual) quanto a Defensoria Pública da União (DPU) fizeram esse tipo de explanação. Ou seja, em que pesa a importância das Defensorias Públicas, que não foram consagradas pelo Poder Constituinte Originário como um dos legitimados para deflagrar a jurisdição constitucional e, portanto, possuem menos protagonismo no controle de constitucionalismo, a atuação delas na audiência pública sobre a desoneração fiscal dos agrotóxicos destoou do que se esperava.

Essas circunstâncias, inclusive, se fazem presentes nos dados sobre os expositores que se encontram nas Tabelas dos Apêndices “A” e “B”. Isto porque os políticos, ou representantes de partidos políticos, incluídos no “Grupo 2”, e os defensores públicos, incluídos no “Grupo 5”, foram contrários à desoneração fiscal dos agrotóxicos em sua totalidade. Enquanto que os membros do Governo Federal e suas Secretarias, incluídos no “Grupo 1”, revelam uma divergência em que 40% foram a favor da desoneração fiscal e 60% foram contra a desoneração dos agrotóxicos.

A representação gráfica pode ser consultada. Abaixo:

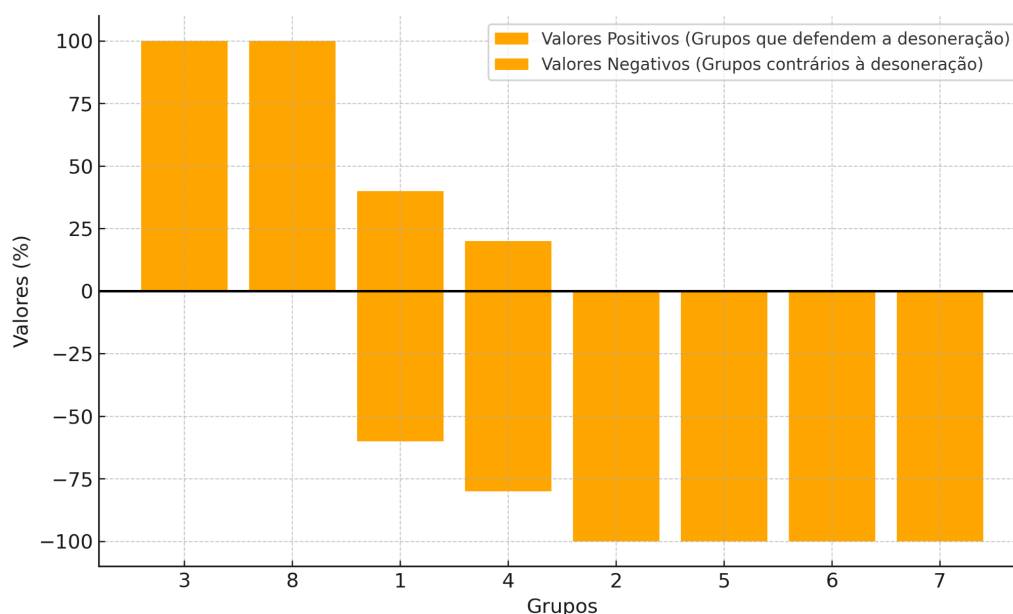


Fonte: Dados do pesquisador

Além disso, nem todos os pesquisadores das universidades e institutos de pesquisa se mostraram homogêneos. Alguns defendem a desoneração e outros se posicionam contrariamente. O curioso é notar que, dentre os pesquisadores das instituições do Paraná, ou seja, do Estado de Origem do Ministro Edson Fachin, todos foram contrários à desoneração (ex.: O Professor Clayton Gomes do IFPR e a Professora Katia Isaguirre da Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFPR). Do outro lado, o Professor Gabriel Madeira do Departamento de Economia da USP e o Professor José Otávio Menten da ESALQ/USP são exemplos dos acadêmicos a favor da desoneração.

Novamente, essas circunstâncias mostram que não há um bloco monolítico formado sobre o assunto. Tanto que essas posições podem ser consultadas nas Tabelas dos Apêndices “A” e “B”, tendo em vista que, no “Grupo 4”, 80% dos pesquisadores revelaram sua contrariedade à essa política fiscal.

A representação gráfica pode ser consultada. Abaixo:



Fonte: Dados do pesquisador

Retomando à tensão existente entre a pretensão de ser um meio de provas no âmbito do controle de constitucionalidade e o dever-ser de um ambiente propício à abertura da sociedade civil, a audiência pública sobre a desoneração fiscal dos agrotóxicos revela que o próprio Relator, Ministro Edson Fachin, se contradiz entre o que disse no despacho convocatória e a sua posição no andamento dos trabalhos.

Isto é, em determinado momento da sua fala de abertura, ele disse que “a presente audiência tem por propósito exclusivamente a oitiva de autoridades públicas, acadêmicas e de entidades ou pessoas interessadas no segmento, com vistas a trazer luzes diante da complexidade científica de uma discussão de caráter transdisciplinar²¹³”, que envolve temas diversos a respeito da saúde humana, segurança no trabalho, meio ambiente e economia.

Em seguida, durante a sua fala de encerramento, ele disse que “um tribunal, para decidir de maneira equidistante, deve ouvir com a escuta real e adequada essas visões distintas e localizar a questão que se coloca para o desate²¹⁴”, destacando que a Corte deve entender os dissensos de uma democracia, sobretudo quando for avaliar a constitucionalidade de um diploma normativo oriundo do Poder Legislativo.

Nesse contexto, concordamos com o Ministro Edson Fachin. Para chegar à verdade do Estado Constitucional, aos os desacordos morais da sociedade e mesmo para substituir o legislativo na sua função primordial (*lawmaking*), o Judiciário precisa conhecer os fatos subjacentes aos casos submetidos ao controle de constitucionalidade, seja na via do controle concentrado ou difuso.

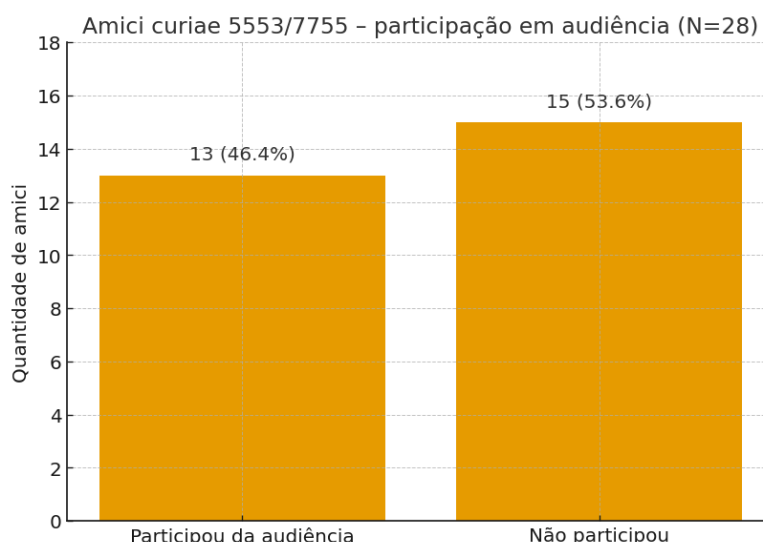
Todavia, conforme dissemos no capítulo anterior, o Supremo Tribunal Federal está sujeito a *lobby* e à pressão de grupo de interesse. Muito embora o Ministro Edson Fachin tenha participado ativamente do encontro para apurar as informações e os fatos mais importantes suscitados pelos expositores, é nítido que esse modelo, em que a faculdade de convocar as audiências públicas são concentradas nas mãos dos relatores e no presidente do tribunal, favoreça que haja um sequestro das matérias debatidas.

Tanto que, conforme a Tabela presente no Apêndice “C”, vemos que dos 28 (vinte e oito) *amicus curiae*, presente no somatório das duas ações diretas de inconstitucionalidade, ao menos 13 (treze) deles participaram da audiência pública sobre a desoneração fiscal dos agrotóxicos. Isso corresponde a 46.4% da totalidade. Ou seja, apenas 15 (quinze) *amicus curiae* não participaram do encontro, o que dá aproximadamente 53.6% (esse número é muito baixo).

A representação gráfica pode ser consultada. Abaixo:

²¹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Transcrições da 41ª Audiência Pública - Desonerações Tributárias para Agrotóxicos ADI 5.553**. Ministro-Relator Edson Fachin. Brasília, DF, 5 nov. 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/AudinciaPblica41Desoneraestributriasparaagrotxicos1.pdf>, p. 7.

²¹⁴ Ibid., p. 254.



Fonte: Dados do pesquisador

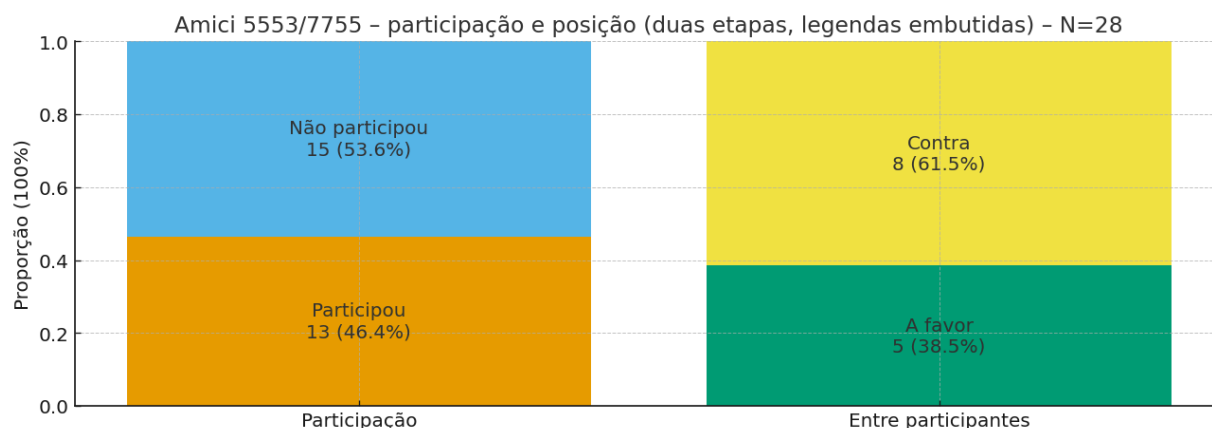
Um dos fatores que comprova o risco de *lobby* e pressão de grupos de interesse que aludimos antes, é a confusão procedimental em que os *amicus curiae* já admitidos no feito são chamados também para as audiências públicas. Nesse sentido, há pelo menos dois perigos: (i) ou a audiência pública será tratada como espaço de persuasão para o expositor, que recorre às mais diversas táticas de convencimento, como foi o caso do Raphael Barra²¹⁵; ou (ii) o espaço para deliberação científica será consideravelmente menor, visto que os especialistas dividiram espaço com autores políticos que, declaradamente, apoiam ou contestam determinada medida.

Diante disso, se levarmos em conta o número de *amicus curiae* participantes e a sua respectiva posição (favorável ou contrário a política fiscal), temos que dos 13 (onze) que participaram, ou seja, dos 46.4%, 8 (oito) deles foram contrários em comparação com os outros 5 (cinco) participantes que foram favoráveis a medida, o que corresponde a dizer que 61.5% foi contrária e, apenas 38.5%, foi favorável a desoneração.

A representação gráfica pode ser consultada²¹⁶. Abaixo:

²¹⁵ A participação do Senhor Raphael Barra destacou-se pela reduzida utilização de dados e evidências científicas. Sua defesa da desoneração fiscal dos agrotóxicos baseou-se predominantemente em argumentos sentimentais (*pathos*) e elaborações discursivas (*logos*), com repetidas referências à autoridade do produtor agrícola (*ethos*) como critério exclusivo para avaliar a adequação da política fiscal.

²¹⁶ Se compararmos o total de participantes da audiência pública, que foram 37 (trinta e sete), e o número de participantes dela, que também ostentava a qualidade de *amicus curiae*, ou seja, 13 (treze), os números revelam que apenas 64,9% dos participantes foram exclusivamente para a audiência pública. Enquanto que os outros 35,1% participaram de ambos os espaços no controle de constitucionalidade.



Fonte: Dados do pesquisador

Feita essa progressão dos aspectos macrotextuais que abordam a composição, a posição e a participação dos expositores e *amicus curiae* na audiência pública, a análise se concentra nos fatos discutidos sobre os agrotóxicos.

Para tanto, conforme a Tabela do Apêndice “D”, a escolha foi arbitrária, no sentido de que para selecioná-los no contexto da audiência pública, estes fatos foram escolhidos em razão da frequência com que foram debatidos em nossa interpretação. Dessa forma, outras matérias consideradas “laterais” não serão consideradas —, como a discussão sobre o Convênio ICMS n. 100/97 ser um instrumento para coibir a “Guerra Fiscal”, devido à Cláusula Primeira impor a desoneração obrigatória sobre os agrotóxicos —, pelo simples fato disso não ter sido mencionadas na audiência pública²¹⁷.

Os três principais fatos levantados e esclarecidos na audiência pública, aptos a confirmar ou infirmar a política fiscal brasileira, podem ser enumerados em forma de perguntas ou afirmações²¹⁸, a saber: (i) a interrupção da desoneração tributária dos agrotóxicos não representa uma ameaça à segurança alimentar (?); (ii) a interrupção da desoneração tributária dos agrotóxicos não levaria ao abandono desse insumo, dada a inelasticidade de sua demanda (?); (iii) o grau de toxicidade deve ser considerado um critério para embasar uma política tributária sobre agrotóxicos (?); e (iv) a reforma tributária.

²¹⁷ Outro exemplo reside no *argumento ad terrorem*, disfarçado de consequentialismo econômico ao abordar as consequências de uma eventual declaração de inconstitucionalidade. Contudo, essa questão não foi debatida com o necessário rigor pelos participantes da audiência pública.

²¹⁸ Conforme a Tabela do Apêndice “D”, a escolha foi arbitrária, no sentido de que para selecioná-los no contexto da audiência pública, estes fatos foram escolhidos em razão da frequência com que foram debatidos em nossa interpretação. Dessa forma, outras matérias consideradas “laterais” não serão consideradas —, como a discussão sobre o Convênio ICMS n. 100/97 ser um instrumento para coibir a “Guerra Fiscal”, devido à Cláusula Primeira impor a desoneração obrigatória sobre os agrotóxicos —, pelo simples fato disso não ter sido mencionadas na audiência pública.

Para tanto, é fundamental retomar a definição de Luiz Guilherme Marinoni sobre o que são os fatos constitucionais²¹⁹.

Isto é, uma categoria de fatos que englobam os fatos gerais, legislativos e morais, cuja presença é crucial para orientar a interpretação e aplicação do texto constitucional, transcendendo os fatos apresentados pelas partes em um processo e sendo indispensáveis para o controle de constitucionalidade. Estes fatos possibilitam a busca pela verdade no estado constitucional, permitindo a correção de equívocos na aferição dos fatos e a supressão de omissões (afinal, quanto maior a indeterminação de um conceito jurídico, maior a sua propensão à análise dos fatos constitucionais).

Nesse contexto, a próxima seção se destina aos fatos alegados na audiência pública à luz do correto raciocínio a partir das provas produzidas nelas e do raciocínio possível a partir da presunções oriundas dessas mesmas provas.

4. 3. DOS FATOS CONSTITUCIONAIS RELATIVOS À DESONERAÇÃO FISCAL DOS AGROTÓXICOS

Até o presente momento este capítulo cuidou dos parâmetros de controle de constitucionalidade arguidos nas ações diretas de inconstitucionalidade e das provas de (in)constitucionalidade produzidas sobre a desoneração fiscal na audiência pública que foi convocada e orientada também a este propósito²²⁰.

Contudo, se quisermos levar os fatos à sério, é preciso rememorar que antes de ser valorada, a prova precisa ser provada. Naturalmente, já dissemos anteriormente que alguns fatos não podem ser esclarecidos, ou mesmo que venham a ser debatidos, permanecem controversos. Inclusive, há aquelas situações em que um fato constitucional, o qual classificamos como essencial, para que seja objeto de um raciocínio a respeito da inconstitucionalidade de determinado assunto, precisa do esclarecimento sobre outros fatos que o antecedem, os quais chamamos de fatos periféricos.

Nesse sentido, o raciocínio do decisor, sobretudo do órgão colegiado, não é linear. Segundo Marinoni, antes que determinada decisão seja tomada, a fase que necessariamente a

²¹⁹ Contudo, não é nossa intenção banalizar este conceito. A análise da audiência pública sobre a desoneração fiscal não busca conclusões universais, mas se restringe aos fatos ali alegados pelos participantes.

²²⁰ Conforme postulamos no capítulo dois, encaramos a audiência pública como meio de prova no controle de inconstitucionalidade, ainda que no percurso da análise da audiência pública sobre a desoneração fiscal façamos comentários que aludem à assuntos que não pertencem a essa ordem de ideias.

antecede é a da confirmação da prova, que traz consigo elementos que a legitimam. No caso da desoneração fiscal dos agrotóxicos, esse momento de individualização do raciocínio decisório também existe, embora fique evidente que essa é uma tarefa árdua, pois o que a audiência pública acabou produzindo foram provas indiretas acerca da política tributária brasileira.

Dito isto, se o raciocínio colegiado já sofre de uma falta de diálogo entre os membros de um determinado órgão colegiado a respeito das consequências jurídicas que um fato carrega, o que nos propomos aqui é reproduzir²²¹ -, porque somente isso é possível no escopo desta pesquisa -, o raciocínio que um único decisor poderia fazer a respeito da desoneração fiscal dos agrotóxicos no Brasil. Assim, nos valem os três fatos enumerados na seção anterior, os quais foram objetos de amplo debate na audiência pública, a fim de buscar aferir a credibilidade deles enquanto prova, analisar se estas provas indiretas podem ser provadas e, conseqüentemente, ligar esses fatos ao fato principal.

Nesse âmbito, começemos pela suposição de que a desoneração fiscal de agrotóxicos, caso venha ter a sua atual política revogada, não acarretará insegurança alimentar no Brasil. Segundo consta da audiência pública, o argumento do Senhor Vinicius Raduan Miguel, do Senhor Adelar Cupsinski e do Senhor Renato Roseno reside na compreensão segundo a qual o modelo vigente de desoneração fiscal brasileira, adotado desde a década de 1960, está voltado aos grandes exportadores de *commodities*.

Diante disso, a tributação dos agrotóxicos não interfere diretamente na formação de preços dos alimentos para o mercado nacional porque os alimentos destinados ao consumo interno são produzidos por um tipo de monocultura que, via de regra, não está voltada à exportação e utiliza menos agrotóxicos. Inclusive, o Senhor Sílvio Farnese, ao defender a relevância da desoneração para a economia nacional, vincula a monocultura brasileira ao abastecimento alimentar do planeta e não ao abastecimento, primariamente, do Brasil.

Posto isto, esse fato (de que a desoneração fiscal dos agrotóxicos está voltada aos grandes exportadores) parece ser verdadeiro. A uma porque, historicamente, há um dilema entre os grupos econômicos no Brasil. Isto é, enquanto os grupos ligados ao setor externo predominavam até a metade do século XX, haja vista que todo desenvolvimento do país tinha

²²¹ Apesar da impossibilidade de solicitar esclarecimentos adicionais diretamente aos expositores — prerrogativa da qual a Corte dispõe e que não é aplicável a este estudo —, a análise será estritamente balizada pelas ideias e pelos argumentos veiculados na audiência pública. As fontes externas e a literatura especializada serão mobilizadas para explorar e aprofundar o conteúdo desses argumentos já existentes, e não para a introdução de novos fatos ou teses.

sido orientado à política econômica de exportação de *commodities*, o setor interno recebeu maior atenção do Estado Brasileiro a partir da crise de 1929.

É daí que surge o ideal desenvolvimentista. Ou seja, enquanto os grupos ligados ao setor externo desejavam que a política econômica deveria continuar voltada aos resultados certos proporcionados pelo *superávit* da balança comercial, os novos grupos econômicos ligados ao setor interno passaram a defender que atenção governamental estivesse na industrialização e fomento do mercado brasileiro.

Entretanto, havia um impasse que impedia que um grupo prevalecesse sobre o outro, o que criou na prática uma espécie de sobreposição de interesses. Esse dilema residia na situação em que, após os recursos destinados à importação de novas tecnologias para desenvolvimento nacional fossem esgotados, o capital necessário para efetuar as inversões²²², das quais a indústria nacional precisava, encontrava-se precisamente no resultado econômico das exportações (a exemplo do agronegócio).

Assim, embora contasse com autonomia própria para tomar decisões sobre o desenvolvimento nacional, os grupos ligados ao setor interno dependia dos grupos ligados ao setor externo para importar novos equipamentos²²³, enquanto que os grupos ligados ao setor externo²²⁴, embora dependessem das decisões dos países estrangeiros, tinham melhores resultados econômicos.

A dois, porque esse histórico econômico desloca-se para o plano jurídico. Em 1994, o recém inaugurado Plano Real (Lei n. 9.069/1995) tinha como objetivo estabilizar o câmbio brasileiro por meio da valorização monetária e com a política de elevação das taxas de juros.

²²² O termo inversões é a expressão técnica que a economia emprega para fazer referência ao excedente do capital produzido na atividade econômica que é transformada em equipamentos ou outras tecnologias utilizadas no processo produtivo de determinado segmento (capital fixo). Ou seja, o excedente do capital é usado para gerar mais excedente a partir do domínio tecnológico.

²²³ Nesse ínterim, a agricultura brasileira, que “nasceu sob a forma de grande empresa comercial” (FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 240) e cuja vocação sempre foi a exportação, exibiu quase nenhuma alteração substancial ao longo das décadas. Em larga medida, isto se deve à dinâmica de ocupação das terras no país, que foi determinada mais pela escassez de capital do que pela sua abundância ou falta de mão de obra. Assim, a adjudicação de vastas propriedades rurais (os latifúndios) era viabilizada pela capacidade econômica de quem as adquiriu.

²²⁴ Além disso, mesmo após a relativa industrialização, a agricultura brasileira permaneceu vinculada ao mercado externo. Já o crescimento urbano não absorveu o excedente de mão de obra do campo, arrefecendo o mercado interno. Nesse quadro, os lucros retidos, com a atividade econômica, não foram transformados em investimento (inversões), única situação capaz de elevar a capacidade produtiva. Sem investimento suficiente, perde-se a janela aberta pela transição demográfica — que “a economia está preparada para aproveitá-la da melhor maneira” (SINGER, Paul Israel. **Dinâmica Populacional e Desenvolvimento: o papel do crescimento populacional no desenvolvimento econômico**. 2. ed. São Paulo, HUCITEC, 1976, p. 140). No Brasil, a absorção parcial e desigual da migração rural conteve o investimento, reduziu os ganhos da transição e prolongou a dependência das exportações agrícolas.

No entanto, como foi preciso utilizar as reservas internacionais, houve um *déficit* na balança comercial que desequilibrou as contas nacionais. Assim, a Lei Complementar n. 87/96 (Lei Kandir) surgiu para promover “a exportação de produtos brasileiros²²⁵”, sendo complementada, um anos depois, pelo Convênio de ICMS n. 100/1997, que desonerou os insumos (agrotóxicos) e, conseqüentemente, parte da cadeia dos produtos destinados à exportação.

Dessa maneira, o objetivo central dos institutos jurídicos parece ter sido reverter o *déficit* na balança comercial brasileira e o desequilíbrio das contas nacionais, visto que o aumento das vendas externas, estimulado por essa desoneração fiscal, resultaria em maior entrada de divisas e no fortalecimento do caixa brasileiro. Isto acabou mitigando também a pressão sobre as reservas internacionais, contribuindo para a estabilidade econômica pós-Plano Real e consolidando o modelo de agronegócio do país, voltado à exportação de *commodities*.

A três, porque os dados divulgados pela Receita Federal em 2024, comprovam a importância econômica da política fiscal brasileira, isto é, o valor total da desoneração dos agrotóxicos atingiu a marca de R\$ 10.791.887.446,85 (dez bilhões, setecentos e noventa e um milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e quarenta e seis reais e oitenta e cinco centavos), contemplando grande parte das maiores empresas do Brasil cuja atividade econômica está voltada à exportação²²⁶.

Feitas essas considerações, é complexo estabelecer uma relação direta entre a tributação de agrotóxicos e a insegurança alimentar no Brasil porque este mecanismo parece inserir-se numa estrutura econômica que, a rigor, tende a privilegiar os grandes exportadores (há muitas décadas). Ademais, enquanto os benefícios fiscais incidem sobre os insumos (agrotóxicos) e não diretamente sobre os alimentos, é notável como a regressividade do sistema tributário brasileiro pode se agravar.

Basta lembrar que a desoneração fiscal dos agrotóxicos, como fizeram a Senhora Marijane Vieira Lisboa e a Senhora Yamila GoldFarb na audiência pública, não equivale à desoneração fiscal de alimentos, mesmo que possam haver outras políticas fiscais para estes produtos no país. Além disso, embora se reconheça a possibilidade de aumento nos custos

²²⁵ AGROANALYSIS. A **Revista de Agronegócio da FGV**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 39, n. 5, maio de 2019, p. 35.

²²⁶ A tabela da Receita Federal está disponível para visualização, aqui: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1dcl8jgaZYCd5nucPqsWDBa6Y8xYCrXx9/edit?gid=223834867#gid=223834867>

dos alimentos via repasse de preços ao consumidor final, o ponto central a ser acentuado aqui é a manutenção dos já elevados níveis de regressividade do sistema tributário nacional.

Isto porque, “em uma sociedade democracia, a matriz tributária²²⁷” é uma escolha política pela qual a comunidade decide o modo de financiamento dos direitos fundamentais assumidos pelo texto constitucional. No Brasil, o projeto constitucional diz que a política econômica visa uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º da Constituição), o que demanda um Estado ativo e faz do sistema tributário instrumento de intervenção orientado pelos princípios da capacidade contributiva e da redistribuição de renda.

Entretanto, a atual estrutura dos tributos brasileiros contraria esses objetivos e penaliza os menos favorecidos, uma vez que eles incidem proporcionalmente mais sobre quem tem menos capacidade de contribuir. Isso acontece porque, embora o Brasil tribute a renda e a propriedade (IR, IPTU, IPVA, ITR, ITBI e o ITCMD), a base tributária brasileira concentra-se sobretudo nos tributos indiretos (ICMS, IPI, ISS e IOF) porque tributar o consumo é a maneira mais eficiente de tributar toda a população nacional, fazendo com que o sistema tributário, em um país cuja a desigualdade social é alta, seja injusto.

Assim, no que tange a desoneração fiscal dos agrotóxicos, acreditamos que ela contribui indiretamente para essa regressividade. Como exemplo, citamos a Cláusula Quarta do Convênio n. 100 de ICMS²²⁸, que embora não tenha sido atacada pela via do controle concentrado de inconstitucionalidade, revela como a desoneração é perfeitamente desenhada para proteger as operações com agrotóxicos, enquanto que os alimentos (genericamente considerados) não têm o mesmo tipo de proteção.

Em outros termos, o creditamento do ICMS é um direito do contribuinte de abater (ou creditar) o ICMS que ele deve pagar nas saídas (vendas) com o valor do ICMS que ele pagou nas entradas (compras) de mercadorias ou serviços. Ou seja, o ICMS é cobrado em todas as

²²⁷ D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Quando a desigualdade social encontra a ilusão fiscal: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira**. Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 01, p. 1-60, 2022, p. 4.

²²⁸ A cláusula prevê o seguinte mecanismo: “Na hipótese de o Estado ou o Distrito Federal não conceder a isenção ou a redução da base de cálculo em percentual, no mínimo, igual ao praticado pela unidade da Federação de origem, prevista nas cláusulas anteriores, fica assegurado, ao estabelecimento que receber de outra unidade da Federação os produtos com redução da base de cálculo, crédito presumido de valor equivalente ao da parcela reduzida”.

etapas da cadeia produtiva, mas o contribuinte pode compensar²²⁹ o imposto pago anteriormente, para evitar a tributação em “cascata”²³⁰.

Essa operação é legalmente permitida, no art. 155, §2º, inciso I, da Constituição Federal de 1988²³¹, para evitar a cumulatividade do ICMS. Todavia, quando trata-se de desoneração fiscal, o “crédito presumido”²³² possui outras regras. Nesse regime, para que haja creditamento de ICMS sobre um produto que não recebeu a mesma desoneração na unidade da Federação de origem (tal como previsto na Cláusula Quatro do Convênio n. 100 de ICMS), é preciso que esteja prevista na Lei Complementar n. 87/1996 (a Lei Kandir).

Nesse contexto, como o creditamento para operações envolvendo a desoneração fiscal de agrotóxicos é permitida no inciso I, do § 6º, do art. 20, da Lei Complementar n. 87/1996, fica nítido que “o crédito presumido só se legitima na medida em que se traduz num incentivo para certos setores de atividades produtivas, onde o método normal de apuração do ICMS revela-se insatisfatório ou excessivamente oneroso para o contribuinte”²³³.

Não obstante, o fenômeno da regressividade tributária continua persistindo justamente sobre o ICMS e demais tributos indiretos quando o assunto é alimentação, uma vez que a escolha brasileira tem sido por tributar o consumo em geral, mesmo que isso afronte o princípio da capacidade produtiva (literalmente a noção de quem possui mais deve contribuir em uma média maior do que quem possui menos). Inclusive, é um fato documentado que “os países em desenvolvimento seguem a tendência de concentrar suas arrecadações nos tributos embutidos no preço final das mercadorias e serviços”²³⁴.

Além disso, a defesa de uma política de desoneração da cesta básica de alimentos é complexa, dada a objeção de que o benefício fiscal seria predominantemente capturado pelas classes de maior poder aquisitivo, em virtude de seu maior consumo de bens essenciais.

²²⁹ Por exemplo, se um fabricante compra insumos agropecuários de um fornecedor e, ele recolheu R\$100 (cem reais) de ICMS ou lançou esse valor como crédito, na etapa seguinte, quando o produto final é vendido, o ICMS incidente sobre a venda é de R\$300 (trezentos reais). Mas, como há um crédito em virtude do recolhimento na etapa anterior, o valor efetivamente recolhido é apenas R\$200 (duzentos reais) ao Estado.

²³⁰ O ICMS “será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal”.

²³¹ Embora haja previsão constitucional do direito de creditamento para evitar a cumulatividade do ICMS, a disciplina do regime ainda é de competência da Lei Complementar mesmo que para os créditos presumidos, tal como foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 346 da Repercussão Geral (“Reserva de norma constitucional para dispor sobre direito à compensação de créditos do ICMS”). Assim, embora subsista o direito dos contribuintes, ele deve estar regulamentado na Lei Kandir.

²³² É um crédito presumido porque, diferentemente de uma operação comum, não houve pagamento na etapa anterior da cadeia produtiva.

²³³ CARRAZZA, Roque Antônio. **ICMS**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 437.

²³⁴ GASSEN, Valcir; D'ARAUJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra Regina da F. **Tributação sobre consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos**. Sequência (Florianópolis), Florianópolis, n. 66, p. 213-234, jul. 2013, p. 224.

Geralmente, os seus opositores argumentam que o perigo neste tipo de política fiscal está no fato de que a “desoneração não seja passada repassada integralmente aos consumidores finais²³⁵”.

De todo modo, podemos concluir que, apesar da importância econômica da desoneração fiscal, muitos fatores levam a crer que ela não está intimamente associada à soberania alimentar do Brasil. Esse fato, portanto, não é passível de esclarecimento no momento. Ainda que seja possível dizer que a desoneração dos agrotóxicos, ao invés da desoneração dos alimentos, seja altamente regressiva²³⁶.

Dessa forma, podemos avançar e averiguar se a interrupção da desoneração tributária dos agrotóxicos (realmente) não levaria ao abandono desse insumo. Segundo consta da audiência pública, o Senhor Carlos Goulart, o Senhor Sílvio Farnese, o Senhor Bruno Lucchi e o Senhor Fabrício Moraes Rosa, alegam que a descontinuidade da política fiscal seria uma medida inócua, no que tange a pretensão de desestimular o uso de agrotóxicos, porque a sua demanda é inelástica, de modo que seria melhor (alternativamente) capacitar os produtores quanto ao uso desses químicos.

Portanto, a linha intelectual adotada por eles reside no fato de que, dadas as características do mercado de agrotóxicos (classificado como oligopólio), da baixa taxa de substituição do produto (em função do estágio insatisfatório no qual os bioinsumos se encontram) e do impacto direto na produtividade anual, esses insumos agropecuários continuariam a ser utilizados independente de qualquer tributação.

Além disso, o Senhor Gabriel Madeira, o Senhor Leo Meirelles do Amaral e o Senhor José Otávio Menten suscitaram que o clima tropical/subtropical do Brasil geraria uma demanda maior pelo uso de defensivos agrícolas, pois a incidência de pragas afeta muito mais a nossa produção agrícola. Como exemplo, citaram que, ao contrário de países de clima temperado, o Brasil não tem um inverno rigoroso que se encarregue sozinho de dizimar determinadas pragas (especialmente nos Estados que ficam mais ao norte do Paraná).

No entanto, a conclusão de que o clima tropical torna inevitável o uso contínuo de agrotóxicos não é uma inferência automática. Os dados apresentados pela Senhora Larissa Mies Bombardi, relativos ao aumento de 576% (quinhentos e setenta e seis por cento ao ano) no uso de “atrazina” na Amazônia e à persistência de “acefato” e “clorpirifós” na produção

²³⁵ D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **A tributação sobre o consumo é regressiva? Discutindo a reforma tributária brasileira e a política de desoneração da cesta básica.** In: SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa; PORTO, Laís Khaled (Coord.). *Perspectivas e desafios das reformas tributárias*, 2022, p. 207.

²³⁶ A previsão de isenção para alimentos da cesta básica só virá com a vigência da IBS e da CBS, enquanto que os demais gêneros alimentícios fora da cesta básica gozaram de redução em 60% (sessenta por cento) da alíquota, o que reforça a ideia de que a regressividade tributária afetava a segurança alimentar no Brasil.

agrícola brasileira (substâncias banidas na União Europeia em razão de prejuízos causados ao desenvolvimento infantil e de sua reconhecida nocividade), evidenciam um descompasso que recomenda cautela nessa conclusão.

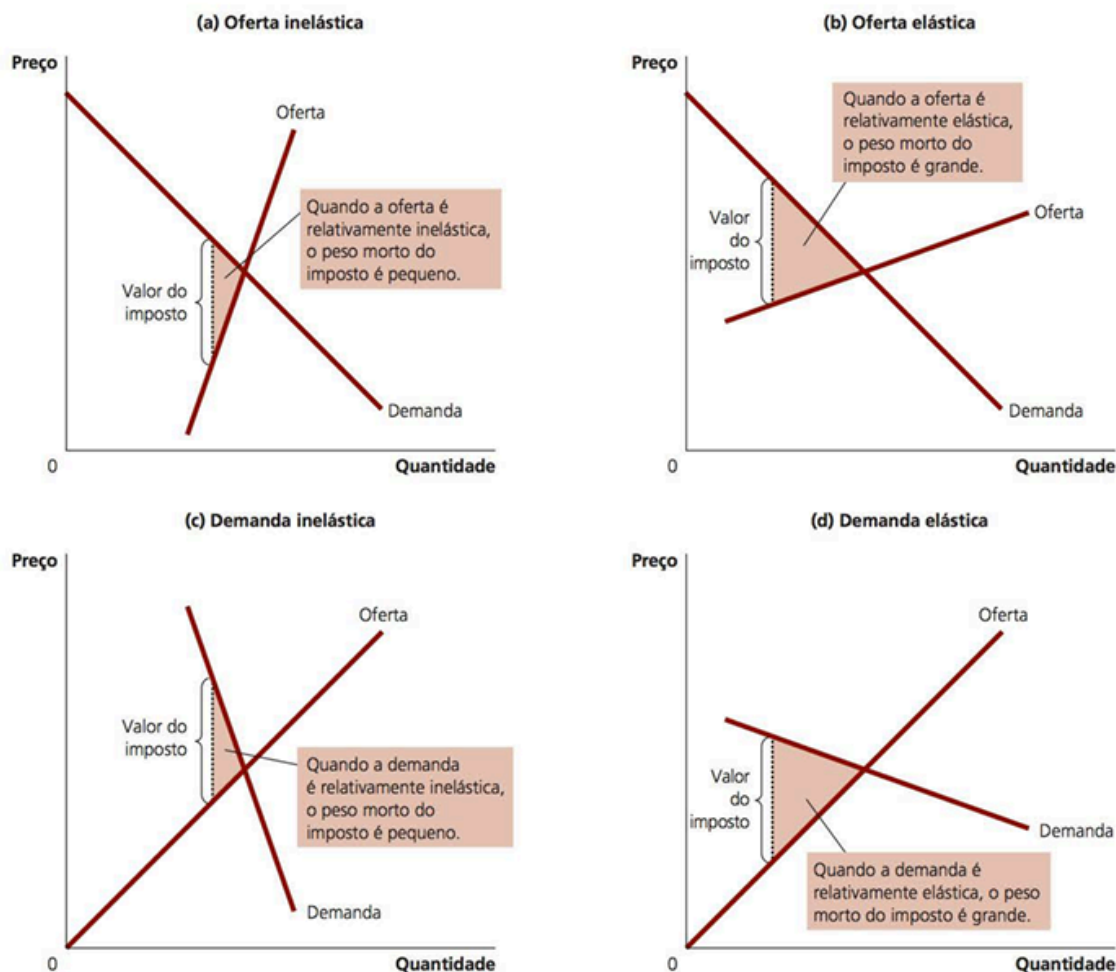
Quanto à inelasticidade da demanda dos agrotóxicos mais propriamente dita, assumimos que, muito provavelmente, ela seja verdadeira. Isto porque, em termos econômicos, a ideia de inelasticidade, embora esteja inserida na lógica da oferta e da demanda do livre mercado, refere-se à baixa reação do consumidor/vendedor (ou da variação na quantidade demandada/ofertada) frente a alterações no preço de um bem²³⁷.

Dessa maneira, caso haja uma distorção causada no mercado, oriunda da majoração ou instituição de algum tipo de tributo, esse fenômeno será denominado “peso-morto” porque induzirá os agentes a alterarem seus comportamentos no mercado. Ocorre que, se a tributação (ou sobretributação) efetivamente provocam estas distorções no mercado e alteram o comportamentos dos agentes econômicos, “as elasticidades da oferta e da demanda determinam como o ônus do imposto é distribuído entre produtores e consumidores, independentemente de como ele é cobrado²³⁸”.

Diante disso, não surpreende o fato de que, quando a demanda é inelástica, o nível de mudança provocado por um tributo seja relativamente baixo no mercado, como se observa no Quadro Demonstrativo “C”. Abaixo:

²³⁷ Obviamente mais fatores estão presentes na formação do preço, a exemplo do conceito de excedente do vendedor e o excedente do produtor. O primeiro corresponde à diferença entre o quanto um consumidor está disposto a pagar por um bem e o que ele realmente paga. Já o excedente do vendedor é a diferença entre o preço que o vendedor recebe e o menor preço pelo qual ele estaria disposto a vender o bem.

²³⁸ MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. Tradução da 6. ed. norte-americana Allan Vidigal Hastings. Revisão técnica Luiz Antônio de Souza Siqueira. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 148.



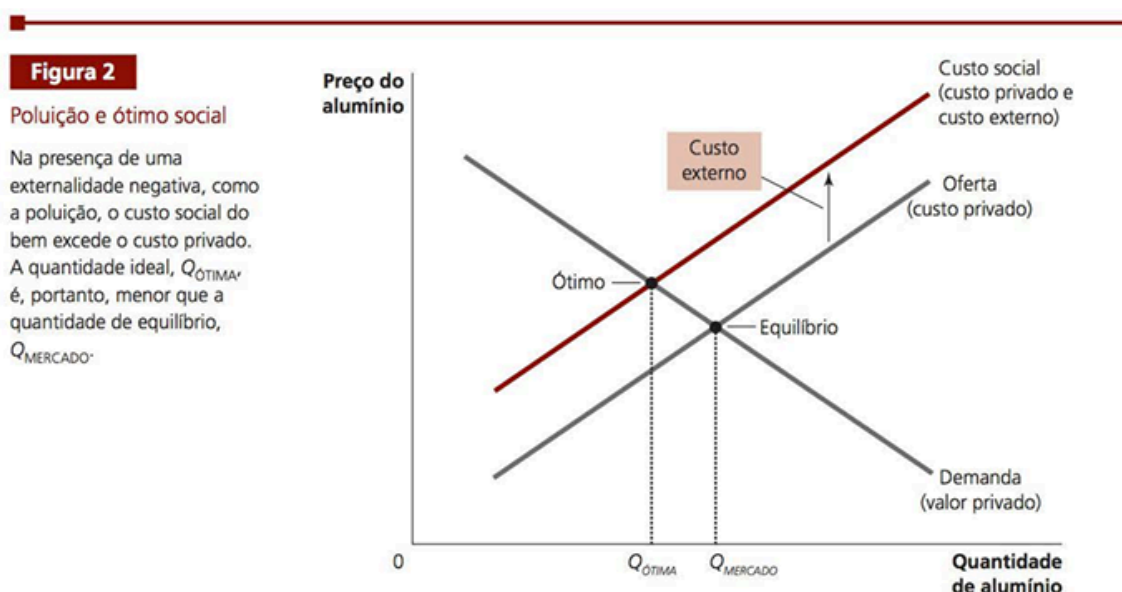
Fonte: MANKIW, N. Gregory, 2013, p. 153

Nesse contexto, mesmo com a tributação sobre agrotóxicos, o comportamento dos agentes tenderia a permanecer inalterado porque, aprioristicamente, eles são fundamentais para manter o nível de produtividade e competitividade dos produtos agrícolas brasileiros. Assim, ainda que seja questionável atribuir o uso ostensivo de agrotóxicos ao clima tropical brasileiro, essa alegação reforça o fato sustentado na audiência pública de que a demanda é pouco sensível ao preço e, portanto, não se alteraria de modo relevante com a tributação²³⁹.

²³⁹ Outro aspecto importante é que o fim da desoneração não necessariamente acarretaria o aumento do preço dos alimentos. A formulação dos preços vai muito além dos custos fixos de uma empresa. O fim da desoneração dos agrotóxicos, quando muito, seria uma concausa do aumento do preço dos alimentos, que atualmente já variam no mercado. Assim, ainda que em um primeiro momento os preços subam em virtude de um custo adicional, é importante recordar que em um mercado competitivo os agentes econômicos pensam nas margens de lucro, ou seja, compensam os custos que possuem com o lucro marginal que podem obter com a maior quantidade possível de bens vendidos. Se assumirmos, portanto, que a oferta de alimentos realmente coincide com as empresas que recebem tratamento tributário privilegiado, é possível que os preços se mantenham relativamente estáveis porque o fim da desoneração é um incentivo para que as empresas compitam entre si.

Não obstante, também podemos dizer que a tributação dos agrotóxicos²⁴⁰ pouco tem a ver com a distorção econômica que acabamos de fazer alusão. Isto é, se consumidores e vendedores agem de modo que suas escolhas (de produzir e comercializar) não levam em conta as consequência prejudiciais que podem ter para outras pessoas, a este efeito damos o nome de externalidade negativa, visto que o mercado não pôde chegar a um ponto de equilíbrio sozinho. Inclusive, é até melhor que a tributação recaia sobre um bem cuja demanda é inelástica porque isso permite que, ao internalizar essas ditas externalidades, a distorção no mercado também seja mínima.

Ademais, é bastante nítido que diante de uma externalidade, não lidamos com os custos suportados pelos particulares isoladamente, mas com os custos que indiretamente toda sociedade está suportando, conforme a representação gráfica (sobre um caso hipotético de alumínio) revela. Abaixo:



Fonte: MANKIW, N. Gregory, 2013, p. 186

Nisso, diferentemente da tributação que normalmente incide sobre a atividade econômica e cujos efeitos são mínimos em bens de demanda inelástica, a tributação corretiva é um tanto quanto diferente. Nela, os impostos “são os incentivos corretos para a presença de

Ademais, a tributação dos agrotóxicos pode ser acompanhada pela implementação de medidas estatais compensatórias, visando a neutralização do impacto desse ônus fiscal.

²⁴⁰ O exemplo de MANKIW é justamente de que “o uso de pesticidas agrícolas, por exemplo, afeta não só os fabricantes que os produzem e os agricultores que os utilizam, mas também muitas outras pessoas que respiram o ar ou bebem a água poluída por eles” (Ibid., p. 144).

externalidades e, portanto, deslocam a alocação de recursos para mais perto do ótimo social²⁴¹” porque determinam que, a poluição e o risco à saúde humana, tenha um custo.

No entanto, restaria saber se o ICMS e o IPI se prestam a combater externalidades. Isto porque, para que o tributo invada áreas alheias ao domínio do sistema tributário e sirva de instrumento de correção econômica, geralmente nos pautamos na ideia de que ele possui uma qualidade extrafiscal. Ou seja, trazemos para o campo tributário a ideia de que a tributação é mais do que meio de arrecadação estatal e essa circunstância faria com que, parte das externalidades negativas, pudessem ser internalizadas pela tributação (se os tributos fossem instrumentalizados para tanto).

A princípio a resposta é positiva, os tributos podem servir para combater as externalidades, conquanto tenhamos em mente que “os limites do tributo são também os limites da extrafiscalidade²⁴²”, de modo que não devemos ignorar como eles são um instrumento poderoso. Contudo, percebemos que a extrafiscalidade do IPI e do ICMS, bem como o princípio da seletividade pela essencialidade, não diz respeito aos preços em si ou aos custos sociais que as decisões individuais possam surtir para toda sociedade (externalidades negativas), mas serve de mecanismo para fazer valer desígnios constitucionais (proteção do meio ambiente, saúde humana etc).

Outrossim, é complexo afirmar que o Imposto Seletivo (IS), no contexto da reforma tributária, alcançará algum êxito nessa empreitada, tendo em vista que o ICMS e, principalmente, o IPI desempenham bem seus papéis porque assumem com transparência funções fiscais e extrafiscais, enquanto que o IS representa um *retrofit* (espécie de modernização), que além de acabar com o mecanismo da seletividade pela essencialidade, assume que o novo tributo é preponderantemente extrafiscal. O problema disso está no fato de que ele cria um engodo, tendo em vista que “os tributos extrafiscais também são arrecadatários²⁴³”.

Dito isto, a suposição de que a demanda dos agrotóxicos é inelástica não interfere no fato de que, se houverem externalidades negativas, elas poderiam ser internalizadas via tributação. Todavia, a possibilidade real de que haja a internalização destes custos é um fato que não pode ser esclarecido agora, uma vez que qualquer conclusão sobre a veracidade de um ou outra perspectiva depende de comprovação *a posteriori*. Ademais, não conseguimos

²⁴¹ Ibid., p. 191.

²⁴² CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 97.

²⁴³ ANDRADE, José Maria Arruda de. **Imposto Seletivo e Pecado: juízos críticos sobre tributação saudável**. São Paulo: IBDT, 2024, p. 200.

revelar categoricamente que o ICMS, o IPI e o IS, sirvam para combater tais externalidades, embora tenham um aspecto extrafiscal como elemento da sua estrutura normativa.

Com efeito, passamos a analisar se o grau de toxidade de um certo agrotóxicos deve ser utilizado como elemento norteador da política tributária. Segundo consta da audiência pública, a Senhora Thaianne Fábio, a Senhora Iara Maria Lopes Rangel, a Senhora Tathiane Piscitelli, a Senhora Kátia Isaguirre, a Senhora Larissa Mies Bombardi, a Senhora Solange Cristiane Garcia, a Senhora Maximira Holanda Batista, a Senhora Mariana Cirne o Senhor Bruno Lucchi e, inclusive²⁴⁴ o Senhor José Otávio Menten suscitou, como os demais, que o estudo sobre o nível de toxicidade dos defensivos agrícolas é fundamental para avaliar a política fiscal relativa à desoneração tributária.

O sentido dessas alegações reside no fato de que a nossa legislação tributária trataria os agrotóxicos como se todos fossem iguais, mas eles seriam substancialmente diferentes, variando em ordem de toxicidade e perigo. Portanto, sem que haja esta diferenciação explícita a respeito da toxicidade, os agrotóxicos com elevado grau de nocividade acabam sendo desonerados como se fossem agrotóxicos de baixa toxicidade, desconsiderando a periculosidade que eles podem surtir sobre a saúde humana e o meio ambiente.

Nessa toada, antes da mudança na Lei n. 7.802/1989, o processo de registro de agrotóxicos iniciava-se quando uma empresa desejava trabalhar com quantidades de produto químicos superiores a 25 g (vinte e cinco gramas), sendo obrigatório o pleito de Registro Especial Temporário (RET), que concedia o direito de uso para pesquisa e experimentação no Brasil por três anos (renovável), visando gerar os dados necessários para o registro definitivo.

O pleito de registro definitivo (para Produto Técnico - PT, Pré-Mistura - PM, ou Produto Formulado - PF) devia ser protocolado junto aos três órgãos federais responsáveis (MAPA, ANVISA e IBAMA) no prazo máximo de cinco dias úteis após a primeira protocolização, sendo que o não cumprimento desta exigência poderia resultar no indeferimento do pleito, conforme o quadro demonstrativo. Abaixo:

²⁴⁴ Ora, isso quer dizer que, mesmo expositores que mantinham posições divergentes acerca da desoneração fiscal, compartilhavam entre si a opinião de que a Corte deveria discutir esse critério para uma possível declaração de inconstitucionalidade sobre a atual política fiscal brasileira.



Fonte: Manual de Procedimentos para Registro de Agrotóxicos, 2012, p. 3.

Aliás, mesmo com a mudança superveniente, promovida pela Lei n. 14.785/2023, extinguindo a competência tripartite (Ministério da Agricultura, Anvisa e Ibama) da legislação anterior acerca da avaliação de risco dos defensivos agrícola²⁴⁵, o § 1, do art. 4, do novo diploma legal ainda prevê que o procedimento de validação destes produtos químicos deva seguir (i) o GHS²⁴⁶, (ii) o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS)²⁴⁷ e (iii) o *Codex Alimentarius*²⁴⁸.

Todos esses parâmetros de segurança, baseada em classificações dos sistemas internacionais, foram incorporados na legislação pátria, de modo que, no § 3º, do art. 4 da aludida lei, há uma previsão expressa de que “é proibido o registro de agrotóxicos, de

²⁴⁵ Após a sanção da lei pelo Presidente Lula, o Congresso derrubou o veto que impedia a instituição do Sistema Unificado de Cadastro e de Utilização de Agrotóxicos e de Produtos de Controle Ambiental Informatizado, centralizado na figura do Ministério da Agricultura e Pecuária. Assim, a ANVISA e IBAMA mantêm funções apenas consultivas.

²⁴⁶ GHS é o “Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos”, criado pela ONU para padronizar no mundo todo como os perigos de substâncias e misturas são classificados, rotulados (pictogramas, palavra-sinal, frases de perigo e de precaução) e comunicados em Fichas de Dados de Segurança (SDS/FDS) com estrutura de 16 seções. Ele serve de base para que cada país regulamente de forma compatível.

²⁴⁷ O SPS é o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC. Ele define as regras para que países protejam a saúde humana, animal e vegetal (por exemplo, inocuidade de alimentos, pragas e doenças). O acordo entrou em vigor com a OMC em 1º/01/1995.

²⁴⁸ O Codex Alimentarius é a coleção de normas, diretrizes e códigos de práticas adotados pela Comissão do Codex Alimentarius (CAC) — programa conjunto FAO/OMS criado para proteger a saúde do consumidor e promover práticas leais no comércio de alimentos (a primeira reunião foi em 1963).

produtos de controle ambiental e afins que apresentem risco inaceitável, observado o disposto no § 1º deste artigo, para os seres humanos ou para o meio ambiente, por permanecerem inseguros, mesmo com a implementação das medidas de gestão de risco”.

Não obstante, percebemos que muitos defensivos agrícolas, cuja toxicidade à Anvisa²⁴⁹ já declarou estar acima dos níveis toleráveis para saúde humana e meio ambiente (após processos de reavaliação), continuam a receber tratamento tributário privilegiado durante todo esse tempo, conforme revela a tabela. Abaixo:

Relação entre Desoneração de IPI e a Classificação da Anvisa		
Descrição	Alíquota	Situação
Forato	0%	Proibido
Lindano	0%	Proibido
Metamidofós	0%	Proibido
Monocrotofós	0%	Proibido
Pentaclorofenol	0%	Proibido

Fonte: Gerado pelo pesquisador

Ora, essa constatação evidencia a dissonância regulatória entre a política fiscal para os defensivos agrícolas e o rito de classificação de risco dos órgãos competentes²⁵⁰, conforme debatido em audiência pública. Isto é, a desoneração fiscal é (potencialmente) concedida antes que os agrotóxicos tenham sua toxicidade e periculosidade devidamente classificadas. Além disso, o benefício permanece vigente mesmo após a divulgação das análises pelos órgãos sanitários.

A melhor explicação para esse descompasso está na disparidade dos ritos normativos: enquanto a Lei n. 14.785/2023 (art. 4º, § 5º, inc. IV) atribui aos órgãos registrantes o dever de controlar e fiscalizar a pesquisa, a produção, a importação e a exportação dos produtos técnicos antes do registro, a Constituição Federal (art. 153, § 1º, c/c art. 84, inc. IV) confere

²⁴⁹ O link para consulta pública está disponível aqui: [Reavaliação de agrotóxicos — Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa](#).

²⁵⁰ Na mesma linha, o Pannel de Avaliações Concluídas pelo Ibama, disponível no seguinte link: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTJlMDMwZWVtMTRmZS00NjhhLWI4YWVtNDE0YTY4MjYzNzQyIiwidCI6IjZhZTNmNWU3LTU0MTktNDJhNy04MDc1LTJhMTQ5MGM3MmlyNSJ9>.

ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de alterar as alíquotas do IPI por meio de decreto presidencial.

O resultado é um paradoxo em que um ato de natureza regulamentar (ato simples), embora classificado na “categoria dos atos normativos primários²⁵¹”, pode impactar diretamente o interesse público de forma mais significativa do que o rígido processo administrativo previsto na lei em sentido estrito, cuja aprovação passou pelo Congresso (ato complexo). Inclusive, elaboramos um quadro demonstrativo para melhor ilustrar essa situação, destacando a situação do “forato” e do “metamidofós”. Abaixo:

Relação Histórica ²⁵²					
Política Fiscal			Política Regulatória (Após Reavaliação)		
Descrição	Alíquota	Ano	Descrição	Situação	Ano
Forato	0%	2006	Forato	Proibido	2015
Lindano	0%	2006	Lindano	Proibido	2006
Metamidofós	0%	2006	Metamidofós	Proibido	2011
Monocrotofós	0%	2006	Monocrotofós	Proibido	2006
Pentaclorofenol	0%	2006	Pentaclorofenol	Proibido	2006

Fonte: Gerado pelo pesquisador

Fica evidente, portanto, que este fato é pouco controvertido. A desoneração dos agrotóxicos não só deve observar a toxicidade do produto, como deve evitar que o descompasso entre a política fiscal e a política regulatória. Isto porque, embora não tenha sido possível levantar esses dados a respeito do ICMS, a desoneração do IPI deixa claro que um produto, cujo uso foi banido no país após a reavaliação da Anvisa, usufruiu em algum

²⁵¹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. 464 p. 337.

²⁵² O campo do “ano” no quadro da “política fiscal” corresponde a primeira vez que o agrotóxico aparece com desoneração, ao passo que o “ano” no quadro da política regulatória” corresponde ao ano em que a ANVISA reavaliou e proibiu este agrotóxico no país.

momento do benefício fiscal²⁵³. Assim, é imensurável os prejuízos que este pode ter tido na saúde e no meio ambiente enquanto não sobrevivesse novos estudos que comprovasse sua periculosidade²⁵⁴.

Quanto à reforma tributária, é importante anotar que a audiência pública, por ter sido realizada antes do ajuizamento da ADI n. 7755, não tratou diretamente de fatos aptos a contestar diretamente a constitucionalidade do art. 9º, §1º, inciso XI, da Emenda Constitucional n. 132/2023. Contudo, decidimos incorporar a ADI ao trabalho, devido ao seu protocolo ter ocorrido antes da finalização desta pesquisa, por duas razões.

Primeiro, porque a reforma tributária e o imposto seletivo, embora não constituíssem o tema central das exposições nas audiências públicas, foram efetivamente abordados. Nesse sentido, cumpre reconhecer que, se antes a menção aos agrotóxicos figurava apenas no âmbito da comunicação social (art. 220, § 4º, da Constituição), o cenário foi alterado pela Emenda Constitucional n. 132/2023, que instituiu, no plano da reforma tributária, um regime diferenciado de tributação para insumos agropecuários, previsto no art. 9º, XI, o qual veio a ser disciplinado pelo texto da Lei Complementar n. 214/2025.

Em segundo lugar, porque torna-se relevante enfatizar que essa alteração constitucional, ao mesmo tempo em que confere maior estatura constitucional à política fiscal favorável à desoneração de insumos utilizados na produção agrícola, também densifica o dever de proteção à saúde e ao meio ambiente. Isso porque o novo § 3º do art. 145 determina, em termos expressos, que “o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente”.

Dessa forma, como apontamos anteriormente, os parâmetros de constitucionalidade apontados na ADI n. 7755 também coincidem com os parâmetros alegados na ADI n. 5553, de modo que a constitucionalidade do do art. 9º, § 1º, XI, da Emenda Constitucional nº 132/2023 deve ser analisado com parcimônia, haja vista que a previsão de “insumos agropecuários e aquícolas” não diz respeito apenas a agrotóxicos/defensivos agrícolas -, mas

²⁵³ Além disso, é importante lembrar que nem mesmo bens considerados essenciais fazem jus automaticamente à alíquota zero, conforme decidido pela própria Corte no julgamento do RE 606314 (Tema 501). Com muito menos razão poderiam fazê-lo os agrotóxicos de alta toxicidade, cujo grau de nocividade reforça a inadequação de sua desoneração.

²⁵⁴ A relevância dos fatos reside, inclusive, em expor uma assimetria crítica no ordenamento jurídico. Diariamente, alguém cumpre uma lei inconstitucional, assim como diariamente algum agrotóxico, possivelmente nocivo, está sendo desonerado em alguma medida. No caso da declaração de inconstitucionalidade de uma lei é possível modular os efeitos do ato declarado inconstitucional, mas como proceder no caso dos agrotóxicos? Como modular os prejuízos que ele causou antes de, por exemplo, ser banido? A resposta, definitivamente, não é simples. Mas, com certeza, perpassa entender as limitações de um controle estritamente normativo de constitucionalidade.

há um universo maior de insumos agropecuários como fertilizantes e gêneros semelhantes -, ao passo que a audiência pública abordou exclusivamente os agrotóxicos.

Ora, isto é um fato que foi considerado na audiência pública indiretamente.

Em sua exposição, o Senhor Fabrício Morais Rosa declarou que “os pesticidas hoje são o segundo custo mais importante na produção de soja, só perde para os fertilizantes”, mostrando como há uma diferença entre uma e outra categoria. Além disso, mesmo que ambos possam ser prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, como também alegou a Senhora Larissa Mies Bombardi²⁵⁵, é preciso enfatizar que tanto o Convênio de ICMS n. 100/97 e quanto a TIPI trata indiscutivelmente de agrotóxicos e, apenas o art. 9º, § 1º, XI, da Emenda Constitucional nº 132/2023, fala em gêneros agropecuários.

Posto isto, um dos pontos críticos da reforma tributária reside justamente no abandono da regra da seletividade em prol da essencialidade, adotando-se uma técnica casuística e unidimensional sobre bens pré-selecionados: o imposto seletivo. Tal mudança desconsidera a maior sensibilidade das normas vigentes de IPI e ICMS à dinâmica de mercado, as quais conseguem influenciar o comportamento dos agentes de maneira mais eficaz. Ademais, o reforço da proteção ao meio ambiente²⁵⁶ no campo da tributação fortaleceu este parâmetro de controle, que sempre foi, por natureza, indeterminado e, conseqüentemente, mais aberto à análise dos fatos²⁵⁷.

Nesse sentido, a eventual concessão de benefícios ou reduções fiscais deve ser calibrada à luz desses princípios estruturantes²⁵⁸, de modo que a política tributária aplicável seja juridicamente justificada não apenas por razões econômicas ou setoriais, mas também por critérios de justiça fiscal e de tutela ambiental compatíveis com a Constituição de 1988²⁵⁹.

²⁵⁵ Em sua exposição, ela suscitou que “a Bélgica tem uma taxa ambiental sobre agrotóxicos e fertilizantes que se chama Cotização Especial sobre Agrotóxicos e Fertilizantes. Essa taxa varia de acordo com a toxicidade do produto, o que obviamente encarece mais o agrotóxico mais agressivo (...)”.

²⁵⁶ Esse princípio, em particular, tem se estendido topograficamente pelo texto constitucional, partindo do Título VII, dedicado à ordem social (art. 225), atravessando o Título VII, relativo à ordem econômica e financeira (inciso VI do arts. 170), e sendo alcançando também o Título VI, que trata da tributação e do orçamento, especialmente o capítulo do sistema tributário nacional (§3º do art. 145).

²⁵⁷ Assim, a constatação de que a alíquota uniforme venha a beneficiar produtos altamente tóxicos (no que tange à regra da proporcionalidade), incluindo aqueles proibidos pelos órgãos de controle, deve resultar na declaração de inconstitucionalidade desse benefício, à luz dos referidos parâmetros.

²⁵⁸ Se fôssemos considerar a reforma tributária, o primeiro argumento que cairia seria que a tributação dos agrotóxicos causaria insegurança alimentar no Brasil ou o argumento de que a demanda deles é inelástica, uma vez que um dos propósitos da PEC n. 132/2023 foi revogar os vários regimes de benefício tributário que existem no país. No entanto, como dissemos anteriormente, ela não foi um dos grandes objetos de debate da própria audiência pública.

²⁵⁹ Nesse mesmo sentido, “a seletividade tributária, prevista no artigo 153, §3º, I, da Constituição Federal, deve ser interpretada à luz do princípio da essencialidade, e não da conveniência econômica” (ROESLER, Leonardo. **Os incentivos fiscais aos agrotóxicos e o controle de constitucionalidade no STF**. JOTA, Brasília, 04 dez. 2025. Disponível em:

Ou seja, é pensar quais são os momentos em que os fatos autorizam a desoneração fiscal insumos agropecuários e quais são os momentos em que os benefícios não podem ser concedidos sem que estes fatos sejam ignorados, respectivamente.

Nesta senda, para concluir sobre qual o fato constitucional relativo à desoneração fiscal dos agrotóxicos estamos abordando, é necessário recobrar novamente o que diz Luiz Guilherme Marinoni, no sentido de que haveria diferença no controle de constitucionalidade de fatos legislativos quando o intuito é averiguar a subsistência dos fatos pressupostos pela lei e quando o intuito é de negar-lhes os efeitos.

Isto porque, na última hipótese, a Corte tende a optar pela medida que na sua compreensão é a mais efetiva. Ocorre que essa decisão não possui legitimidade, a Corte só tem legitimidade para atuar quando certo ato legislativo ultrapassa o limite do razoável ou não é capaz de assegurar um direito fundamental. Assim, “a análise constitucional não pode ficar atrás do mínimo constitucional e não pode ser excedente ao necessário²⁶⁰”.

Por outro lado, as normas de caráter constitucional abrem espaço também para que os fatos avancem sobre o controle de constitucionalidade em si. Isto é, este é o caso das normas indeterminadas, como mencionamos anteriormente a respeito do direito à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do que é a dita “essencialidade” no princípio da seletividade tributária.

Em síntese, é o mesmo que dizer que:

“[...] quando a Corte tem nas mãos uma norma indeterminada ou um direito fundamental para decidir, ela não pode ignorar a realidade em que está operando para não se demitir da sua responsabilidade perante as pessoas e a Constituição²⁶¹”.

Portanto, a orientação mais crucial é a de que, dada essa grande responsabilidade do Judiciário, a relação entre fatos e o controle de constitucionalidade “envolve a teoria política, reacendendo a discussão em torno do diálogo institucional²⁶²”. Ou seja, a pesquisa sobre fatos constitucionais não pode perder de vista que trabalha com fatos e os fatos, no que tange os parâmetros de controle de constitucionalidade, colaboram “para o acréscimo de conteúdo à Constituição²⁶³”.

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-incentivos-fiscais-aos-agrotoxicos-e-o-controle-de-constitucionalidade-no-stf>. Acesso em: 04 dez. 2025, p. 2)

²⁶⁰ MARINONI, Fatos Constitucionais?..., 2024, p. 148.

²⁶¹ MARINONI, Fatos Constitucionais?..., 2024, p. 156.

²⁶² MARINONI, Fatos Constitucionais?..., 2024, p. 156.

²⁶³ MARINONI, Fatos Constitucionais?..., 2024, p. 157.

Além disso, os fatos mudam. Os fatos não são imutáveis. Assim, na linha do que estabelecemos nas páginas deste trabalho, a conclusão sobre a desoneração fiscal dos agrotóxicos não leva em conta apenas a definição teórica dos fatos constitucionais, dos fatos provados (ou passíveis de esclarecimento na audiência pública) e dos parâmetros abertos de controle de constitucionalidade.

Na realidade, levamos em consideração que a conclusão apresentada neste trabalho é nova e provisória, podendo ser alvo de novas discussões sobre a (in)constitucionalidade da desoneração fiscal dos agrotóxicos e, a rigor, consideramos que ainda que as conclusões do Supremo Tribunal Federal sejam outras, elas não estarão sujeitas à formação de coisa julgada. Afinal, “a coisa julgada sempre será válida diante dos fatos pertencentes à época em que se formou²⁶⁴”, convivendo com a coisa julgada formada sobre fatos passados com a coisa julgada formada por fatos novos.

Dito isto, ainda que a Emenda Constitucional n. 132/2024 tenha constitucionalizado um regime fiscal próprio para os insumos agropecuários mediante a uniformização das alíquotas aplicadas a estes e outros insumos (agrotóxicos), a política tributária não deve converter-se em uma espécie de salvo-conduto dos agrotóxicos e dos fitossanitários. Se a Constituição não deve ser interpretada em tiras, tampouco os fatos podem ser relativizados em favor de uma ou de outra posição.

Com efeito, isto é dizer que, se não pôde ser provada a alegação de que a demanda dos agrotóxicos é inelástica, a princípio também é difícil provar que a desoneração acarretará problemas alimentares no Brasil. Isto é, contra essas suposições depõem (i) o fato de que a carga tributária brasileira é regressiva, que (ii) o regime de benefícios fiscais denota privilegiar os grandes exportadores e (iii) que, em virtude das externalidades negativas, o uso de produtos nocivos devem ser desestimulado e os seus custos internalizados. Todos esses fatos merecem maior consideração para serem provados, ou talvez, seja impossível fazê-lo.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 prevê a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde humana, sendo que o principal mecanismo para fazer valer esses desígnios no âmbito tributário, até que haja a transição completa da reforma tributária, é o princípio da seletividade em função da essencialidade, tendo em vista o aspecto extrafiscal destes tributos. Assim, como esse é um fato que foi aludido por todos os palestrantes da audiência pública, a toxicidade dos agrotóxicos se torna realmente um critério relevante para medir o grau da desoneração que deve guiar a política fiscal brasileira.

²⁶⁴ MARINONI, Fatos Constitucionais?..., 2024, p. 158.

Além do mais, sabendo que, de acordo com legislação de regência (Lei n.14.785/2023), os agrotóxicos altamente nocivos sequer podem ser registrados no Brasil e, considerando que alguns desses produtos estão sendo desonerados completamente: o fato que restou provado na discussão é de que os benefícios fiscais podem existir, mas não devem alcançar, de forma generalizada, todos os agrotóxicos. Inclusive, em virtude da reforma tributária, cumpro vedá-los para substâncias proibidas ou de elevada toxicidade e, para as demais, graduá-los à luz da regra vigente no momento (essencialidade ou proporcionalidade²⁶⁵).

Em último lugar, a descoberta desse fato constitucional relativo aos agrotóxicos é importante para revelar como o controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal deve levar em consideração os fatos. Não os fatos que cada ministro pode selecionar individualmente dos autos ou de pesquisas via *internet*, mas os fatos alegados, submetidos ao contraditório, e provados.

A ideia de controle puramente normativo não conseguirá, por muito tempo, dar conta da realidade complexa da sociedade. Isto é tanto verdade que a própria declaração de (in)constitucionalidade nas ADIs n. 5553 e 7755, se vir a ocorrer, não poderia parar nessas constatações porque a dificuldade de criar um canal de troca de informações entre as políticas fiscal e regulatória, ou a verificação de quais são os agrotóxicos que estão sendo desonerados em graus incompatíveis com seu nível de toxicidade, pressupõe um esforço coordenado com outros Poderes.

Logo, também é importante que haja algum tipo de diálogo institucional para resolver essa questão.

²⁶⁵ Aqui fazemos alusão a circunstância de que existem fatos constitucionais gerais e específicos. Como é possível que um determinado caso trate de um fato constitucional específico, ou seja, que não tenha uma norma intermediando a situação fática e a solução do caso, Marinoni parte para regra da proporcionalidade. Essa é a mesma técnica desenvolvida por Robert Alexy, porém voltada aos fatos constitucionais. No caso da reforma tributária, com a extinção do ICMS e do IPI e o surgimento de controvérsias a respeito da desoneração fiscal, podemos dizer que “quando um caso conflitivo concreto exige do juiz o balanceamento direto entre direitos fundamentais, os fatos assumem particularidades”. Isto quer dizer que os fatos específicos do caso se tornam indispensáveis para o balanceamento” (MARINONI, Fatos Constitucionais?..., 2024, p. p. 115).

5. CONCLUSÕES

1. A redescoberta da importância dos fatos para o controle de constitucionalidade, independentemente de ele ser realizado pela via concentrada ou difusa, e a necessidade de aperfeiçoar a jurisdição constitucional brasileira quanto às formas de averiguar, analisar e provar os fatos consistem no objetivo central desta monografia.

2. As perguntas que orientaram este trabalho podem ser sintetizadas da seguinte maneira: (i) “considerando o marco teórico escolhido, qual é o papel dos fatos constitucionais?”; e (ii) “quais foram os fatos trazidos na audiência pública sobre a desoneração fiscal dos agrotóxicos?”.

3. A proposta de análise do caso em questão, acerca das ações diretas de inconstitucionalidade que tratam da desoneração fiscal dos agrotóxicos (ADI 5553 e ADI 7755), mediante o estudo da audiência pública e dos fatos apresentados pelos diversos expositores, dos mais variados segmentos da sociedade civil, serviu de fio condutor para cumprir objetivo.

4. A apresentação dos fatos constitucionais, cujo conceito foi explicado no início do trabalho, norteou diretamente todo texto. A partir dela a monografia adotou a concepção de que as audiências públicas e os demais instrumentos de esclarecimentos de fatos presentes na Lei nº 9.868/99, tem potencial de pavimentar a construção de uma fase probatória no controle de constitucionalidade praticado no Supremo Tribunal Federal.

5. Após análise da oitiva dos participantes da audiência pública, muitos fatos foram alegados e apontados a respeito dos agrotóxicos, mas nem todos esses fatos foram provados ou, minimamente, esclarecidos pelos membros da comunidade científica/membros da sociedade civil que participaram dela (o que é natural em função do modelo de audiências públicas convocadas atualmente). Assim, apontamos que um dos fatos mais importantes, que pode ser esclarecido, foi de que nem todos os agrotóxicos são iguais, eles se diferenciam substancialmente pelo seu grau/nível de toxicidade e nocividade para saúde humana e meio ambiente.

6. Foi comprovado que o fato constitucional essencial relativo à desoneração fiscal dos agrotóxicos reside justamente na diferenciação de toxicidade entre esses produtos. Concluiu-se, ainda, que, à luz das regras do direito tributário, em especial as do ICMS e do IPI, a desoneração deveria ser vetada ou graduada em níveis correspondentes ao grau de

nocividade que cada um desses defensivos agrícolas pode causar à saúde humana e ao meio ambiente.

7. Os fatos que aludem (i) a insegurança alimentar no Brasil, (ii) a necessidade endêmica do uso de agrotóxicos em virtude do clima tropical/subtropical, e (iii) a capacidade do ICMS, IPI e IS internalizarem os custos das externalidades negativas, não foram devidamente esclarecidos. Por outro lado, os fatos periféricos que concernem (i) ao incentivo tributário concedido aos grandes exportadores de *commodities* e (ii) o descompasso entre regulação e tributação dos defensivos agrícolas foram esclarecidos.

8. Em relação à reforma tributária, a conclusão central é que, dada a diferença de escopo (agrotóxicos versus gêneros agropecuários) e o reforço da tutela ambiental, a constitucionalidade da desoneração fiscal deve ser analisada caso a caso, exigindo que o benefício seja calibrado conforme o grau de nocividade dos insumos, e não concedido de forma generalizada ou vetado com base nas conclusões a respeito dos agrotóxicos.

9. O trabalho contribuiu para um estudo sobre os fatos constitucionais e para o reconhecimento da capacidade probatória das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. Entre suas contribuições, destaca-se a conclusão de que o controle de constitucionalidade deve ser responsivo e a necessidade de haver diferenciação entre o exercício de provar os fatos e o exercício de participar do controle de constitucionalidade, razão pela qual deveria haver uma separação funcional entre audiências públicas e *amicus curiae*.

10. O trabalho colabora com a pesquisa em direito, embora suas conclusões não sejam universais porque dependem essencialmente do que foi analisado no decorrer do trabalho. Isto é, da audiência pública sobre desoneração fiscal dos agrotóxicos (única audiência pública convocada para tratar do mérito de um caso cuja matéria é direito tributário). Além disso, como a pesquisa envolve estudo de caso único, diferente das amplas experiências das outras pesquisas desenvolvidas sobre casos múltiplos, os resultados obtidos aqui não são reproduzíveis porque o caso escolhido (ações diretas que discutiam a desoneração fiscal dos agrotóxicos) serviu como um caso-modelo que pretendia comprovar a assertividade da teoria adotada (fatos constitucionais).

11. O trabalho também auxilia o estudo do direito tributário, evidenciando que o princípio da seletividade pela essencialidade é um conceito indeterminado, cuja significação depende dos valores erguidos pela Constituição para serem alcançados por ele, de modo que estudos sobre decisões anteriores do Supremo Tribunal Federal que desconsideram a realidade subjacente à norma, focando em julgamentos normativos, podem ser revistos.

REFERÊNCIAS

- AGROANALYSIS. **A Revista de Agronegócio da FGV**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 39, n. 5, maio de 2019.
- ANDRADE, José Maria Arruda de. **Imposto Seletivo e Pecado: juízos críticos sobre tributação saudável**. São Paulo: IBDT, 2024.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.
- AQUINO, Valéria Emília de. **O direito ao meio ambiente como um metavalor no paradigma ambiental**. Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras, v. 2, n. 2, 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553**. Distrito Federal. Relator: Min. Edson Fachin, 1º de agosto de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368746955&ext=.pdf>.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- BREYER, Stephen. **A autoridade da Suprema Corte e o perigo da política**. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2025.
- CAEIRO, Alberto. **Poemas Inconjuntos**. In: PESSOA, Fernando. Poemas de Alberto Caiero. Nota explicativa e notas de João Gaspar Simões e Luiz de Montalvor. 10. ed. Lisboa: Ática, 1993.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.
- CARVALHO, José Murilo De. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- Carvalho, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 9ª ed. rev., São Paulo: Saraiva, 1997.
- CARRAZZA, Roque Antônio. **ICMS**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário - Constituição e Código Tributário Nacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

COSTA, Davi Oliveira et al. **O caráter democrático (?) das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 1836-1873, 2023.

DALLARI, Sueli Gandolfi. **O conteúdo do direito à saúde**. In: COSTA, Alexandre Bernardino; et al. (Orgs.). O Direito Achado na Rua. Brasília: CEAD/UnB, 2009.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **A tributação sobre o consumo é regressiva? Discutindo a reforma tributária brasileira e a política de desoneração da cesta básica**. In: SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa; PORTO, Laís Khaled (Coord.). Perspectivas e desafios das reformas tributárias, 2022.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Quando a desigualdade social encontra a ilusão fiscal: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira**. Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 01, p. 1-60, 2022.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

GASSEN, Valcir; D'ARAUJO, Pedro Júlio Sales; PAULINO, Sandra Regina da F. **Tributação sobre consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos**. Sequência (Florianópolis), Florianópolis, n. 66, p. 213-234, jul. 2013.

GODOY, Miguel Gualano. **As Audiências Públicas e os Amici Curiae Influenciam as Decisões dos Ministros do Supremo Tribunal Federal? E Por Que Isso Deve(ria) Importar?**. Revista da Faculdade de Direito - UFPR, Curitiba, v. 60, n. 3, p. 137-159, set./dez. 2015. DOI 10.5380/rfdufpr.v60i3.42513.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais**. 2015. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

GODOY, Miguel Gualano de. **Quando o STF acerta: a audiência pública sobre letalidade policial no RJ (ADPF 635)**. JOTA, Brasília, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/quando-o-stf-acerta-a-audiencia-publica-sobre-letalidade-polic-ial-no-rj-adpf-635>. Acesso em: 28 nov. 2025.

GUIMARÃES, Livia Gil. **Audiências Públicas no Supremo merecem aperfeiçoamento e inovação**. JOTA, Brasília, 16 jul. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/audiencias-publicas-no-supremo-merecem-aperfeicoamento-e-inovacao>. Acesso em: 28 nov. 2025.

GUIMARÃES, L. G. **Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso, prática e lobby**. 2017. 314f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

GUIMARÃES, Tatiane Bolsonaro. **Os papéis das audiências públicas no STF: um estudo do caso do Financiamento de Campanhas Eleitorais por pessoa jurídica (ADI 4650)**.

2018. Monografia (Escola de Formação) – Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2018.

HERANI, Renato Gugliano. **A prova da inconstitucionalidade das leis na Justiça Constitucional brasileira**. 2012. 463 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

HERANI, R. G. **Anomia do processo constitucional objetivo**. Revista de Informação Legislativa, v. 188, p. 209-228, 2010.

HAMILTON, Alexandre e JAY, John e MADISON, James. **Os artigos federalistas**. São Paulo: Faro Editorial, 2021.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil - Vol. 1**. 61. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. **Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017)**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 331-372, jan./abr. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i1.56328.

LEAL, Saul Tourinho. **Problemas na deliberação assíncrona do STF**. Migalhas, 22 jan. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/conversa-constitucional/400678/problemas-na-deliberacao-assincrona-do-stf>.

LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel (Trans.). **Como As Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. Tradução da 6. ed. norte-americana Allan Vidigal Hastings. Revisão técnica Luiz Antônio de Souza Siqueira. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Do Controle Abstrato de Constitucionalidade: Novas Perspectivas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Fatos Constitucionais ? A (des)coberta de uma outra realidade do processo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Fatos constitucionais e redes sociais: a censura e a responsabilidade dos juízes**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 364, ano 50, p. 43-52, jun. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O diálogo institucional com base nos fatos constitucionais**. Res Severa Verum Gaudium, v. 8, n. 1, Porto Alegre, p. 26-51, dez. 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Sobre os fatos constitucionais**. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, Florianópolis, v. 18, n. 37, p. 4-22, dez. 2023.

MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da. **Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal**. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 62, p. 131-156, jun. 2017. DOI: 10.1590/1678-987317256206.

MENDES, Conrado Hübner. **O projeto de uma corte deliberativa**. In: VOJVODIC, Adriana et al. (orgs.). Jurisdição Constitucional no Brasil. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade: Hermenêutica Constitucional e Revisão de Fatos e Prognoses Legislativos pelo órgão judicial**. Revista Jurídica Virtual, Brasília, v. 1, n. 8, jan. 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

MONTBRUN, Nitish. **Manual de metodologia jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **A legislação baseada em evidências empíricas e o controle judicial dos fatos determinantes da decisão legislativa**. Revista Eletrônica da PGE RJ, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, set./dez. 2021. DOI: 10.46818/v4i3.253.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O controle semiprocedimental da legislação: lineamentos introdutórios**. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Org.). Transformações do Direito Administrativo: Controle de Administração Pública: diagnósticos e desafios. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022.

NAVARRO, Trícia. **Audiência de contextualização: um novo formato de diálogo processual**. JOTA, Brasília, 27 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/audiencia-de-contextualizacao-um-novo-formato-de-dialogo-processual> . Acesso em: 28 nov. 2025.

PARTIDO VERDE (PV). **Petição inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.755**. Brasília, DF, 19 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7103152> .

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL). **Petição inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.553**. Brasília, DF, 29 jun. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5011612> .

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

PEREIRA, Paula Pessoa; MARINONI, Luiz Guilherme. **A (re)descoberta dos fatos e sua adequada deliberação no processo constitucional**. JOTA, Brasília, 31 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/observatorio-constitucional/a-redescoberta-dos-fatos-e-sua-adequada-deliberacao-no-processo-constitucional> .

PEREIRA, Paula Pessoa; FORTES, Luiz Henrique Krassuski. **Instrução probatória e funções da audiência na jurisdição do STF**. Consultor Jurídico, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-05/observatorio-constitucional-instrucao-probatoria-funcoes-audiencia-publica-jurisdiacao-stf/> .

PEREIRA, Paula Pessoa. **Supermaioria como regra de decisão na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal**. 2017. 226 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2017.

PINHÃO, Karina Almeida Guimarães. **A Inserção das Audiências Públicas: Reforço ou Enfraquecimento da Legitimidade Democrática das Decisões do Supremo Tribunal Federal?** Revista de estudos institucionais, v. 4, n. 1, 2018.

ROBERT, Wilken Almeida; MENEZES, Rafael da Silva. **Da efetividade das audiências públicas como instrumento de deliberação no âmbito do Poder Judiciário**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 169-196, jan./abr. 2021. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/74385> .

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. **Conhecer Direito I: a teoria do conhecimento no século XX e a Ciência do Direito**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

ROESLER, Leonardo. **Os incentivos fiscais aos agrotóxicos e o controle de constitucionalidade no STF**. JOTA, Brasília, 04 dez. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-incentivos-fiscais-aos-agrotoxicos-e-o-controle-de-constitucionalidade-no-stf> . Acesso em: 04 dez. 2025

RONCHI, Renzzo Giacomo. **O desencantamento das audiências públicas no STF: por que ministros permanecem convocando esses atos e por que a sociedade civil ainda se interessa?** Brasília, 2022. 202 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União** / André Janjácomo Rosilho; orientador: Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto – São Paulo, 2016.

SARTRE, Jean-Paul. **O existencialismo é um humanismo**. Tradução de Rita Correia Guedes. Paris: Les Éditions Nagel, 1970.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Transcrições da 41ª Audiência Pública - Desonerações Tributárias para Agrotóxicos ADI 5.553**. Ministro-Relator Edson Fachin. Brasília, DF, 5 nov. 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/AudinciaPblica41DesoneracoesTributariasparaagrotxicos1.pdf> .

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SOMBRA, Thiago Luís Santos. **Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação.** Revista DIREITO GV, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 236-273, jan./abr. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201710>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Transcrições da 41ª Audiência Pública - Desonerações Tributárias para Agrotóxicos ADI 5.553.** Ministro-Relator Edson Fachin. Brasília, DF, 5 nov. 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/AudinciaPblica41Desoneraestributriasparaagrotxicos1.pdf>.

SINGER, Paul Israel. **Dinâmica Populacional e Desenvolvimento: o papel do crescimento populacional no desenvolvimento econômico.** 2. ed. São Paulo, HUCITEC, 1976.

VALE, André Rufino do; MENDES, Gilmar Ferreira. **O Pensamento de Peter Häberle na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** DPU N° 28-Jul-Ago/2009 - DOUTRINA, n. 28, p. 71-94, 20 jul. 2013. DOI: 10.11117/22361766.28.01.07.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência.** Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 1979.

VON SCHLIEFFEN, Katharina Grafín. **Iluminismo retórico: contribuições para uma teoria retórica do direito.** 1. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Tradução de Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001.

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA

Com base nas melhores práticas de transparência e integridade acadêmica, bem como inspirado no Guia de Diretrizes para o Uso Ético e Responsável da Inteligência Artificial²⁶⁶ proposto pela Unicamp, declaro para todos os fins de direito que, para a preparação deste trabalho, eu utilizei a “IA CHATGPT” e o “Gemini”, de forma assistida para tarefas como revisão de texto, padronização de referências em ABNT, sínteses bibliográficas e organização de quadros.

Todas as decisões de conteúdo, argumentos e conclusões são de exclusiva e integral responsabilidade minha, Marcos Vítor Evangelista Próbio, conforme o **ANEXO I - DECLARAÇÃO SOBRE O USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL**²⁶⁷.

²⁶⁶ Disponível em: <https://econtents.sbu.unicamp.br/boletins/index.php/ppec/article/view/9509>.

²⁶⁷ O anexo reproduz o conteúdo da Portaria nº 36/PRPPG/UFC, de 30 de Setembro de 2025, da Universidade Federal do Ceará (UFC), que dispõe sobre a obrigatoriedade de submissão de trabalhos acadêmicos à ferramenta de verificação de similaridade e regulamenta o uso de Inteligência Artificial (IA) nos trabalhos acadêmicos e de conclusão de curso da Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará.

ANEXO I

DECLARAÇÃO SOBRE O USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Eu, Marcos Vítor Evangelista Próbio, responsável pela obra “LEVANDO OS FATOS A SÉRIO: UMA ANÁLISE DA DESONERAÇÃO FISCAL DOS AGROTÓXICOS NO BRASIL (ADI 5553 E ADI 7755)”, declaro que as informações prestadas refletem de forma verdadeira e completa o uso de ferramentas de Inteligência Artificial nesta produção.

Campos de preenchimento obrigatório

1. Ferramenta(s) e versão(ões) predominante(s): *ChatGPT e Gemini*

2. Período de uso: 01/06/2025 a 04/12/2025

3. Finalidade(s) (marcar todas que se aplicam):

☒ Exploração inicial de ideias;

☐ Busca/triagem de literatura;

☒ Leitura assistida/Resumos (com conferência humana);

☒ Revisão linguística/Referências;

☒ Apoio reprodutível à análise/apresentação (restrito à geração automatizada e reprodutível de tabelas, gráficos, figuras ou visualizações a partir de dados previamente analisados e interpretados pelos autores, sem substituição da análise científica humana);

☐ Programação (sugestão/depuração/documentação);

☐ Transcrição (com anonimização): conversão literal, mediante autorização, de áudios ou vídeos em texto de entrevistas, aulas, reuniões ou palestras, com obrigatória revisão humana, anonimização e respeito aos direitos autorais, vedada a identificação de voz ou outros dados biométrico; e

☒ Tradução técnica (com revisão humana)

4. Descrição sintética do uso / prompts-tipo:

5. Validação humana (checagens, testes, leitura crítica):

Declarações éticas

Atenção: Todas as opções abaixo devem ser obrigatoriamente assinaladas para que o trabalho possa ser submetido à defesa/apresentação. O não preenchimento completo impedirá a continuidade do processo.

- ☒ Não houve geração de conteúdo original, ideias, interpretações ou análises pela IA;
- ☒ Não enviei dados inéditos ou sensíveis a serviços que utilizam conteúdos para treinamento de modelos, exceto em plataformas institucionais ou com garantias contratuais de confidencialidade e não retenção, assegurando conformidade com a LGPD (Lei nº 13.709/2018) e demais normas de proteção de dados;
- ☒ Respeitei direitos autorais, licenças, confidencialidade e políticas editoriais;
- ☒ Em transcrições, apliquei anonimização e não realizei identificação por voz/biometria;
- ☒ Assumo responsabilidade integral e exclusiva pelo conteúdo final desta obra.

Data: 03/12/2025

Nome do Autor: Marcos Vítor Evangelista Próbio

Assinatura: _____

APÊNDICE A

Grupo	Nome	Representação	Posição
2	Paula Coradi	Presidenta Nacional do PSOL	Contra a desoneração
1	Carlos Goulart	Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA	A favor da desoneração
1	Sílvia Farnese	Diretor do Departamento de Análise Econômica e Políticas Públicas no Ministério da Agricultura e Pecuária	A favor da desoneração
2	Célia Xakriabá	Deputada Federal pelo PSOL/MG	Contra a desoneração
1	Alexandre Furtado Escarpelli	Membro do Departamento de Segurança e Saúde do Ministério do Trabalho e Emprego	Contra a desoneração
1	Adalberto Maluf	Membro do Ministério do Meio Ambiente e	Contra a desoneração

		Mudanças Climáticas (MMA)	
1	Thaianne Fábio	Diretora de dualidade ambiental da Secretaria Nacional do Meio Ambiente e Qualidade e do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas	Contra a desoneração
3	Bruno Lucchi	Diretor da Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil - CNA	A favor da desoneração
5	Tiago Fensterseifer	Defensor Público do Estado de São Paulo	Contra a desoneração
4	José Otávio Menten	Professor Sênior da ESALQ/USP	A favor da desoneração
7	Marijane Vieira Lisboa	Conselheira do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC	Contra a desoneração

8	Sérgio Graff	Médico toxicologista	A favor da desoneração
7	Yamila Goldfarb	Membra do Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA	Contra a desoneração
3	Fabício Morais Rosa	Diretor da Associação Brasileira dos Produtores de Soja - APROSOJA BRASIL	A favor da desoneração
7	Priscila Diniz	Coordenador a da Área Técnica da ACT - Promoção de Saúde	Contra a desoneração
7	Iara Maria Lopes Rangel	Membra do Instituto de Agroecologia e Cooperação - Ciclos	Contra a desoneração
4	Tathiane Piscitelli	Professora da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo	Contra a desoneração
4	Katia Isaguirre	Professora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental do	Contra a desoneração

		Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR	
4	Gabriel Madeira	Professor de Economia da Universidade de São Paulo - USP	A favor da desoneração
6	Maurício Terena	Advogado da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB	Contra a desoneração
3	Leo Meirelles do Amaral	Diretor Jurídico da União da Indústria de Cana de Açúcar - UNICA	A favor da desoneração
6	Darci Frigo	Advogado da Organização Terra de Direitos	Contra a desoneração
4	Vinícius Raduan Miguel	Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Rondônia - UNIR	Contra a desoneração
3	Anderson Ricardo Levandowski Belloli	Diretor da Federação das Associações de Arrozeiros do Estado do Rio	A favor da desoneração

		Grande do Sul - FEDERARROZ	
5	Fernando da Cunha Cavalcanti	Defensor Público da União	Contra a desoneração
4	Larissa Mies Bombardi	Professora do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo - USP	Contra a desoneração
2	Lauro Rodrigues de Moraes Rêgo Júnior	Advogado do Partido Verde	Contra a desoneração
4	Solange Cristina Garcia	Professora pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	Contra a desoneração
6	Adelar Cupsinski	Advogado da Organização Pelo Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas - FIAN BRASIL	Contra a desoneração
4	Maxmiria Holanda Batista	Professora da Faculdade de Medicina do Ceará - UFC	Contra a desoneração
7	Álvaro de Delatorre	Militante do Movimento dos Trabalhadores	Contra a desoneração

		Rurais sem Terra - MST	
7	Maria de Fátima Alves	Representant e da Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas - CODECEX	Contra a desoneração
3	Raphael Barra	Presidente da Associação Brasileira de Defesa do Agronegócio - ABDAGRO	A favor da desoneração
4	Clayton Gomes de Medeiros	Professor do Instituto Federal do Paraná	Contra a desoneração
5	Leomar Daroncho	Associação dos Procuradores e Das Procuradoras do Trabalho - ANPT	Contra a desoneração
4	Mariana Cirne	Associação dos Procuradores e Das Procuradoras do Trabalho - ANPT	Contra a desoneração
2	Renato Roseno	Deputado Federal pelo PSOL/CEARÁ	Contra a desoneração

APÊNDICE B

Descrição	
Grupo 1	Governo Federal (ministérios e secretarias)
Grupo 2	Parlamentares e Partidos Políticos
Grupo 3	Setor Produtivo do Agronegócio e Entidades Empresariais
Grupo 4	Academia e Pesquisa
Grupo 5	Sistema de Justiça (Defensorias e Carreiras Públicas)
Grupo 6	Advocacia e Entidades de Direitos
Grupo 7	Sociedade Civil, Saúde e Consumo (ONGs e Movimentos)
Grupo 8	Especialistas Independentes e Técnicos
Explicação	
Os grupos foram concebidos com base na natureza institucional dos participantes e, de forma secundária, no seu vínculo funcional.	
Grupo 1	Reúne integrantes do Governo Federal, como ministérios e secretarias nacionais, representando a fala institucional do governo.
Grupo 2	Agrega parlamentares e dirigentes partidários, que traduzem a representação política direta e partidária no debate.
Grupo 3	Concentra o setor produtivo do agronegócio e entidades empresariais, como confederações, federações e associações setoriais, dada a clara identidade de interesses econômicos organizados.
Grupo 4	Agrupar a academia e a pesquisa, incluindo professores, universidades e institutos federais, focando na produção de conhecimento técnico-científico e expertise disciplinar.
Grupo 5	Compreende o sistema de justiça em sentido estrito, especialmente defensorias e carreiras públicas jurídicas, em razão do seu papel institucional de tutela de direitos e representação judicial.
Grupo 6	Reúne a advocacia e entidades de direitos, quando a "representação" indica atuação profissional de advogado vinculada a partido ou organização específica, sinalizando intervenção técnico-jurídica não-estatal
Grupo 7	Abrange a sociedade civil organizada, saúde e consumo, incluindo ONGs, movimentos sociais e comissões representativas, que trazem a perspectiva de

	controle social e defesa de interesses difusos e coletivos
Grupo 8	Contempla especialistas independentes e técnicos sem vínculo institucional acadêmico explícito, como o médico toxicologista, quando a qualificação indica <i>expertise</i> profissional individual

APÊNDICE C

ADI 5553 e ADI 7755		
<i>Amicus Curiae</i>	Participação na audiência ?	Posição
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP	Não	N/A
Federação das Associações de Arrozeiros do Estado do Rio Grande do Sul - FEDERARROZ	Sim	A favor da desoneração
Associação brasileira dos produtores de soja - APROSOJA BRASIL	Sim	A favor da desoneração
Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO	Não	N/A
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC	Sim	Contra a desoneração
Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal – SINDEVEG	Não	N/A
Terra de Direitos	Sim	Contra a desoneração
Campanha Nacional Permanente Contra os Agrotóxicos e pela Vida	Não	N/A
FIAN BRASIL	Sim	Contra a desoneração
Associação Brasileira de Agroecologia	Não	N/A
Defensoria Pública do Estado de São Paulo	Sim	Contra a desoneração
Croplife Brasil	Não	N/A
Associação Nacional dos		

Procuradores e das Procuradoras do Trabalho – ANPT	Sim	Contra a desoneração
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA	Sim	A favor da desoneração
Associação Brasileira das Indústrias de Tecnologia em Nutrição Vegetal - ABISOLO	Não	N/A
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG	Não	N/A
Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades - ABIFINA	Não	N/A
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP	Não	N/A
Associação Brasileira de Defesa do Agronegócio – ABDAGRO	Sim	A favor da desoneração
Defensoria Pública da União - DPU	Sim	Contra a desoneração
Associação dos Misturadores de Adubo do Brasil - AMA	Não	N/A
União da Agroindústria Canavieira e de Bioenergia do Brasil (UNICA)	Sim	A favor da desoneração
Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)	Sim	Contra a desoneração
Associação Brasileira dos Produtores De Algodão (ABRAPA)	Não	N/A
Instituto Preservar	Não	N/A

Associação Comunitária de Educação em Saúde e Agricultura (ACESA)	Não	N/A
Instituto de Agroecologia e Cooperação Andréia Santos (CICLOS)	Sim	Contra a desoneração
Associação Nacional das Vítimas dos Venenos (ANVIVE)	Não	N/A

APÊNDICE D

Critérios para Seleção dos Fatos Alegados na Audiência Pública²⁶⁸		
Unidade de Registro	Frequência	Contexto
<i>Commodities</i>	21x	11x
Demanda ou Demanda Inelástica	20x	11x
Exportador ou Exportadores	13x	7x
Formação de Preços ou Preços	20x	9x
Segurança ou Segurança Alimentar	25x	10x
Seletividade ou Seletividade Tributária	13x	7x
Toxicidade	24x	6x
Reforma Tributária	17x	4x
Legenda		
Unidade de Registro	Representa a palavra/substantivo selecionado.	
Frequência	Marca a quantidade de vezes que aparece na audiência pública como um todo.	
Contexto	Marca a quantidade de vezes que um expositor diferente fez menção a palavra/substantivo na audiência pública.	

²⁶⁸ Inspirado na metodologia de análise de conteúdo de Laurence Bardin.

Explicação
<p>A decisão por selecionar apenas algumas alegações sobre quais os fatos importam para análise sobre a desoneração fiscal dos agrotóxicos se deu mediante a interpretação da transcrição da audiência pública.</p> <p>Para tanto, esse apêndice é mais um apoio visual para revelar a quantidade de vezes que uma desses assuntos foi tratado individualmente e por quantos expositores.</p> <p>Afinal, muitos desses assuntos foram tratados simultaneamente por cada um dos expositores. A diferença foi a ordem ou a preponderância que cada um deu para estes fatos na sua participação.</p>
Outras considerações
<p>É importante ressaltar que também preferimos fatos que foram, de alguma forma, objeto de discussão de vários expositores. Sendo submetidos, na medida do possível, a um certo contraditório.</p> <p>Em contraste, fatos alegados por expositores que não dialogam entre si tiveram menos relevância, a exemplo do Senhor Anderson Ricardo, representante da Federação dos Arrozeiros no Estado do Rio Grande do Sul, cuja pauta foi extremamente setorial e regionalizada.</p>