VOTO-VISTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DESONERAÇÕES FISCAIS. AGROTÓXICOS. ICMS: REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO. IPI: FIXAÇÃO DE ALÍQUOTA ZERO. CONTROLE DE NORMAS TRIBUTÁRIAS EXTRAFISCAIS. PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE. DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.

1. A controvérsia constitucional suscitada em abstrato na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se afronta o princípio da seletividade e os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde a concessão de desoneração fiscal referente ao ICMS, no patamar de 60% de redução da base de cálculo, e ao IPI, sob o formato de alíquota zero, incidentes sobre agrotóxicos.

2. Preliminar. Conhecimento integral da ação. Controvérsia constitucional suscitada em abstrato, existente há décadas. Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados. Revogações sucessivas de decretos presidenciais: Decreto nº 8.950, de 2016; Decreto nº 10.923, de 2021. Decreto nº 11.158, de 2022. Persistência da utilidade da prestação da jurisdição constitucional.

3. A questão de fundo refere-se ao modelo de desenvolvimento rural brasileiro, especialmente no que toca à formatação da agricultura. Diante das mobilizações políticas e sociais do tema atinente ao uso dos agrotóxicos na produção agrícola, conjuntamente ao fato de o vigente texto constitucional ter cuidado de ordenar de maneira abertura uma pauta de problemas sociais estruturais,

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

deve-se ter em mente a existência de limites próprios ao Supremo Tribunal Federal enquanto Tribunal, no exercício do controle judicial da extrafiscalidade.

4. De um lado, a Constituição de 1988 não veda peremptoriamente o emprego de renúncias de receita, tais como a redução da base de cálculo e a adoção de alíquota zero, em favor dos agrotóxicos. O emprego de instrumentos fiscais pertence ao cabedal do regime constitucional da política agrícola. Ademais, está previsto na Constituição o produto que se identifica como agrotóxico, requerendo-se, de outro lado, uma gestão consciente e responsável da miríade de riscos a ele atinente.

5. De outro lado, também é a Constituição de 1988 que pressupõe a nocividade dos agrotóxicos à saúde humana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como os malefícios decorrentes de seu uso. Desse modo, não é plausível que se conclua no sentido de que a concessão dos benefícios fiscais em questão não tem aptidão para violar os direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ilustrativamente, verifica-se que todos os ingredientes ativos constantes na TIPI do decreto presidencial impugnado encontram-se atualmente proscritos no País. Arts. 170, inc. VI, 187, inc. I e § 1º, e 220, § 3º, II, *in fine* , e § 4º, do Texto Constitucional.

6. Seletividade e extrafiscalidade. Em termos metodológicos, reconhece-se insuficiente o critério da avaliação empírica baseada nos efeitos concretos das normas extrafiscais. Isso se dá porque *(i)* a diferenciação das disposições com finalidades fiscais e extrafiscais não pode ser baseada nos efeitos comportamentais que geram, *(ii)* observa-se grande dificuldade na constatação do nexo causal entre o efeito extrafiscal identificado e a medida tributária adotada e *(iii*) há notável embaraço em considerar-se a eficácia social de uma norma tributária extrafiscal como elemento de validação de seus comandos normativos, objetivo primordial do controle abstrato

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

de constitucionalidade, seja porque é impossível verificar as motivações dos comportamentos prescritos, seja pelo fato de a análise dos efeitos da tributação extrafiscal esbarrar no próprio dinamismo do domínio econômico.

7. Princípio da proporcionalidade aplicável a renúncias de receita de ICMS e IPI referentes aos agrotóxicos. Entende-se que, no caso dos autos, o princípio da proporcionalidade é o melhor método jurídico para avaliar a constitucionalidade de medidas extrafiscais de índole ambiental. Afinal, serve para controlar medidas do Poder Público que restringem direitos fundamentais, em nome de outros direitos fundamentais. Ao transladar o nó górdio do raciocínio judicial desde os efeitos empíricos da medida extrafiscal para a proporcionalidade da norma tributária, a pergunta fundamental deixa de ser "o quê?" — constitucionalidade de benefícios fiscais aos agrotóxicos — e torna-se "como?" — constitucionalidade do formato e da extensão das desonerações postas nos objetos impugnados, inclusive em seu contexto histórico.

8. Teste da adequação. Julgou-se que as medidas estatais impugnadas ostentam finalidades legítimas, seja por estimular, via instrumentos fiscais, a política agrícola, seja por promover o barateamento dos custos de produção na agricultura e, por consequência, do preço dos alimentos.

9. Teste da necessidade. Não se constata, no presente momento, alternativa ao emprego dos agrotóxicos na agricultura. Produção orgânica e agroecologia. O teste da necessidade rejeita potencial alternativa, que, embora menos restritiva, não seja igualmente efetiva, custe mais dinheiro ou tenha um impacto negativo em direitos de terceiros, porque uma medida significativamente mais custosa não é realmente uma alternativa, pelo menos, para os fins do princípio da proporcionalidade. Igualmente, não compete ao Poder Judiciário aferir a melhor solução imaginável

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

para determinado problema, substituindo as preferências dos agentes eleitos pelas suas. A despeito de demonstrarem-se aptas, por ora, para serem aprovadas no teste da necessidade, constata-se a existência de um processo de inconstitucionalização do modelo isentivo incidente sobre os agrotóxicos, decorrente de mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas, porquanto aquele pouco mudou desde a década 1950 e revela um problema de não atualização da política fiscal e agrícola aos avanços tecnológicos no agronegócio. Revisão judicial *ex-post* dos pronósticos das autoridades competentes para renunciar receitas relativamente aos agrotóxicos, por se tratar de gastos tributários indiretos.

10. Teste da proporcionalidade em sentido estrito. De um lado, o sopesamento perfectibilizado pelos Executivos federal e estaduais demonstra-se *a priori* possível. No entanto, de outro lado, impõe-se um pesado ônus argumentativo aos agentes decisórios, caso entendam por dar continuidade ao modelo de expansão da produção agrícola que data mais de meio século e que, certamente, promove restrição dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, tudo recomenda que os agentes políticos e os gestores públicos competentes procedam uma consequente e responsável reavaliação da política pública isentiva ora tratada.

11. Técnica da declaração de inconstitucionalidade, em parte, sem pronúncia de nulidade, afirmando-se um processo de inconstitucionalização das desonerações fiscais federais e estaduais aos agrotóxicos. Fixação de prazo de 90 (noventa) dias para que o Poder Executivo da União quanto ao IPI e dos Estados relativamente ao ICMS promovam adequada e contemporânea avaliação dessa política fiscal, de modo a apresentar a esta Corte os limites temporais, o escopo, os custos e os resultados dela, resguardas as limitações ao poder de tributar constantes no art. 150, inc. III, da Constituição. Nesse

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

expediente, os agentes públicos competentes devem considerar e, posteriormente, expor, de forma fundamentada, suas conclusões acerca das seguintes variáveis: *(i)* a conveniência da manutenção, extinção ou modificação de um modelo isentivo vigente há mais de meio século, ao custo estimado de bilhões de reais por ano na atualidade; *(ii)* os impactos do progresso tecnológico ao longo de décadas para aferir se a medida tributária em questão remanesce sucessiva de aprovação nos testes da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, em função do grau de restrição experimentado nos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; e *(iii)* a ponderação de variáveis ambientais e o grau de toxicidade dos agrotóxicos para fins de graduação da carga tributária incidente sobre cada ingrediente ativo autorizado no Brasil, caso a política pública fiscal tenha continuidade, ainda que sob nova formatação.

12. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente, em parte.

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

I. Síntese do feito

1. Excelentíssimo Senhor Presidente, eminentes Pares, conforme se extrai do escorreito relatório apresentado pelo eminente Ministro Edson Fachin, estamos a apreciar ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), contra as Cláusulas Primeira e Terceira do Convênio ICMS nº 100, de 1997, do Conselho Nacional de Política Fazendária, o qual " *reduz a base de cálculo do ICMS nas saídas dos insumos agropecuários que especifica, e dá outras providências",* e dos itens da Tabela do IPI referentes aos agrotóxicos que constam no Decreto nº 7.660, de 2011. Posteriormente, a partir de manifestação ministerial, entrou em questão o Decreto nº 8.950, de 2016, o qual revogara o último ato infralegal.

2. Eis o teor do dispositivo enunciado, inclusive da norma ora impugnada:

> " **[Convênio ICMS nº 100, de 1997]**
>
> **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, parasiticidas, germicidas, acaricidas, nematicidas, 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;
>
> (...)
>
> **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."
>
> **[Decreto 7.660/2011 – Tabela de Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI)]**
>
> Acetato de dinoseb
> Aldrin
> Benomil
> Binapacril
> Captafol
> Clorfenvinfós
> Clorobenzilato
> DDT
> Dinoseb
> Endossulfan
> Endrin
> Estreptomicina
> Fosfamidona
> Forato
> Heptacloro
> Lindano
> Metalaxil
> Metamidofós
> Monocrotofós
> Oxitetraciclina
> Paration
> Pentaclorofenol
> Ziram"

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

3. O requerente sustentou afronta por parte dos objetos impugnados ao direito ao meio ambiente equilibrado, direito à saúde e ao princípio da seletividade.

4. No que toca ao direito ambiental, defendeu que a inconstitucionalidade deriva não do uso das substâncias fitossanitárias em si, mas, sim, do estímulo ao seu emprego pelo Estado, mediante renúncias fiscais. Ao seu ver, a prática governamental não se pauta em critérios econômicos e representa grave perda de receitas públicas, bem como iria de encontro às diretrizes do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e ao Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara).

5. No que diz respeito ao direito sanitário, afirmou que o estímulo fiscal aos agrotóxicos ocasiona uma série de impactos à saúde humana, à luz de estudos e recomendações técnicas da Organização Mundial de Saúde, do Sistema Único de Saúde e da Organização Panamericana de Saúde. Nesse sentido, a sociedade tornou-se obrigada a suportar os custos financeiros dessas externalidades decorrentes dos agrotóxicos.

6. Com relação ao princípio da seletividade tributária incidente sobre o ICMS e o IPI, aludiu que a utilização de agrotóxicos é reconhecidamente lesiva ao meio ambiente e à saúde pública, logo não é razoável que o Estado considere como essenciais essas substâncias. Ademais, segundo sua compreensão, não haveria vinculação entre a produção agrícola e o estímulo aos agrotóxicos.

7. No mais a mais, **subscrevo o relatório produzido pelo insigne Relator, o Ministro Edson Fachin, relativamente a todos os eventos e incidentes atinentes à robusta instrução processual perfectibilizada** .

8. Torna-se importante registrar, ainda, a fundamentação do voto de Sua Excelência proferido na **Sessão Virtual Plenária de 30 de outubro a 10 de novembro de 2020** . Em sede preliminar, considerou que é cabível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra Convênio ICMS do CONFAZ e decreto regulamentador do IPI, assim como, que inexistiria prejudicialidade em decorrência da revogação do último. Anotou, a esse

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

propósito, que " *o objeto material que enseja a hipótese de inconstitucionalidade reside na possibilidade de haver benefício fiscal aos agrotóxicos* ". Igualmente, sustentou que não deveria prosperar óbice consistente em mero formalismo jurídico, em detrimento da norma processual referente à primazia da resolução do mérito. Em suma, Sua Excelência conheceu integralmente desta ADI.

9. No mérito, abriu tópico específico para promover reflexão sobre as normas tributárias indutoras e a seletividade. De antemão, esclareceu que não está em xeque a utilização de agrotóxicos na produção agrícola, mas, sim, o incentivo a esse emprego mediante a concessão de benefícios fiscais. Sopesando em seu raciocínio a função socioambiental da propriedade e a viabilidade econômica das operações com agrotóxicos, entendeu, por bem, enfrentar o tema da segurança na utilização de agrotóxicos.

10. Considerou também que as normas tributárias indutoras devem observar outros valores constitucionais, ao perseguirem objetivos extrafiscais. Assim, refutou o argumento de que a concessão de incentivos fiscais é ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, pois esse expediente exige a composição de vontades de diversas autoridades e não se cuida de ato discricionário, logo assentou que " *a norma tributária extrafiscal não está imune ao controle de constitucionalidade* ". No caso dos autos, restaria saber " *se a opção normativa de fomento à produção agrícola por meio de incentivos fiscais aos agrotóxicos encontra efetiva ressonância na ordem constitucional à luz dos princípios ali positivados* ". Na visão do Relator, a resposta dessa pergunta perpassa, necessariamente, outra indagação, isto é, " *se a redução do custo de produção agrícola alcança o consumidor final, este sim autêntico destinatário da seletividade tributária e seu critério da essencialidade* ". Ao fim, o eminente Ministro Edson Fachin assentou que, " *considerando a inelasticidade da demanda aliada ao fato do preço dos alimentos observar lógica diversa nas commodities, não é de todo sólido o argumento de que a desoneração tributária promovida implica menor preço dos alimentos e, consequentemente, segurança alimentar* ".

11. Em tópico seguinte, o Ministro Relator buscou relacionar as normas tributárias indutoras e a seletividade ambiental, de modo a entender que os agrotóxicos são lesivos ao direito fundamental ao meio ambiente. Após recorrer a subsídios doutrinários, afirmou que " *é razoável asseverar que a utilização indiscriminada [de agrotóxicos] acarreta a desestruturação do ambiente químico e físico, o que interfere da dinâmica dos ecossistemas, na*

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

quebra de matéria orgânica, na eutrofização das águas e na respiração do solo, reduzindo a biodiversidade". Por conseguinte, tendo em conta que há riscos ao meio ambiente e que *" quanto mais nocivo determinado bem, serviço ou processo produtivo mais severa deve ser dua tributação "*, concluiu o seguinte:

> "Destarte, o fomento à atividade agropecuária é um fim legítimo, o que não impede serem os agrotóxicos, de acordo com a perspectiva da extrafiscalidade, considerados produtos com agravos ao meio ambiente. Dessa maneira, na medida em que seletividade deve observar também a coletividade, o estímulo ao uso de agrotóxicos (e o desestímulo a outras alternativas) por meio de incentivos fiscais vai de encontro ao direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado."

12. Especificamente em relação aos princípios do direito ambiental, teceu considerações para justificar que, em sua visão, a redução de 60% da base de cálculo do ICMS e a atribuição de alíquota zero ao IPI a agrotóxicos ofendem a responsabilidade intergeracional e o poluidor-pagador. Nesse sentido, argumentou que *" o tratamento tributário conferido aos agrotóxicos está longe do que prescreve a seletividade ambiental"*.

13. Noutro giro, em seção destinada a aferir o relacionamento entre as normas tributárias indutoras e os danos à saúde, o preclaro Ministro Edson Fachin evocou um conjunto de dados, pesquisas e julgados para embasar raciocínio segundo o qual é aplicável na espécie o princípio da precaução, o que exigiria do Poder Público uma atuação no sentido da mitigação de danos. Em síntese, Sua Excelência defendeu que, embora a regulação e a fiscalização do uso dos agrotóxicos sejam constitucionalmente viáveis, o fomento dessa prática agrícola, em detrimento de alternativas mais sustentáveis e saudáveis, *v.g.* agroecologia, não o é. Logo, a concessão de incentivos fiscais a essas substâncias também ofenderia o direito à saúde.

14. Em sede de dispositivo, o Ministro Relator concluiu que *" as normas questionadas, ao estabelecerem incentivos fiscais à utilização de agrotóxicos, ofendem o art. 6º; art. 7º, XXII; art. 170, VI; art. 196 e art. 225, caput, e incisos V e VII, e § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil"*. Ainda, diante da inexistência de alíquota no caso do IPI, suscitou a promoção de diálogo institucional, de acordo com as providências determinadas pelo Tribunal de Contas da União. Em suma, julgou

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, com a finalidade de declarar " *a inconstitucionalidade das cláusulas primeira, inciso I e II, e terceira, em relação a estes incisos referidos, do Convênio nº 100/1997, com efeitos* ex nunc *, e da fixação da alíquota zero aos agrotóxicos indicados na Tabela do IPI, anexa ao Decreto 8.950, de 29 de dezembro de 2016* ".

15. Por sua vez, o eminente Ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos, nos termos regimentais, para o melhor estudo do caso.

16. **Em Sessão Virtual Plenária, de 9 a 16 de junho de 2023** , ao devolver os autos para julgamento, Sua Excelência propôs solução jurisdicional diametralmente oposta à apresentada pelo e. Ministro Relator, **culminando em voto pela improcedência desta ação** .

17. Preliminarmente, comungou do entendimento do Ministro Edson Fachin no sentido de que não houvera perda de objeto na espécie. No mérito, assentou que a controvérsia constitucional deduzida em juízo consiste em avaliar a " *constitucionalidade de desonerações fiscais (tanto do ICMS quanto do IPI) em relação a defensivos agrícolas no Brasil* ".

18. Relativamente ao princípio da capacidade contributiva, o decano desta Suprema Corte sustentou que não houve violação no caso dos autos. Na verdade, anteviu que eventual procedência da ação direta ocasionaria encarecimento de preços dos alimentos e traria efeitos negativos aos pequenos e médios agricultores.

19. No que tange ao princípio da seletividade tributária, Sua Excelência também considerou inexistir incompatibilidade entre esse e os objetos impugnados. Em seu raciocínio, os defensivos agrícolas seriam produtos essenciais, e os efeitos de um benefício fiscal deveriam ser aferidos de acordo com suas consequências, *in casu* , a redução do preço dos alimentos. Na mesma toada, afirmou que " *a utilização de defensivos agrícolas, portanto, faz com que se aumente a produtividade sem expandir a área plantada/cultivada* ".

20. Também para justificar a essencialidade desses produtos, argumentou que há no território brasileiro um rigoroso processo de análise,

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

aprovação e registro dos defensivos agrícolas, de modo que já se examinam os impactos desses em termos ambientais, toxicológicos e de efetividade. O mesmo se passaria com as suas aplicações na produção agrícola, a demandar, inclusive, receituário próprio.

21. Enfim, entendeu que não há, no caso dos autos, ofensa ao princípio da seletividade, porque " *é correto admitir que os produtos beneficiados pela isenção fiscal ora impugnada são - ainda - necessários à produção agrícola, sobretudo diante da realidade climática brasileira, tendo a sua ofensividade minorada mediante minuciosa análise de diferentes órgãos públicos*".

22. No que diz respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, Sua Excelência aludiu que não seria verídica a assertiva de que o benefício fiscal impugnado serviria como estímulo e incentivo à utilização de defensivos agrícolas de maneira desmedida. Em razão de sua inelasticidade e por representar um custo de produção, o consumo dos defensivos agrícolas ocorre na " *exata medida do necessário, não sofrendo relevante alteração em razão do preço*". Afinal, " ***é evidente que os consumidores de defensivos agrícolas almejam utilizar a menor quantidade de produtos, de modo a auferirem o maior lucro possível*** ". Assim, também não haveria afronta ao parâmetro constitucional em comento.

23. Enfim, com relação à saúde humana, o eminente Ministro Gilmar Mendes argumentou que nada obstante fosse verdade que defensivos agrícolas produzissem enfermidades, os dados trazidos aos autos seriam insuficientes para a declaração de inconstitucionalidade pretendida, " *porquanto produtos essenciais não são isentos de causarem malefícios à saúde*". Ainda, a não concessão de benefícios fiscais a esses produtos seria mais lesiva à saúde pública, pois está em jogo a segurança alimentar e a erradicação da pobreza.

24. Em síntese, o primeiro Ministro Vistor aportou a seguinte convicção jurídica:

> "Conclui-se, assim, que a concessão dos benefícios fiscais questionados na presente ação não viola o direito à saúde ou ao meio ambiente equilibrado. A uma, porque eventual lesividade de um produto não retira o seu caráter essencial, a exemplo dos

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

> medicamentos. A duas, porque há minucioso regramento no tocante à avaliação toxicológica, ambiental e agronômica para registro de defensivos agrícolas, a fim de garantir que os seus efeitos negativos sejam minorados e superados pelos benefícios de seu uso. A três, porque o atual estágio de desenvolvimento técnico-científico não permite a sua completa eliminação em um país de clima tropical e dimensões continentais como o nosso. A quatro, porque o benefício deve ser analisado em relação às consequências que produz, qual seja, reduzir o preço dos alimentos. E, por fim, reitero que não se trata aqui de uma escolha entre alimentos orgânicos, ou não, mas de ambos servirem ao objeto fundante da República Federativa do Brasil de eliminar a fome."

25. Em sede de dispositivo, como já dito, o e. Ministro Gilmar Mendes votou no sentido de rechaçar os pedidos contidos na exordial, julgando improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

26. Ato contínuo, **pedi vista regimental para melhor análise da controvérsia constitucional posta em juízo** . A despeito de ser despiciendo do ponto de vista regimental, justifico esse expediente a partir da necessidade deste segundo Vistor em apreciar, com o devido vagar, os argumentos apresentados por ambos os Ministros, seja em razão da disparidade de visões apresentadas sobre a controvérsia, as quais *prima facie* não contemplavam minha inclinação inicial, seja por constar nos votos uma série de projeções, constatações e prognósticos de conotação empírica, o que demandava de minha parte uma revisão de literatura para subscrever ou rejeitar as assertivas postas nas respectivas fundamentações.

Contextualizado o andamento processual, **passo a me manifestar** .

27. Conforme visto, a controvérsia constitucional suscitada em abstrato na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber **se afronta o princípio da seletividade e os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde a concessão de desoneração fiscal referente ao ICMS, no patamar de 60% de redução da base de cálculo, e ao IPI, sob o formato de alíquota zero, incidentes sobre agrotóxicos.** Ademais, em consonância ao entendimento do Relator, compete-nos, ainda, responder se é possível a realização de gastos tributários em favor do barateamento de agrotóxicos e, por consequência, o estímulo ao emprego dessas substâncias.

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

28. Após detida pesquisa sobre a matéria, conjuntamente ao exame atento dos mais de trezentos documentos eletrônicos que constam nos autos, firmei convicção no sentido de que, apesar de brilhantes, **os posicionamentos do eminente Relator e do ilustre decano da Corte, de fato, não contemplam integralmente minha leitura constitucional acerca da controvérsia. Desse modo, no âmbito deste voto-vista, rogo licença e paciência dos eminentes Pares para inaugurar uma terceira linha argumentativa** .

29. Sendo assim, de maneira a promover a dialeticidade na deliberação colegiada, adoto a lógica expositiva de ambos os julgadores que me antecederam, a qual se embasou nos paradigmas constitucionais suscitados pelo requerente.

30. Antes disso, **convém apenas registrar que subscrevo a manifestação pelo pleno conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, inclusive quanto à tabela do IPI** . A propósito, verifico que desde o momento em que se iniciou o corrente julgamento adveio a revogação também do Decreto nº 8.950, de 2016, pelo Decreto nº 10.923, de 2021. Por sua vez, este foi, igualmente, revogado pelo Decreto nº 11.158, de 2022. No momento da devolução dos autos para continuidade de julgamento, é o último ato normativo que vigora no que diz respeito à Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados. Contudo, pelas razões externadas pelos Ministros que me antecederam, isso em nada modifica a conclusão pela possibilidade de conhecimento desta ADI.

II. Emprego de agrotóxicos na produção agrícola e sua disciplina jurídico-constitucional

31. De antemão, embora tanto o Ministro Relator quanto o primeiro Ministro Vistor tenham tido o cuidado de não discutir a própria utilização de agrotóxicos nas organização empresariais rurais, registra-se que o tema ora em análise é carregado de alta voltagem política, diante de mobilizações políticas e sociais pertinentes a esse setor da economia. Nesse sentido, compreende-se uma lógica essencialmente binomial no que diz respeito aos movimentos sociais organizados em torno da temática dos agrotóxicos.

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

32. **De um lado** , verifica-se uma significativa atuação da bancada ruralista, formalmente constituída, em nível federal, na Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), que se caracteriza como uma estrutura autônoma e transversal à lógica partidária, como qualquer outra bancada parlamentar. Por sua vez, essa encontra origem já na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, mediante a atuação da União Democrática Ruralista (UDR). No tangente ao marco regulatório dos produtos aqui em debate, a literatura dá especial destaque ao Projeto de Lei nº 6.299, de 2002, que " *dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de pesticidas, de produtos de controle ambiental e afins* ". Sendo assim, há um legítimo esforço político e técnico desses setores sociais e parlamentares em favor de sublinhar a importância do emprego de pesticidas ou defensivos agrícolas tanto na viabilização econômica na agricultura do País quanto na segurança alimentar da população brasileira.

33. **De outro lado** , mais recentemente, os estudiosos dedicados ao tema passaram a identificar um contramovimento composto por várias entidades que se organizaram por meio da " *Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e pela Vida* ", sendo um de seus intuitos justamente expor as consequências do uso abusivo dos agrotóxicos no Brasil. Na seara congressual, identificam-se ecos dessa agenda na Frente Parlamentar Mista da Agricultura Familiar (FPAF) e na Frente Parlamentar Ambientalista, a última remontando à Frente Verde também presente na Assembleia Nacional Constituinte. Como alternativa, propõe-se um modelo de alimentação orgânica fundado em agricultura familiar e na agroecologia. Por sua vez, essa corrente de pensamento centrou-se na ambiência legislativa no Projeto de Lei nº 6.670, de 2016, oriunda da Sugestão legislativa nº 83, de 2016, feita pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), presentificada nestes autos como *amicus curiae* . Referido PL almeja instaurar uma Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PNARA).

34. Nesses termos, recolhe-se na academia uma série de pesquisas dedicadas a entender, notadamente mediante metodologias de análise de discurso, o campo político-social que se formou a respeito do uso de agrotóxicos no País. Esses são múltiplos e vão desde a análise das relações entre movimento sociais e o Estado brasileiro até a manifestação dessa

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

disputa nas redes sociais, perpassando pela imprensa e notícias jornalísticas.

35. Ao fim e ao cabo, a questão de fundo refere-se ao **modelo de desenvolvimento rural brasileiro** , especialmente na formatação da agricultura. Na esteira de Moura, Rozendo e Oliveira, nota-se que " *as disputas envolvendo o novo Código Florestal e a proposição de uma nova legislação de agrotóxicos, que a partir de 2010 ocupam a centralidade do debate entre movimento e contramovimento, são objetivações de um projeto político, econômico, social que pretendia* ***estruturar uma forma de percepção dos sujeitos (Bourdieu, 2002) sobre o destino do espaço rural*** *, fortemente referenciadas no modelo do agronegócio* ".

36. Roga-se, então, licença do Colegiado para tecer essas breves considerações em razão de três singelos objetivos . *A um* , convém explicitar que na condição de juiz constitucional tem-se perfeita ciência da vivacidade e da matiz agonística do debate pertinente ao emprego de agrotóxicos no território nacional. Contudo, importa também deixar hialina para a comunidade jurídica e cívica **a existência de limites próprios a este Supremo Tribunal Federal *enquanto* Tribunal** no que toca à disciplina da matéria. A meu sentir, tudo recomenda que as escolhas essencialmente políticas restem desobstruídas, desde que consentâneas à ordem constitucional, para que a sociedade civil e seus representantes nos Poderes Executivo e Legislativo dos diversos níveis federativos as enderecem eticamente.

37. *A dois* , a meu sentir, com o devido respeito e consideração aos entendimentos díspares, **revela-se contraproducente pautar a gramática da jurisdição constitucional no caso dos autos na linguagem polêmica que marca as disputas políticas em torno do uso de agrotóxicos no Brasi** l. Logo, não há motivo para que os adequados testes de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito sob a ótica de distintos intérpretes terminem, ainda que indiretamente, por reforçar a bipolaridade mencionada expressa nos campos político e social.

38. Isso começa pela terminologia adotada. Nada obstante se observe a dimensão simbólica das opções terminológicas, apreendida a essência da controvérsia suscitada em tese e dos produtos utilizados no processo produtivo da agricultura brasileira, sob minha visão, não há razão para extravasar a estreita contenda constitucional para a seara linguística,

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

insistindo-se nas expressões *defensivo agrícola* , *pesticida* , *praguicida* , *biocida* , *agrotóxico* . Nessa linha, constata-se que, na década de 1970 em diante, a literatura científica pátria e a comunicação governamental não conseguiram produzir uniformidade no corrente tópico.

39. De toda maneira, o Poder Constituinte utilizou-se expressamente do termo *agrotóxicos* para designar essa realidade (art. 220, § 4º, CRFB). Menos de um ano depois da promulgação do texto constitucional, adveio a Lei nº 7.802, de 1989, valendo-se, igualmente, da expressão " *agrotóxicos e afins* ", definindo-a como " *os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos*" e " *substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento* ". Em suma, parece-me imperativo optar, hodiernamente e na ambiência de uma ADI processada no Supremo Tribunal Federal, pela nomenclatura constitucional.

40. *A três* , **torna-se digno de nota que a conflituosidade social e política referente ao destino do espaço rural no geral e da significatividade da utilização de agrotóxicos na produção agrícola no específico não só esteve bastante presente na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, mas também a precede em décadas** . Logo, competindo a esta Suprema Corte, precipuamente, a guarda da Constituição, assim como a promulgação desta ter sido marcada por quase dois anos de intensa participação popular no processo, pode-se advogar pelo quadro institucional:

> "A democracia brasileira é uma democracia dualista. De 1982 a 1988, o povo brasileiro participou como nunca da política brasileira, através de manifestações, debates e eleições. Desse intenso processo, desse verdadeiro reencontro do país com a política democrática, surgiu a Constituição da República. Essa é uma Constituição que merece ser preservada não só pelo seu conteúdo, mas pela forma em que foi elaborada. Nunca se viu, na história do Brasil, um processo tão participativo e tão democrático quanto o que se iniciou com a Campanha das Diretas Já e culminou com a promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988.

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

> É claro que um processo político como esse não acontece todo dia, pelo menos não nas democracias de massa contemporâneas. Passado esse período de política constitucional, a democracia brasileira se normalizou, mas as conquistas de 1988 permaneceram. Cabe ao Judiciário preservar essas conquistas, zelando para que as decisões políticas tomadas no processo constituinte sejam respeitadas. Enquanto o povo segue nos seus afazeres, acompanhando o desenrolar da política de longe e exercendo seu direito de voto a cada quatro anos, o Judiciário deve zelar pelas decisões tomadas no processo constituinte".

41. No tangente à normatividade constitucional dos agrotóxicos, verifica-se que o vigente Texto Constitucional cuidou de ordenar de maneira aberta uma pauta de problemas sociais considerados estruturais pelo Poder Constituinte originário. " *Nesse sentido, nosso texto deve ser encarado como um mapa político-jurídico dos conflitos sociais brasileiros, cuja função é oferecer parâmetros para lidar com os conflitos sociais, sem oferecer-lhe solução antecipada* ". Portanto, aqui se parte desse conjunto de valores e mundividência para aportar, no âmbito deste voto-vista, naquela que nos parece a melhor interpretação constitucional possível.

42. Por brevidade, transcrevo os dispositivos da Constituição da República que prevaleceram em minha atividade interpretativa:

> "Art. 150 *(omissis)*
> § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.
> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
> (...)
> IV - produtos industrializados;
> (...)
> § 3º O imposto previsto no inciso IV:
> I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;
> (...)
> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
> (...)

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

(...)

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim **assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social** , observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

(...)

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** ;

(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, **independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei** .

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, **levando em conta, especialmente** :

I - **os instrumentos creditícios e fiscais** ;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

(...)

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

(...)

Art. 220. (*omissis)*

§ 3º Compete à lei federal:

(...)

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, **bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente** .

§4º 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** ."

43. Ainda, no corpo da recente Emenda Constitucional nº 109, de 2021, em seu art. 4º, impôs-se ao Presidente da República a elaboração de um plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, nos seguintes termos:

"Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, **acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros** .

(...)

§ 2º O disposto no caput deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no § 1º deste artigo, **não se aplica** aos incentivos e benefícios:

(...)

V - relacionados aos **produtos que compõem a cesta básica** ;

(...)

§ 3º Para efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 4º Lei complementar tratará de:

I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

> II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;
>
> III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o *capu* t deste artigo."

44. Nesse esquadro constitucional, rogando a máxima vênia ao Relator, **não se consegue chegar à conclusão no sentido de que a Constituição de 1988 veda peremptoriamente** o emprego de renúncias de receita, tais como a redução da base de cálculo e a adoção de alíquota zero, em favor dos agrotóxicos. **Isso porque pertence ao cabedal do regime constitucional da política agrícola o emprego de instrumentos fiscais** . Ademais, na esteira do propalado mapeamento dos conflitos sociais reputados pertinentes na Assembleia Nacional Constituinte, **está previsto na Constituição o produto que se identifica como agrotóxico, requerendo-se, de outro lado, uma gestão consciente e responsável da miríade de riscos a ele atinente** .

45. Noutra banda, sob a minha perspectiva, para além dos componentes factuais e probatórios disputados nessa problemática, **acredito que o próprio Texto Constitucional inviabiliza conclusão segundo a qual *" a concessão dos benefícios fiscais questionados na presente ação não viola o direito à saúde ou ao meio ambiente ecologicamente equilibrado"*** . Na verdade, é a própria Constituição de 1988, em seu art. 220, §§ 3º, incs. II, *in fine* , e III, que pressupõe a nocividade desses produtos à saúde e ao meio ambiente e os malefícios decorrentes de seu uso.

46. Igualmente, em rápida pesquisa no sítio institucional da Anvisa, **percebe-se que praticamente todos os ingredientes ativos listados na TIPI, ao menos no decreto presidencial que motivou a inauguração desta ação, encontram-se correntemente banidos no Brasil** . Cito, individualizadamente, o "A03 - Acetato de Dinoseb", "A09 - Aldrin", "B02 - Benomil", "B06 - Binapacril", "C01 - Captafol", "C14 - Clorfenvinfós", "C16 – Clorobenzilato", "D07 – DDT", "D20 - Dinoseb", "E02 – Endossulfam", "E03 – Endrin", "E10 – EPTC", "E15 – Estreptomicina", "F19 – Fosfamidona", "H01 - Heptacloro", "L01 – Lindano", "M08 – Metalaxil", "M10 – Metamidofós", "M22 – Monocrotofós", "O11 – Oxitetraciclina", "P02 – Paration", "P44 – Pentaclorofenol" e "Z02 – Ziram". Dito de outra forma, de todos os ingredientes ativos listados na TIPI **somente o "Forato"** não se encontra atualmente na " *Lista de ingredientes ativos banidos no*

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

Brasil " da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, contudo mesmo esse não se encontra presente na listagem de " *monografias autorizadas* " da mesma autarquia. Na verdade, informa-se que o "F15 - Forato" restou excluído das monografias autorizadas pela Resolução-RDC nº 12, de 2015, fruto de reavaliação toxicológica da Diretoria Colegiada dessa agência.

47. Em suma, **isso implica dizer que o Poder Público promoveu, em certa medida, gastos tributários descolados da política sanitária oficial e, o que é pior, agravou o fenômeno de socialização das externalidades negativas do processo produtivo no que se refere ao agronegócio, induzindo o consumo de produtos ilícitos** . Ilustrativamente, veja o caso do "E02 - Ensossulfam", cujo uso fora autorizado pela Resolução-RE nº 165, de 2003, da Anvisa, e a monografia do ingrediente, cancelada pela Resolução-RE nº 2.908, de 2014. Assim, **há um preocupante desacoplamento entre as políticas agrícola isentiva, sanitária e ambiental no que toca ao registro e à avaliação dos agrotóxicos** . Esse quadro termina por me inclinar a não subscrever a assertiva do primeiro Vistor no sentido de que o defensivo agrícola possui " *sua ofensividade minorada mediante minuciosa análise de diferentes órgãos públicos",* por remanescer *"previsto um minucioso processo de análise, aprovação e consequente registro"* desses produtos.

48. Por conseguinte, justificadas as razões de convicção jurídica que me impelem a inaugurar uma terceira possibilidade interpretativa da questão, **passo ao exame detido de cada um dos paradigmas constitucionais evocados** .

III - Seletividade tributária e controle judicial da extrafiscalidade

49. Com base nos dispositivos constitucionais supratranscritos, demonstra-se, de pronto, ser possível examinar os argumentos suscitados pelos julgadores votantes até o presente momento, os quais caminharam em direções diametralmente opostas. É viável, ainda, apresentar nova mirada à controvérsia deduzida em tese nos autos. Nesse ponto, **adianto que a proposição aqui contida não coincide totalmente com os posicionamentos já externados** , pelas razões que se passa a apresentar .

50. **De um lado** , o e. Ministro Edson Fachin pautou-se na doutrina de Luís Eduardo Schoueri para entender que " *a norma tributária extrafiscal não está imune ao controle de constitucionalidade* ". Dito de outra forma,

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

considerou que medida desonerativa no âmbito da política fiscal da União e dos Estados não consiste em ato discricionário do Chefe do Poder Executivo. Com efeito, " *identificado que as normas ora hostilizadas têm uma finalidade além da mitigação arrecadatória, devem submeter-se a um teste de sua fundamentação, a fim de se verificar se a opção normativa de fomento à produção agrícola por meio de incentivos fiscais aos agrotóxicos encontra efetiva ressonância na ordem constitucional à luz dos princípios ali positivados* ".

51. Na esteira de um conceito microeconômico, a saber, a inelasticidade, o Relator defendeu que no plano individual do contribuinte não se revela sólida a argumentação no sentido de que a desoneração em questão acarreta menor preço dos alimentos e promove a segurança alimentar. Isso se dá em função da inelasticidade da demanda conjugada à constatação de que o preço dos alimentos observa variáveis internacionais, próprias das *commodities* . No caso dos agrotóxicos, Sua Excelência considera que os incentivos fiscais violam a responsabilidade intergeracional e o princípio do poluidor-pagador. Quanto ao último, isso ocorre " *pois, ao invés de internalizar, promovem a externalização dos riscos ou danos ecológicos* ". Traz em abono à sua fundamentação o Acórdão nº 709/2018-Plenário, produzido pelo Tribunal de Contas da União no Processo nº 029.427/2017-7. No tocante ao primeiro, reputou que " *o uso de produtos nocivos ao meio ambiente ameaça não somente animais e plantas, mas com eles também a existência humana e, em especial, a das gerações posteriores, o que reforça a responsabilidade da coletividade e do Estado de proteger a natureza* ".

52. Em síntese, assentou a " *incompatibilidade entre essa desoneração tributária e o dever constitucional atribuído ao Poder Público de proteção preventiva ao meio ambiente (CRFB, art. 225) e 'tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.' (CRFB, art. 170)* ". Em sua visão, mesma sorte acompanha as normas indutoras no tangente ao direito à saúde.

53. **Noutra banda** , o digno Ministro Gilmar Mendes expressou convicção no sentido de que os objetos impugnados observam o princípio da capacidade contributiva, porque " *não há a mínima dúvida que a declaração de inconstitucionalidade ora pleiteada implicaria aumento de preços nos alimentos* ". Na verdade, sob sua perspectiva, " *aqueles setores*

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

que podem arcar com o aumento de custos repassam o valor àqueles que não possuem condições, haja vista que os tributos em questão são indiretos e, portanto, repassados até atingirem o consumidor final".

54. No que diz respeito ao princípio da seletividade, entendeu que as normas impugnadas não o ofendem. A primeira razão seria a indispensabilidade dos defensivos agrícolas em um país de clima tropical e dimensões continentais, uma vez que a produtividade agrícola seria bastante afetada pela decisão deste STF na eventual procedência do pedido. A segunda razão consistiria na ponderação de interesses realizada no momento de registro desses produtos, diante da minuciosa análise perfectibilizada por diversos órgãos.

55. Quanto à inelasticidade dos defensivos agrícolas, considerou que " *é inexistente na lógica de mercado o interesse de consumo excessivo de produto que represente um gasto necessário à produção e que não traga como contrapartida um aumento de eficiência. A concessão de benefício fiscal, portanto, não gerará um incentivo ou desincentivo ao uso"*.

Pois bem.

56. Peço máxima vênia para divergir desses raciocínios . **Primeiramente, a dissonância expressa-se em termos metodológicos** . Não concebo como adequado, ou mesmo possível, que o exercício da jurisdição constitucional em ambiência abstrata opere-se sob uma lógica econômica de eficiência. Veja-se que, pautando-se na mesma categoria microeconômica, a inelasticidade, os Ministros que me antecederam chegaram a resultados radicalmente opostos. Isso é particularmente grave em termos de objetividade da fundamentação judicial, porque cuida-se, ao fim e ao cabo, de uma relação causal, ou seja, se os preços dos alimentos são reduzidos, ou não, pela desoneração dos agrotóxicos.

57. Veja-se, ilustrativamente, a discordância posta neste autos por dois *amici curiae,* o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (Sindiveg) e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco). No estudo da segunda, a contraposição de visões de mundo que se remetem aos supracitados movimentos e contramovimentos no campo político e social é explicitada de maneira bastante clara:

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

> "Existem dois argumentos principais que se confrontam sobre esse tema. Do ponto de vista da saúde pública defende-se por princípio, sempre que possível, a eliminação ou restrição dos agrotóxicos em função dos seus efeitos deletérios para a saúde humana e o meio ambiente. No Brasil, país com elevadíssimo consumo de agrotóxicos, inclusive diversos já banidos ou altamente restritos em outros países, os custos de tais efeitos tendem a ser externalizados e pagos pelos trabalhadores contaminados e suas famílias, moradores de áreas próximas à pulverização, consumidores sem acesso a alimentos saudáveis e as gerações futuras em função da degradação ambiental. A externalização negativa dos custos dos agrotóxicos é paga pela sociedade como um todo diante das consequências para o sistema de saúde, a previdência social e os ecossistemas afetados. Nesse sentido, a isenção fiscal é considerada um contrassenso por produzir injustiças sociais, sanitárias e ambientais, além de atravancar a necessária transição em direção a uma agricultura mais saudável, sustentável e agroecológica.
>
> Em linha oposta, defensores do uso de agrotóxicos alegam que sua utilização é necessária para manter a produtividade da agricultura brasileira, principalmente no contexto de um clima tropical e elevada biodiversidade que propiciaria o surgimento de pragas, e que o fim da isenção fiscal teria implicações para o aumento de preços da cesta básica de alimentos, afetando a segurança alimentar e, consequentemente, a saúde da população mais pobre e vulnerável."

58. A propósito, Wagner Soares, Lucas Cunha e Marcelo Porto são transparentes quanto às dificuldades metodológicas e informacionais em uma simulação econômica referente à escolha dos cenários de elasticidade-preço da demanda dos agrotóxicos:

> "Outra limitação está na escolha dos cenários de elasticidade-preço da demanda dos agrotóxicos, **pois não há estudos no País para servir como referência** . Por essa razão, foi-se mais conservador ao adotar um cenário nulo e -0,2 de elasticidade, mesmo porque há uma grande dependência aos agrotóxicos dos sistemas agrícolas baseados nas monoculturas, principalmente no curto prazo. No entanto, deve-se ressaltar que a redução da demanda em função do aumento de preço tende a ser mais expressiva no médio e longo prazo, pois se esperam elasticidades não estáticas ao longo do tempo, inclusive com o aumento da consciência dos cidadãos em consumir alimentos mais saudáveis, sem agrotóxicos, e seus reflexos sobre os produtores. Essa mudança tardia na percepção e no comportamento dos agricultores

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

quanto às relações de custo-benefício dos demais métodos de controle de pragas é positiva para a transição agroecológica, que exige um período de, no mínimo, três a cinco anos.

Levando em consideração os dados censitários e analisando o pior cenário de aumento de preços dos agrotóxicos de 24%, ter-se-ia um impacto de R$ 7,8 bilhões no lucro dos produtores, o que representa uma redução de 8,1% com a tributação do ICMS e IPI sobre esses produtos. **Para efeitos comparativos, o valor estimado no relatório do Sindiveg para o mesmo cenário, isto é, de cobrança de IPI e ICMS, aumentaria os preços em 14,22%, o que, segundo a pesquisa, geraria uma redução global na lucratividade do produtor rural de R$ 16,4 bilhões. Verifica-se na tabela 1 que esse valor é mais que o triplo do valor encontrado no cenário 1 da tabela 1, quando se utilizam os dados estruturais censitários e se admite aumento de 15% nos preços dos agrotóxicos.**

Revisou-se, portanto, a tabela anterior, incluindo também cenários de elasticidade variando entre esses valores (tabela 2). Por exemplo, na relação entre lucro e despesa com agrotóxicos, com base nos dados censitários, é, para cada R$ 1 gasto com agrotóxicos, de R$ 2,9 de lucratividade com a produção agropecuária. Sendo assim, nos cenários de redução da demanda baseados em elasticidades não nulas, procurou-se manter essa relação de lucro/despesa do agrotóxico, pois uma redução na demanda diminuiria não só a despesa, mas também a lucratividade, tendo em vista que se estaria empregando 'menos tecnologia'. Com uma relação de elasticidade--preço da demanda por agrotóxicos de -0,2, um aumento nos preços dos agrotóxicos na ordem de 15% e 24% geraria uma redução de, respectivamente, 3% e 4,8% na demanda por esses produtos.

(...)

Dessa forma, **no pior cenário de impacto sobre a rentabilidade do produtor, cujo desenho é um aumento nos preços de 24% e uma elasticidade de -0,2, os lucros seriam R$ 10,8 bilhões menores (-11%). Caso se tome como exemplo um aumento próximo daquele calculado pelo Sindiveg, de 15% nos preços dos agrotóxicos, ter-se-ia um impacto nos custos e na lucratividade de quase R$ 4 bilhões e uma redução do lucro em R$ 6,8 bilhões (-7%). Ou seja, ainda que relevante, esse é um valor de quase R$ 10 bilhões a menos do calculado pelo estudo do Sindiveg para um cenário de aumento de preços equivalente** ."

59. Por sua vez, no estudo encomendado pela Sindiveg, há *disclaimer* quanto à acessibilidade dos dados utilizados, uma vez que parcela deles não é pública, e as conclusões alcançadas, na melhor das hipóteses, são inferências probabilísticas, o que se expressa pelo verbo " *poder* " e, salvo

Plenário Virtual - minuta de voto - 2010/2023

melhor compreensão, não permite conclusões peremptórias e cientificamente embasadas em manifestações e votos de julgadores neste Supremo Tribunal Federal. Confira-se:

> "Esse estudo buscará apresentar de forma mais detalhada e fiel possível, os custos de produção para cada estado, contudo sempre que algum dado não estiver disponível serão utilizados aqueles relativos ao estado mais próximo com dados disponíveis.
>
> (...)
>
> Em relação aos custos de produção dos diversos produtos agrícolas que serão analisados por esse estudo, o escritório de consultoria BMJ utilizou dados fornecidos pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e dados publicados Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).
>
> Os dados fornecidos pela CNA ao BMJ se referem aos dados levantados por essa entidade representativa por meio do seu projeto Campo Futuro. Os dados finais relativos ao custo de produção estão disponíveis no site da própria CNA23. Contudo, **é necessária a ressalva que os dados fornecidos pela CNA ao BMJ são mais detalhados do que aqueles apresentados no site da confederação e foram transmitidos em compromisso de confidencialidade** .
>
> Desse modo, **fica vedado ao SINDIVEG a divulgação dos dados obtidos pela Barral M Jorge junto à CNA e maiores informações sobre a metodologia de levantamento de informações do Projeto Campo Futuro bem como pedidos de acesso a essa base de dados devem ser encaminhados ao Núcleo Econômico da CNA** .
>
> (...)
>
> Em um cenário de múltiplo aumento de impostos, com aplicação das respectivas alíquotas interestadual de ICMS com origem em São Paulo (7% ou 12%) ou alíquota interna de 18%, 10% (IPI), 1,65% (PIS) e 7,6% (COFINS), o valor devido pelo setor na soma dos impostos citado anteriormente equivaleria a R$ 8,39 bilhões, equivalente a 25,22% das receitas obtidas pelo setor com a venda de defensivos agrícolas em 2016.
>
> Além dos impactos diretos na indústria de defensivos agrícolas, haverá ainda um aumento dos custos dos insumos agrícolas nas principais culturas agrícolas do Brasil: algodão, café, cana, milho e soja seguindo os mesmos cenários utilizados acima. Tais impactos podem chegar a um aumento de R$ 733,60 no custo por hectare do produtor de algodão.
>
> Ao levarmos esse aumento de custo para toda a área plantada das principais culturas agrícolas no Brasil (algodão, café, cana-de-açúcar, milho e soja), é possível aumentos nos custos de até R$ 1,39 bilhão para o produtor de algodão, R$ 813 milhões para o produtor de café,

Plenário Virtual - início do voto - 20/10/2023

> R$ 1,42 bilhão para o produtor de cana, R$ 2,76 bilhões para o produtor de milho e R$ 10,08 milhões para o produtor de soja. A título de comparação, é possível dizer que esse valor é superior ao valor liberado pelo governo federal em saques do PIS/PASEP em agosto de 2017 (R$16,45 bilhões contra R$ 15,9 bilhões).
>
> **Tal elevação pode comprometer a renda do produtor rural** , uma vez que necessariamente terá que elevar seus gastos com os defensivos agrícolas para manter o atual nível de produtividade.
>
> Por fim, **a elevação desses custos pode fazer com que o produtor rural recorra ao uso de defensivos agrícolas ilegais que além de comprometer a defesa da lavoura** , uma vez que não tem eficácia garantida, ainda podem causar efeitos extremamente nocivos à saúde e ao meio ambiente."

60. Nesse cenário, embora eu constantemente venha a este Plenário reforçar os comandos normativos presentes na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro em relação à imperatividade de o intérprete considerar e expressar as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões, com as devidas vênias, **não consigo adentrar na perquirição de eficácia social da norma pretendida pelos eminentes Pares que me antecederam** . Seja por falta de estudos robustos e periódicos a respeito da temática, seja por ausência de certezas, inclusive metodológicas, acerca da relação de causalidade pretendida, tem-se dificuldade em subscrever as razões de decidir do primeiro Vistor, assim como a qualificação de pouca robustez do relacionamento proposto entre desoneração fiscal e preço dos alimentos propalado pelo Relator.

61. Em sede doutrinária, Diego Bonfim bem explica a insuficiência do critério da avaliação empírica baseado nos efeitos concretos das normas. Isso quer dizer que, ao invés de examinar as normas extrafiscais pela compatibilidade entre meios e fins, deveríamos partir para considerações sobre o efeito indutor das disposições tributárias. Desse modo, o objetivo dessa abordagem seria constatar os efeitos concretamente observados das normas jurídicas, ou seja, o intérprete deveria levar em conta, no caso das normas tributárias indutoras, precipuamente a concreta realização pelos destinatários das condutas estimuladas ou desestimuladas normativamente.

62. Por conseguinte, para o autor mencionado, há uma série de restrições a esse modelo, em função de múltiplos motivos. *Primeiro* , todas as normas tributárias geram efeitos extrafiscais, logo a diferenciação das disposições com finalidades fiscais e extrafiscais não pode ser baseada nos

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

efeitos comportamentais que essas geram. *Segundo* , observa-se grande dificuldade na constatação do nexo causal entre o efeito extrafiscal identificado e a medida tributária adotada, pois é pouco plausível que se consiga " *atrelar com segurança os efeitos ocorridos no domínio econômico e social à tributação extrafiscal. Inexistem instrumentos epistemológicos de demonstração de que a reação adotado pelos contribuintes teve como força-motriz a adoção pelo Estado*". No caso dos autos, isso é particularmente verdade, tendo em conta que o preço dos alimentos, notadamente a partir das cinco atividades agropecuárias que correspondem a 80% das despesas com agrotóxicos (algodão, cana-de-açúcar, soja, café e cereais), opera-se sob lógica de *commodities* informada pela economia internacional, conforme anotado pelo Relator. *Terceiro* , há notável embaraço em considerar-se a eficácia social de uma norma tributária extrafiscal como elemento de validação de comandos normativos, objetivo primordial do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, seja porque é impossível verificar as motivações dos comportamentos prescritos, ou mesmo induzidos, pelas normas jurídicas, segundo uma metodologia jurídica, seja pelo fato de " *a análise dos efeitos da tributação extrafiscal esbarra[r] no próprio dinamismo do domínio econômico. Isso porque os tais efeitos pretendidos pelo legislador podem se concretizar efetivamente em momentos díspares ou cíclicos, não dispondo o intérprete e, por via de consequência, o julgador, de instrumentos hábeis a definir o momento no qual os efeitos (ou a falta deles) deverão ser analisados para fins de definição da juridicidade da tributação extrafiscal*". Em resumo, conclui-se que " *um pensamento eminentemente sociológico que, apesar de importante em determinados contextos, não deve influir quando o objetivo é contribuir com a decidibilidade dos conflitos normativos* ".

63. **A dissonância de minha posição sobre a matéria também se expressa em termos de *ethos* desta Suprema Corte** . Em minha visão, é bem mais restrito o espaço delineado pela ordem constitucional ao Supremo Tribunal Federal na questão controvertida, a qual demanda um controle judicial da extrafiscalidade. Assim, a meu sentir, o recurso à eficácia social de normas tributárias eminentemente extrafiscais não só se revela inconveniente, mas também desnecessário. Nesse sentido, a compreensão proposta neste voto-vista converge às lições contidas em tese de doutorado de Bonfim:

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

"Entra em cena, mais uma vez, o princípio da tripartição dos poderes, notadamente no que se refere à impossibilidade de o Poder Judiciário ocupar o papel de formulador de políticas públicas, sobretudo no que se refere à formulação da política tributária.

Formulada a política tributária por meio da edição de normas tributárias extrafiscais, caberá ao intérprete verificar a compatibilidade destas em atenção aos ditames constitucionais (...) Apurada a compatibilidade da medida com as regras e os princípios constitucionais tributários, bem como com os demais princípios constitucionais utilizados como parâmetros de justificação da medida (princípios da ordem econômica e social, por exemplo), esgotada estará a possibilidade de análise por parte do Poder Judiciário.

Como ficou claro, a Constituição Federal no que se refere à construção de sua ordem econômica e social alberga valores muitas vezes conflitantes, permitindo a implantação de planos de governo baseados em ideologias políticas e econômicas absolutamente contraditórias.

Se assim a questão se apresenta, não cabe ao juiz, sem base normativa, substituir o formulador de políticas públicas, realizando um juízo subjetivo e pessoal de qual deveria ser a melhor medida a ser tomada naquela situação .

(...)

Posta a questão nestes termos, cabe ao Poder Judiciário empreender juízos em vista de fundamentações normativista, e não com base em juízos econômicos de eficiência da medida extrafiscal. Respeitando todo o regime constitucional tributário e sendo adequada, necessária e proporcional em sentido estrito, bem como atrelada à realização de um fim constitucionalmente previsto, ainda que não seja compatível com um específico ideal de eficiência subjetivamente considerado ."

64. Em outras palavras, concorda-se com esse tributarista, quando se defende que a identificação das normas tributárias extrafiscais deve ser operada no plano interpretativo, considerando, portanto, a finalidade interpretada pelo aplicador da norma jurídica. Afinal, há uma clara distinção entre fazer-se um juízo sobre efeitos e outro sobre finalidades: "*enquanto os efeitos são apreciáveis do ponto de vista econômico, a finalidade de uma dada norma tributária pode ser juridicamente apreciada, destacada e levada em consideração para fins de interpretação. Trata-se, então, de um trabalho de interpretação empreendido pelo aplicador da norma com o fito de identificar a finalidade normativa*".

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

65. Sendo assim, **a mim me parece inescapável recorrer ao princípio da proporcionalidade para aferir a constitucionalidade das normas tributárias extrafiscais emanadas dos objetos ora hostilizados** . É consabido que a finalidade dos testes atinentes a essa norma fundamental, pelo menos na tradição desenvolvida pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, consiste em controlar medidas do Poder Público que restringem direitos fundamentais, em nome de outros direitos fundamentais. No caso dos autos, estamos a falar do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nessa mesma linha, retiro de pioneira e clássica tese de titularidade apresentada por José Marcos Domingues uma defesa do princípio da proporcionalidade como melhor método jurídico para avaliar a constitucionalidade de medidas extrafiscais de índole ambiental, inclusive de taxas, isto é, hipótese significativamente mais complexa do que a que se apresenta no caso dos autos, a de impostos incidentes sobre o consumo:

> "O sistema tributário é eficiente instrumento de transformação econômica e social e, pois, deve estar a serviço da preservação dos recursos 'ambientais', através do manejo adequado da tributação: a 'tributação ambiental', isto é, a tributação voltada para a defesa do meio ambiente, de inegável característica extrafiscal porque expressão do *police power* , não tendo por objeto a arrecadação de receitas, mas visa mais à regulação de direitos, privilégios e deveres entre indivíduos para manutenção da ordem na sociedade política, o incentivo à indústria e o desestímulo a atividade perniciosas.
>
> (...)
>
> Está-se diante de uma teleologia constitucional que pela sua indeterminação conceitual condiciona não só a interpretação da Carta Magna, mas também orienta a atividade legislativa destinada a implementar os instrumentos jurídicos, entre eles os tributários, que se revelem hábeis a dar-lhe consequência, isto é, a proteger o meio ambiente.
>
> A evidente tensão entre proporcionalidade e legalidade, entre o fim e os meios, é aqui acentuada, e de sua possível harmonização passaremos a tratar nas páginas seguintes.
>
> (...)
>
> O princípio da proporcionalidade consiste na exigência de adequação dos atos estatais aos fins estabelecidos pela Constituição. É na verdade um requisito de legitimidade dos atos estatais.
>
> (...)
>
> O exercício do Poder implica a identificação dos fins colimados pela Constituição e a opção, a escolha dos meios que levarão à

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

satisfação daqueles. O Estado de Direito é o Estado que se deixa controlar juridicamente. Esse controle se faz superiormente com recurso ao princípio da proporcionalidade.

(...)

A tributação ambiental caracteriza-se por sua natureza regulatória ou extrafiscal, instrumento de política ambiental, indutora de comportamentos ambientalmente amistosos, que não deve ser perdida de vista mesmo em se tratando de taxa, tributo tradicionalmente tido como retributivo ou contraprestacional, portanto, de natureza fiscal por excelência.

(...)

Assim, a finalidade ambiental das taxas atrai especificamente a tutela do princípio jurídico da proporcionalidade que permite verificar a sua adequação aos fins a que se destina."

66. Em suma, a meu sentir e como se vê, um juízo sobre a proporcionalidade da norma tributária extrafiscal, ainda que isentiva, em detrimento dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, precede a decidibilidade acerca da observância do princípio da seletividade referente ao ICMS e ao IPI. Dito de outra forma, **ao transladar o nó górdio do raciocínio judicial desde os efeitos empíricos da medida extrafiscal para a proporcionalidade da norma tributária, a pergunta fundamental deixa de ser *o quê* — constitucionalidade de benefícios fiscais aos agrotóxicos — e torna-se *como* — constitucionalidade do formato e da extensão das desonerações postas nos objetos impugnados, inclusive em seu contexto histórico, dado que o governo federal informa que o tratamento tributário em questão remonta, pelo menos, ao Decreto nº 89.241, de 1983, no que diz respeito ao IPI** .

IV. Proporcionalidade de renúncias de receita de ICMS e IPI referentes aos agrotóxicos, direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

67. Em consonância ao que aqui previamente relatado, os preclaros Ministros Edson Fachin e Gilmar Mendes expressaram também neste tópico fundamentações e resultados diametralmente opostos. Noutro giro, uma vez afirmado que é plenamente viável desonerar-se o produto agrotóxico, ainda que nocivo à saúde e ao meio ambiente, este Subscritor pretende, mediante o princípio da proporcionalidade, **aferir se o modelo proposto pelo Decreto nº 7.660, de 2011, e pelo Convênio ICMS nº 100, de 1997, não se revela excessivo e, por isso, inconstitucional** .

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

68. Como já se tem no senso comum teórico dos juristas contemporâneos, o princípio da proporcionalidade viabiliza um controle material e finalístico dos atos do Poder Público, adotando-se como referencial os direitos fundamentais das pessoas. Demais disso, uma versão estruturada da proporcionalidade divide-se em três testes: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Por brevidade, transcrevo o escólio doutrinário de Virgílio Afonso da Silva:

> "O teste da proporcionalidade é estruturado em três passos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Esses passos são simplesmente perguntas a serem respondidas no processo de controle de constitucionalidade das restrições aos direitos fundamentais.
>
> Quando uma medida estatal (uma lei, por exemplo) intervém no âmbito de proteção de um direito fundamental, necessariamente essa medida deve ter como objetivo um fim constitucionalmente legítimo, que, em geral, é a realização de outro direito fundamental. Aplicar o teste da proporcionalidade, nesses casos, significa iniciar com uma primeira indagação: a medida adotada é adequada para fomentar a realização do objetivo perseguido? A medida não precisa, portanto, realizar por completo o fim perseguido, basta que o fomente. Muitas vezes nem é possível saber com certeza, de antemão, se uma medida realizará de fato o objetivo a que se propõe. Muitas vezes o Legislador é obrigado a agir em situações de incerteza e, por isso, tem que fazer previsões que não sabe se serão realizadas.
>
> O segundo passo é a análise da necessidade da restrição. Nesse passo, deve-se indagar se há uma medida alternativa que seja tão eficiente quanto aquela adotada pela lei (ou outro ato estatal) para fomentar o objetivo perseguido e que, ao mesmo tempo, restrinja menos o direito fundamental atingido. Se houver uma alternativa nesses termos, então a medida adotada pela lei (ou outro ato estatal) não era necessária.
>
> (...)
>
> Por fim, caso uma medida seja considerada adequada e necessária, ainda será preciso realizar um último teste, chamado de proporcionalidade em sentido estrito, que envolve um sopesamento entre os direitos envolvidos. Esse sopesamento tem como objetivo responder à indagação se grau de restrição a um direito fundamental é justificado pelo grau de realização do direito fundamental concorrente. A razão de ser desse último teste é facilmente explicável: se fossem suficientes apenas os dois primeiros exames (adequação e necessidade), uma medida que fomentasse um direito fundamental com grande eficiência, mas que restringisse outros vários direitos de

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

forma intensa, teria que ser considerada proporcional e, portanto, constitucional. Isso porque, além de adequada, a medida poderia ser considerada necessária.

(...)

A última etapa da proporcionalidade, que consiste em um sopesamento entre os direitos envolvidos, tem como função principal justamente evitar esse tipo de exagero, ou seja, evitar que medidas estatais, embora adequadas e necessárias, restrinjam direitos fundamentais além daquilo que a realização do objetivo perseguido seja capaz de justificar. Por isso, o resultado desse último teste somente confirma a constitucionalidade de uma medida estatal se a restrição que ela impõe a um direito fundamental pode ser justificada pelo grau de realização do direito fundamental contraposto, que se pretende fomentar."

69. Sendo assim, **em relação à adequação** , como já posto na seção II deste voto-vista, **reputo que as medidas estatais ora controladas, isto é, a redução da base de cálculo do ICMS e a atribuição de alíquota zero ao IPI, ostentam finalidades legítimas** , notadamente estimular, via instrumentos fiscais, a política agrícola, nos termos do art. 187, inc. I, da Constituição da República, bem como promover o barateamento dos custos de produção nesse setor da economia, o que implicaria, seguidamente, preços de alimentos mais baratos, à luz do direito fundamental à alimentação positivado no art. 6º também do Texto Constitucional na condição de direito social básico. Além disso, considero seguro dizer que a medida adotada é adequada para fomentar a realização do objetivo perseguido. Como posto nas lições supracitadas, o teste da adequação não requer que no prognóstico legislativo, ou *in casu* do Poder Executivo em função regulatória, tenha a exata certeza sobre em que medida o objetivo pretendido foi, de fato, alcançado. **De um lado** , parece-me indene de qualquer dúvida que o objeto impugnado promove a política agrícola, ao subsidiar os custos de produção. **De outro lado** , não encontrei na revisão de literatura empreendida qualquer estudo que refute a correlação entre a redução da carga tributária incidente sobre os agrotóxicos e o barateamento dos preços de alimentos. Na verdade, a meu sentir, a controvérsia traduz-se mais em questão de grau. **Em suma, reputo que os objetos impugnados passam no teste da adequação** .

70. **No tangente à necessidade** , o meu raciocínio demonstra-se um pouco mais complexo por duas razões . *Primeira* , é em função desse teste que divirjo da afirmação do e. Ministro Relator no sentido de que " *é*

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

desconforme às normas constitucionais o seu fomento, em detrimento, ademais, de outras alternativas à produção ", citando, em seguida, a agroecologia e a produção orgânica, o que acarreta violação ao direito à saúde. *Segunda,* também é com fulcro nesse teste que firmo convicção no sentido da existência de um processo de inconstitucionalização dos objetos ora atacados.

71. Novamente de acordo com Virgílio Afonso da Silva, tem-se que " *uma definição justa e canônica do que a necessidade significa é a seguinte: um meio é necessário se seus objetivos não podem, ao menos igualmente, serem alcançados por outro meio menos intrusivo ao direito restringido* ". Portanto, lograr essa conclusão envolve responder a duas questões subsequentes. Há algum meio alternativo que seja, ao menos, tão efetivo quanto a medida submetida a controle na promoção do direito fundamental a ser realizado? Pelo sim, essa medida alternativa afeta o direito fundamental restringido *vis-à-vis* medida controlada? Caso as duas respostas sejam afirmativas, deve-se concluir que o meio adotado pelo Poder Público era desnecessário.

72. Da minha leitura do voto do Relator, Sua Excelência defendeu que a desoneração fiscal aos agrotóxicos não seria indispensável à garantia da segurança alimentar, caso comparado com a produção agrícola orgânica e agroecológica. Contudo, **assim não entendo, porque na linha do que argumentado pelo decano desta Suprema Corte acredito que não há, no presente momento, alternativa ao emprego dos agrotóxicos na agricultura.**

73. Comungando de argumentação de Afonso da Silva, há uma série de cautelas requeridas pelo teste da necessidade. Antes de tudo, a medida equivalente e menos restritiva deve ser, de fato, uma alternativa. Dito de outra forma, o teste da necessidade rejeita potencial alternativa, que embora menos restritiva, não seja igualmente efetiva, custe mais dinheiro ou tenha um impacto negativo em direitos de terceiros. No caso dos autos, o próprio Ministro Relator reconhece a disparidade de custos entre as atividades, ao assentar que " *essas alternativas apresentam custo de produção mais elevado, o que torna alto o preço do produto disponibilizado aos consumidores, impossibilitando o acesso de toda a população a elas. Não há, porém, notícia nos autos quanto à efetividade de normas fiscais indutoras da atividade* ". Na verdade, **é certo que uma medida significativamente mais custosa não é realmente uma alternativa, pelo menos, para os fins do princípio da proporcionalidade** .

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

74. Ademais, em minha visão, **não compete ao Poder Judiciário aferir a melhor solução imaginável para determinado problema, substituindo as preferências dos agentes eleitos pelas suas** , como nos coloca Virgílio Afonso da Silva:

> "A tomada de decisão legislativa é ainda constrangida por uma série de considerações. No entanto, ela não é constrita em pelo menos um sentido: ele não é vinculado por padrão previamente definido por uma autoridade distinta outra que não seja a própria constituição. Em outras palavras, opt-M1, opt-M2, opt-M3, ..., e opt-Mn são iguais candidatos. A legislatura deve escolher o meio que, ao menos em determinado tempo e contexto, parece ser o mais adequado para satisfazer suas vontades políticas. Uma que a opt-m se torna M.
>
> (...)
>
> **Se a decisão da legislatura é desafiada perante a corte, a tarefa desta para com o teste da necessidade não é escolher ou apontar um caminho supostamente melhor para atingir um determinado objetivo, mas comparar os meios escolhidos pela legislatura (M) em relação a qual cada alternativa é comparada** . Uma comparação compreensiva e não constrangida dentro de todas as possibilidades para atingir determinado objetivo, que se dá no Legislativo, não ocorre na corte. As alternativas a M apresentada perante a corte (denominado aqui alt-M, alt-M2, alt-M3, ..., opt-Mn). **A legislatura é livre para escolher de acordo com seus próprios critérios: a corte não é. Ao invés disso, a corte pode engajar uma comparação individual e constrangida entre M (o meio escolhido pelos legisladores) e cada um de seus rivais respectivamente. O meio M é o *benchmark* para o processo de comparação** ."

75. Nesse sentido, **tenho como imperativo reconhecer como aptas a serem aprovadas, por ora, no teste da necessidade as medidas estatais de índole tributária derivadas dos objetivos ora impugnados** . Isso porque não vejo como, no contemporâneo quadrante, infirmar os prognósticos logrado pelos agentes políticos e gestores públicos responsáveis quanto à imprescindibilidade do emprego de agrotóxicos na agricultura brasileira. Segundo Campanhola e Bettiol, o nível de adoção das tecnologias alternativas de controle de pragas agrícolas pelos agricultores é baixa em razão de uma miríade de fatores técnico-científicos, institucionais, econômicos, sociais, legais e educacionais.

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

76. Noutro giro, ainda de acordo com estudo recente do constitucionalista paulistano, há algumas vantagens do teste de necessidade que, por vezes, passam desapercebidos pela dogmática dos direitos fundamentais. **A primeira delas é a abertura desse passo da proporcionalidade ao tempo** . Dito de forma simples, "*o tempo passa, o mundo muda, novas tecnologias são desenvolvidas. Novas tecnologias podem ter substancial impacto no teste da necessidade*". Nesse sentido, o que me chama particular atenção no caso dos autos é que em relação à Fazenda Nacional, confessadamente desde 1982, não houve esforço governamental no sentido de avaliar os resultados dessa política isentiva, reexaminar os prognósticos acerca de se e como essas desonerações continuam a fazer sentido, ponderar as alternativas exsurgidas com o tempo, ou mesmo quantificar os impactos financeiros e orçamentários dessas medidas, dado que essas não constam no Demonstrativo de Gastos Tributários. A situação dos Estados, embora mais recente, desde 1996, culmina no mesmo problema pertinente à ausência de atualização da política fiscal e agrícola a décadas de avanços tecnológicos no agronegócio.

77. Um pouco de história é necessária para se concluir que a situação posta na década de 1980 é bem diversa do estado da arte nos dias de hoje. Como colocado no voto do Relator, o modelo de agricultura preponderante na contemporaneidade, que se caracteriza pelo uso intensivo de agrotóxicos, tivera início no segundo pós-guerra e desenvolvimento ao longo de toda segunda metade do século XX. Pode-se associar seu início, por exemplo, à descoberta da ação inseticida do Diclorodifeniltricloroetano (DDT) pelo químico suíço Paul Müller, em 1947. Esse cenário denominou-se globalmente como Revolução Verde. Antes disso, segundo estudiosos do processo de modernização da agricultura brasileira, a produção agrícola nacional era dotada de baixa produtividade, de modo que essa basicamente crescia pautada na abundância de terras e de mão de obra.

78. A Revolução Verde pode ser caracterizada como um paradigma tecnológico que modelou a agricultura na esteira do uso intensivo de insumos químicos e biológicos, tais como agrotóxicos e fertilizantes sintéticos. Essa se explica por interesses econômicos no final da Segunda Guerra Mundial decorrentes de grandes grupos econômicos e empresas de produtos químicos, anteriormente mobilizados para o esforço bélico, bem como por razões geopolíticas informadas pela Guerra Fria. Quanto às últimas, o *leitmotiv* do cenário mundial pode ser assim descrito:

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

> "A concepção da Revolução Verde ocorreu no contexto da Guerra Fria, a partir de 1945, em um mundo polarizado entre dois blocos de poder. O entendimento era que o rápido crescimento populacional (em termos malthusianos) aliado a uma distribuição inadequada de alimentos, fossem as principais causas da fome e da instabilidade política no Terceiro Mundo. A estratégia central desse processo denominado Revolução Verde foi a de atacar a deficiência de alimentos, via aplicação massiva de inovações tecnológicas no campo. O objetivo era o de maximizar a produtividade agrícola (CONWAY; BARBIER, 1990).
>
> (...)
>
> Considerando esta perspectiva política, em nível global, foram identificadas regiões/locais prioritários para a aplicação dos testes com o pacote tecnológico, estando entre estas regiões o Brasil."

79. No âmbito brasileiro, com o regime militar na década de 1960, a preponderância até então vivenciada relativamente à questão agrária (estrutura fundiária e relações de trabalho no meio rural) dá lugar para a temática da modernização técnica da agricultura, a qual domina o debate sobre a conformação do espaço rural no País nas décadas de 1970 e 1980. Assumindo o Ministério da Fazenda durante o governo do Marechal Costa e Silva, as ideias de Delfim Neto tornaram-se políticas públicas e econômicas, mediante, por exemplo, o Sistema Nacional de Crédito Rural, a Política de Garantia de Preço, Proagro. Em uma série de artigos, é viável perceber que Antônio Delfim Neto propunha a expansão e a modernização da política agrícola alicerçada na base técnica dos meios de produção utilizados por esse setor econômico, especialmente pelo emprego crescente de maquinário pesado no campo e de insumos químicos e industrias, em que se incluem os agrotóxicos. Nesses termos, depreende-se dos Censos Agropecuários promovidos pelo IBGE, em 1960, 1970, 1975 e 1980, o incremento na utilização desses instrumentos técnicos da seguinte forma:

> "De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Censos Agropecuários de 1960, 1970, 1975 e 1980) entre as décadas de 1960 e 1980, o consumo de fertilizantes NPK66 aumentou de 198.400 toneladas em 1960 para 4.066.000 toneladas em 1980, no mesmo período, a frota de tratores agrícolas aumentou de 61.345 tratores para 545.205 tratores em 1980. **Interessante observar também que no período compreendido entre 1964 e 1990, houve um aumento do consumo de agrotóxicos no país de 276,2% frente a um**

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

aumento de 76% na área plantada, o que demonstra a intensificação do modelo de produção agrícola lastreado no uso intensivo dos agrotóxicos .

Como bem aponta Guilherme C. Delgado houve um aumento significativo nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, aumento da produção e sua diversificação, além de significativa mudança no padrão técnico do setor rural, o qual passa a abastecer-se crescentemente de meios de produção oriundos da indústria, para o que contribui fortemente a política de crédito rural vigente à época."

80. No que toca à dimensão tributária desse processo, Pelaez e pesquisadores associados identificaram as seguintes ações governamentais:

"O período compreendido entre os anos 1950 e metade dos 1970 caracterizou-se pela criação, no Brasil, de um mercado consumidor de agrotóxicos. Ao adotar uma política de modernização da agricultura, baseada na mecanização e no uso intensivo de insumos químicos e biológicos, **o Estado interveio no sentido de facilitar o acesso desses recursos ao agricultor (KAGEYAMA, 1990). No caso dos agrotóxicos, dois mecanismos foram essenciais: redução dos custos por meio de isenções de impostos; e linhas de crédito rural que incentivassem o seu uso.**

A Lei n. 3.244, de 1957, concedeu ao Conselho de Política Aduaneira competência para a redução total ou parcial das alíquotas de produtos importados. Para os agrotóxicos, o Conselho sempre concedeu isenção total até meados dos anos 1970. Em 1959, o Ministério da Fazenda isentou esses produtos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e, em 1969, isentou-os do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) . **No início dos anos 1970, uma série de benefícios fiscais e financeiros complementou os estímulos à instalação de unidades fabris no país, como a isenção de impostos de importação de equipamentos e de IPI sobre os mesmos, e a depreciação acelerada dos investimentos3 (IPEA, 1975).** No tocante às linhas de crédito, a criação em 1965 do Sistema Nacional de Crédito Rural estabeleceu mecanismos de financiamento de custeio desses insumos ao agricultor. Em 1976, essa linha de crédito chegou a financiar 85% das vendas registradas pela Associação Nacional de Defensivos Agrícolas (BULL; HATHAWAY, 1986).

Em 1975 foi criado o Plano Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA), de forma a atender às diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que buscava a autossuficiência nacional na produção de insumos básicos. O PNDA tinha dois tipos de metas: de ordem econômica, voltadas à ampliação da oferta interna de

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

agrotóxicos no período 1975-80; e de ordem técnica, visando à ampliação de estudos e ações, no controle dos danos causados pelas 'pragas' agrícolas e sobre os efeitos adversos dos agrotóxicos sobre a saúde humana e o ambiente. **O estímulo aos investimentos industriais baseou-se em incentivos fiscais a projetos submetidos pelas empresas ao Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o qual passou a restringir a redução de alíquotas de importação para os produtos que já eram fabricados no país.** Buscando incentivar a verticalização da cadeia produtiva, foram fixadas, em 1980 e 1981, taxas ad valorem de 5%, para importação de matérias- -primas, 30% para os produtos técnicos4 e 50% para os produtos formulados (BULL; HATHAWAY, 1986).

Este período apresentou o auge dos investimentos industriais neste ramo de atividade, com a instalação de 19 novas unidades fabris, fazendo com que a produção nacional passasse de 55% do consumo, em 1980, para 79%, em 1984 (BULL; HATHAWAY, 1986, p. 157). Essa tendência de substituição das importações foi, no entanto, interrompida na segunda metade dos anos 1980, com a retomada do aumento das importações de agrotóxicos. Tampouco houve um processo de internalização da produção de intermediários, fazendo com que os investimentos se concentrassem na fase final da cadeia produtiva. Esta corresponde à fabricação de produtos formulados cujos investimentos restringiam-se a 10% ou 20% do total (SILVEIRA; FUTINO, 1990)."

81. Por outro lado, a situação atual foi bem retratada por parcela dos *amici curiae* e devidamente delineada, seja no voto do Relator, seja na fundamentação da ADPF nº 656-MC/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 22/06/2020, p. 31/08/2020, assim ementada:

"AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO À SAÚDE. PORTARIA 43/2020 DA SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. REGULAMENTAÇÃO DA LEI 13.874/2019, A QUAL DISPÕE SOBRE LIBERDADE ECONÔMICA. PRAZOS PARA APROVAÇÃO TÁCITA DE USO DE AGROTÓXICOS, FERTILIZANTES E OUTROS QUÍMICOS. CONHECIMENTO. ENTRADA, REGISTRO E LIBERAÇÃO DE NOVOS AGROTÓXICOS NO BRASIL, SEM EXAME DA POSSÍVEL NOCIVIDADE DOS PRODUTOS. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. OFENSA, ADEMAIS, AO

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

DIREITO À SAÚDE. PRESENTES O FUMUS BONI IURIS E O PERICULUM IN MORA. CAUTELAR DEFERIDA. I - O ato impugnado consiste em portaria assinada pelo Secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, que estabelece prazos para aprovação tácita de utilização de agrotóxicos, independentemente da conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos ao meio ambiente ou as consequências à saúde da população brasileira. II – Trata-se de portaria, destinada ao público em geral com função similar a um decreto regulamentar, o qual, à pretexto de interpretar o texto legal, acaba por extrapolar o estreito espaço normativo reservado pela Constituição às autoridades administrativas. III – Exame de atos semelhantes que vêm sendo realizados rotineiramente por esta Corte, a exemplo da ADPF 489, também proposta pela Rede Sustentabilidade contra a Portaria do Ministério do Trabalho 1.129/2017, a qual redefiniu os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas às de escravos. IV - A portaria ministerial que, sob a justificativa de regulamentar a atuação estatal acerca do exercício de atividade econômica relacionada a agrotóxicos, para imprimir diretriz governamental voltada a incrementar a liberdade econômica, fere direitos fundamentais consagrados e densificados, há muito tempo, concernentes à Saúde Ambiental. V- Cuida-se de 'um campo da Saúde Pública afeita ao conhecimento científico e à formulação de políticas públicas relacionadas à interação entre a saúde humana e os fatores do meio ambiente natural e antrópico que a determinam, condicionam e influenciam, visando à melhoria da qualidade de vida do ser humano, sob o ponto de vista da sustentabilidade'. VI - Estudos científicos, inclusive da Universidade de São Paulo, descortinam dados alarmantes, evidenciando que o consumo de agrotóxicos no mundo aumentou em 100 % entre os anos de 2000 e 2010, enquanto no Brasil este acréscimo correspondeu a quase 200 %. VII – Pesquisas mostram também que o agrotóxico mais vendido no Brasil é o Glifosato, altamente cancerígeno, virtualmente banido nos países europeus, e que corresponde, sozinho, a mais da metade do volume total de todos os agrotóxicos comercializados entre nós. VIII - No País, existem 504 ingredientes ativos com registro autorizado, sendo que, desses, 149 são proibidos na União Europeia, correspondendo a cerca de 30% do total, valendo acrescentar que, dos 10 agrotóxicos mais vendidos aqui, 2 são banidos na UE. IX – Permitir a entrada e registro de novos agrotóxicos, de modo tácito, sem a devida análise por parte das autoridades responsáveis, com o fim de proteger o meio ambiente e a saúde de todos, ofende o princípio da precaução, ínsito no art. 225 da Carta de 1988. X - A Lei 7.802/1989, que regulamenta o emprego dos agrotóxicos no Brasil, estabelece diretriz incontornável no sentido de vedar o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins, com relação

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

aos quais o País não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública. XI – A aprovação tácita dessas substâncias, por decurso de prazo previsto no ato combatido, viola, não apenas os valores acima citados, como também afronta o princípio da proibição de retrocesso socioambiental. XII – *Fumus boni iuris* e *periculum in mora* presentes, diante da entrada em vigor da Portaria em questão no dia 1º de abril de 2020. XIII – Medida cautelar concedida para suspender a eficácia dos itens 64 a 68 da Tabela 1 do art. 2º da Portaria 43, de 21 de fevereiro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária, até a decisão definitiva do Plenário desta Corte na presente ADPF."

82. Em complemento, extraio de estudo desenvolvido pelo Ipea o seguinte cenário pertinente ao mercado consumidor e à regulação dos agrotóxicos da década de 1990 até os dias atuais:

> "O uso de pesticidas no Brasil cresceu substancialmente a partir do início dos anos 1990, em proporção relativamente próxima à dos demais países do Mercosul, mas superior à de outros grandes produtores agrícolas. A tabela 3 contém números absolutos da quantidade de agrotóxicos utilizados no período 1991-2015, observando-se que o Brasil esteve entre os que mais ampliaram o seu consumo. Foram selecionadas as dez maiores economias do mundo, além dos demais países do Mercosul, BRICS e Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta).
>
> Como referência, o Brasil consumia em 1991 cerca de sete vezes menos agrotóxicos que os Estados Unidos, enquanto em 2015 as quantidades no Brasil e nos Estados Unidos foram próximas, cada um respondendo por cerca de 10% do consumo mundial. Na medida em que o consumo no Brasil se expande, ampliam-se os interesses tanto de produtores rurais como de produtores de pesticidas em evitar que regulações se tornem mais restritas. Esta tendência é reforçada pelo fato de que o consumo tem diminuído em vários países desenvolvidos, aumentando a importância relativa do mercado brasileiro.
>
> Ao longo deste período ocorreram, é claro, mudanças substanciais em termos da dimensão da produção agrícola e extensão das áreas cultivadas. Foi em parte o crescimento nestas dimensões que levou à expansão do consumo de agrotóxicos no Brasil. Por esse motivo, a tabela 4 contém a evolução do uso de pesticidas usando-se a taxa de aplicação por área cultivada. Os dados indicam que o Brasil esteve

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

entre os que mais intensificaram o uso de agrotóxicos: para cada hectare de área cultivada, a quantidade aplicada aumentou cerca de quatro vezes no período. Embora alguns outros países apresentem taxas mais elevadas que a do Brasil em 2015 (Itália e Japão, por exemplo), a tendência nestes países tem sido de diminuição do uso. O gráfico 1 contém os mesmos dados, comparando os anos de 1991 e 2015.

(...)

O aumento no Brasil foi superior ao mundial e ao ocorrido em países de outras regiões, embora inferior ao dos demais países do Mercosul. Ao se analisar a situação apenas em 2015, se nota que países vizinhos e o Canadá tiveram um volume aplicado superior ao do Brasil, o qual foi de 1,8 kg por habitante. Deve-se atentar, contudo, para o fato de que a tendência de crescimento no Canadá ocorre a ritmo inferior. Os valores no Brasil foram, ainda, significativamente superiores aos de Estados Unidos e países europeus, para além do fato de que estes países apresentaram queda na taxa ou um crescimento inferior ao do Brasil.

(...)

Por este gráfico se observa como Argentina, Paraguai e Uruguai tiveram padrão semelhante na expansão do uso de agrotóxicos: um aumento substancial em ambos os indicadores, mas que foi proporcionalmente maior por habitante do que por área cultivada. Em menor escala, mudança semelhante ocorreu no Brasil e no Canadá, embora o Canadá tenha partido de patamar inferior ao do Brasil."

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

83. Por essas razões, **firmo convicção no sentido da existência de um processo de inconstitucionalização decorrente de mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas** . Cuida-se de técnica decisória rotineira neste Supremo Tribunal Federal que propõe aos Poderes eleitos uma revisão de padrões e critérios decisórios no tangente a uma questão constitucional. Cito, *inter alia* , o **RE nº 567.985-RG/MT** , Tema RG nº 27, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 18/04/2013, p. 03/10/2013, o **RE nº 607.642-RG/RJ** , Tema RG nº 337, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 29/06/2020, p. 09/11/2020, o **RE nº 580.963-RG/PR** , Tema RG nº 312, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 18/04/2013, p. 14/11/2013, e o **RE nº 135.328/SP** , Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 29/06/1994, p. 20/04/2001, sendo que na seara ambiental isso se passou recentemente no repertório jurisprudencial desta Suprema Corte no que toca ao amianto da variedade crisotila, *ex vi* a **ADI nº 3.937/SP** , Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 24/08/2017, p. 1º/02/2019, cuja ementa transcrevo:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007. Improcedência da ação. (...) 4. **No entanto, o art. 2º da Lei Federal nº 9.055/1995 passou por um processo de inconstitucionalização, em razão da alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica, e, no momento atual, não mais se compatibiliza com a Constituição de 1988. Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se, na época da edição da lei, na possibilidade do uso controlado dessa substância, atualmente, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador.** 5. A Convenção nº 162 da Organização Internacional do Trabalho, de junho de 1986, prevê, dentre seus princípios gerais, **a necessidade de revisão da legislação nacional sempre que o desenvolvimento técnico e o progresso no conhecimento científico o requeiram** (art. 3º, § 2). A convenção também determina a substituição do amianto por material menos danoso, ou mesmo seu efetivo banimento, sempre que isso se revelar necessário e for tecnicamente viável (art. 10). Portanto, **o Brasil assumiu o compromisso internacional de revisar sua legislação e de substituir, quando tecnicamente viável, a utilização do amianto crisotila. 6. Quando da edição da lei federal, o país não dispunha de produto qualificado para substituir o amianto crisotila. No entanto, atualmente, existem materiais alternativos. Com o advento de materiais recomendados pelo Ministério da Saúde e pela ANVISA e em atendimento aos compromissos internacionais de revisão periódica da legislação, a Lei Federal nº 9.055/1995 – que, desde sua edição, não sofreu nenhuma atualização -, deveria ter sido revista para**

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

> **banir progressivamente a utilização do asbesto na variedade crisotila, ajustando-se ao estágio atual do consenso em torno dos riscos envolvidos na utilização desse mineral. 7. (i) O consenso dos órgãos oficiais de saúde geral e de saúde do trabalhador em torno da natureza altamente cancerígena do amianto crisotila, (ii) a existência de materiais alternativos à fibra de amianto e (iii) a ausência de revisão da legislação federal revelam a inconstitucionalidade superveniente (sob a óptica material) da Lei Federal nº 9.055/1995, por ofensa ao direito à saúde (art. 6º e 196, CF/88), ao dever estatal de redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, inciso XXII, CF/88), e à proteção do meio ambiente (art. 225, CF/88).** (...) 9. Ação direta julgada improcedente, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, com efeito erga *omnes* e vinculante" (grifos nossos).

84. Nesses termos, na esteira de Virgílio Afonso da Silva, torna-se cabível a este Supremo Tribunal Federal proceder uma revisão *ex-post* dos prognósticos das autoridades competentes para renunciar receitas de ICMS e IPI incidentes sobre agrotóxicos. Contudo, é certo que assentar a necessidade de o controle de constitucionalidade pautar-se no estado da tecnologia não diz qualquer coisa sobre os efeitos da prestação da jurisdição constitucional:

> "É, porém, importante estressar que a conclusão de que cortes devem pautar seus juízos de constitucionalidade no estado atual da tecnologia diz nada sobre os efeitos desse controle judicial. Há, pelo menos, dois possíveis resultantes decorrentes de um teste da necessidade o qual considere que uma tecnologia defasada interfere desnecessariamente em um direito fundamental. A corte pode simplesmente asseverar isso e conclamar o Legislativo a emendar a lei ou pode nulificar uma peça legislativa defasada. Uma combinação de ambas as estratégias também é possível: a corte pode primeiro estabelecer um limite temporal para que o legislador emende a lei e, caso não o faça, declare-a inconstitucional."

85. A solução conjugada é particularmente necessária em razão do fato de esse modelo de estímulo ao uso de agrotóxicos no campo remontar à década de 1950, no que toca ao IPI, e ao final dos anos 1960, relativamente ao ICM. Não vejo como, no presente momento, passados mais de 35 anos da promulgação da Constituição de 1988, simplesmente assentar a inconstitucionalidade *tout court* desse modelo de política agrícola. Ainda,

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

nos estudos que tive acesso, percebeu-se que modificações regulatórias e legislativas abruptas, como se passou nas experiências do México, Califórnia e Texas, produziram resultados desastrosos, de modo que me parece muito mais prudente a realização de um planejamento estatal, que inclua a dimensão fiscal, no sentido da redução escalonada do emprego de agrotóxicos que ostentam altos níveis de toxicidade na agricultura pátria, em prestígio das soluções alternativas, neste quadrante histórico, apresentadas.

86. Igualmente, por lealdade e justeza, urge registrar que foi exatamente o Ministro Relator quem melhor expressou neste Colendo Plenário o difícil equacionamento da questão referente à tributação do agronegócio. Basta verificar o Tema nº 669 do ementário da Repercussão Geral referente à validade do Funrural a ser recolhido pelo empregador rural pessoa física sobre a receita bruta proveniente da comercialização de sua produção, cujo paradigma é o **RE nº 718.874-RG/RS** , Rel. Min. Edson Fachin, Red. do Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 30/03/2017, p. 03/10 /2017, no qual o Ministro Edson Fachin assim argumentou:

> "Portanto, para além da tecnicidade decorrente da sucessão de diplomas legais no curso do tempo, está em xeque uma tensão produtiva entre a cidadania fiscal do empregador rural pessoa física e a legitimidade das fontes de financiamento das atividades estatais. Impende, neste País, dar o devido destaque ao produtor rural, cuja contribuição à Nação e à sociedade brasileira está todo dia posta à prova, diante das intempéries mais variadas que desafiam o ousio de homens e mulheres que semeiam sonhos e colhem esperanças.
>
> **Ao decidir o presente caso e encerrar a cadeia argumentativa sobre o alcance e o significado da contribuição social em comento, o Supremo Tribunal Federal estará a influir, com base na normatividade constitucional, no campo das políticas fiscais e agrícolas exercitadas ao longo de décadas.**
>
> No caso, esta Corte Constitucional possui uma responsabilidade sócio-política perante o Estado e os contribuintes, sobretudo os produtores rurais e os respectivos responsáveis tributários, à luz da concretude histórica do Sistema Tributário Nacional.
>
> Segundo dados da Secretaria da Receita Federal referentes ao ano de 2013, a carga tributária no Brasil equivale a 35,95% do Produto Interno Bruto, o que representa aproximadamente 1,74 trilhões de reais em arrecadação tributária, ao passo que se noticiou no mesmo referencial de tempo um crescimento acumulado do PIB na ordem de 2,5% em relação ao ano anterior.

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

Por outro lado, a literatura econômica dá conta de que o volume de tributos federais pagos por esse setor econômico cresceu em 6,62% ao ano, conquanto os gastos públicos federais voltados à agropecuária foram acrescidos em apenas 4,08% em idêntico lapso temporal. Assim, somente em 2010, " *é possível observar que o volume de recursos retirados do setor sob a forma de tributos federais (R$ 21,2 bilhões) excede substancialmente o volume de recursos gastos pela União com o setor (R$ 14,7 bilhões).* "

No estudo citado, concluem os economistas Carlos José Bacha e Leonardo Regazzini que ' *é importante ter em mente que o volume de tributos que o agricultor brasileiro paga atualmente vem excedendo em muito o custo dessas políticas e contribuindo, dessa forma, com a obtenção do superávit fiscal pelo Governo Federal.* '

Por certo, de lá para o presente julgamento, o cenário macroeconômico da agropecuária brasileira se alterou, por diversas razões, como, por exemplo, a variação de preço das *commodities* em escopo mundial, o que claramente apresenta reflexos no sistema jurídico.

Importa dizer que não se trazem esses dados para argumentar o caso por *policies* , nos termos da teoria dos princípios de Ronald Dworkin, tampouco privilegiar a metodologia matemática da teoria econômica em detrimento das incertezas demasiadamente humanas da hermenêutica jurídica em sua busca aporética pela justiça.

Na verdade, não é dado à Justiça Constitucional cegar diante de elementos fáticos constitucionalmente relevantes, em homenagem a uma concepção hermeticamente fechada do jurídico. Revela-se salutar reconhecer a abertura da normatividade constitucional, sob pena de se criar uma situação em que um significante da Carta Constitucional esteja, na prática, desprovido de significado e de referente, cumprindo mero papel simbólico na dinâmica das políticas constituinte e constituída.

A despeito da relevante função das metas fiscais para a estabilidade financeira da República, **o problema de se colocar as riquezas do setor agropecuário sistematicamente a serviço dos juros da dívida pública é negar empiricamente direitos fundamentais à população rural** , notadamente tanto aos intimoratos homens da terra e da produção agrícola, quanto no que toca à busca do pleno emprego, em um mecanismo bem diagnosticado por Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto como a 'constituição dirigente invertida.'" (grifos nossos).

87. Aliado a isso, verifica-se na doutrina ambientalista que a dimensão social do princípio da sustentabilidade exige em matéria de direitos ambientais, sociais, econômicos e culturais que o legislador ou o regulador

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

assumam a temporariedade de suas escolhas, que devem ser periodicamente revisadas, diante do progresso tecnológico. Além disso, em consonância ao que aqui já argumentado, deve-se atrelar a política fiscal desonerativa à *policy* regulatória de agrotóxicos. Afinal, desde a clássica obra " *Pathways to Tax Reform: the concept of tax expenditures* ," de Stanley S. Surrey, ex-secretário do tesouro americano, consideram-se incentivos fiscais como gastos tributários indiretos aos olhos da contabilidade pública, sendo, portanto, pouco plausível que se subsidie produtos banidos pela autoridade sanitária. De toda maneira, é preocupante a informação que " *não há previsão legal, no Brasil, de periodicidade mínima para a reavaliação de registro* ".

88. Em síntese, deve-se reconhecer os méritos de cada um dos movimentos políticos e sociais em torno da questão jurídica aqui posta, de modo a almejar-se encontrar, juridicamente, algum equilíbrio de interesses que esteja em conformidade ao texto constitucional. Nessa linha, vêm a calhar as considerações de Maria Regina Briske e Ana Beatriz Rocha-Lima nesse tópico:

> "Embora muito criticados, os agrotóxicos foram fundamentais para o desenvolvimento das lavouras, implicando na redução dos preços dos alimentos em todo o mundo. Segundo Vital (2017), de acordo com dados do governo alemão, as famílias gastavam mais de 40% dos seus rendimentos com alimentação nos anos 1950. Esse número caiu para 10% em 2009. No Brasil não foi diferente. Em janeiro de 1995, uma cesta básica custava em média R$ 86,81, valor maior que o salário mínimo da época, fixado em R$ 70,00. Em janeiro de 2015, a mesma cesta custava R$ 371,22, o equivalente a pouco mais da metade do salário mínimo no período, na época correspondente a R$ 788,00.
>
> **Sem os agrotóxicos, o mundo passaria por uma grave crise de falta de alimentos, pois o controle das pragas agrícolas foi fundamental para tornar os alimentos acessíveis para a população do ponto de vista financeiro. Apesar dos riscos envolvidos, é sabido que o uso de produtos químicos garante uma produtividade de alimentos em larga escala, proporcionando valores mais acessíveis ao consumidor e, dessa forma, garantindo o abastecimento de alimentos no país (Vital, 2017).**
>
> **Por outro lado, sem a interferência dos cientistas e ambientalistas, que apontaram as consequências destes produtos, estes não teriam sido substituídos por produtos menos tóxicos.** Criados em experimentos de guerra, os agrotóxicos foram aos poucos sendo

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

aprimorados e a ciência tem investido cada vez mais para que estes produtos causem cada vez menos impacto na saúde humana e ambiental.

Embora os índices globais de fome tenham sido drasticamente reduzidos, a fome ainda afeta uma em cada dez pessoas no mundo. Porém, fato incontestável é o protagonismo do consumidor, cada vez mais atento a qualidade do que consome no que diz respeito à qualidade nutritiva dos alimentos e à possibilidade de que estes possam causar intoxicação, obesidade e outros danos à saúde (Global Panel, 2016; Portal EMBRAPA, 2020).

A poluição por agrotóxicos ocorre quando há o uso inadequado desses produtos, causando danos ao solo e por consequência, danos à saúde humana e à biodiversidade. Todavia, inexistem iniciativas públicas significativas para proporcionar conhecimento e informação sobre os agrotóxicos às populações urbanas e rurais, bem como aos proprietários de terras agricultáveis, gerando um sentimento de insegurança e desinformação quanto ao correto uso de tais produtos e às consequências de eventuais contaminações.

(...)

Quanto aos agrotóxicos, sabe-se que seus efeitos podem ser deletérios ao meio ambiente, porém estes possibilitaram a produção de alimentos em escala necessária para abastecer a humanidade, aumentando a expectativa de vida da população e tirando milhares de pessoas da fome. Porém, é fundamental que sejam avaliados os benefícios e as consequências do uso destes produtos químicos, de forma a preservar os bens ambientais para as presentes e futuras gerações.

Portanto, é importante que estudos sejam realizados e divulgados a fim de que se possa subsidiar a escolha da agricultura nacional por produtos menos tóxicos e que causem menos danos ambientais. Dessa forma, conclui-se que é possível equilibrar desenvolvimento econômico com preservação ambiental, atendendo aos preceitos do desenvolvimento sustentável. "

89. Superados os passos da adequação e da necessidade, **a mesma sorte logra-se com o teste da proporcionalidade em sentido estrito** . *De um lado* , o *trade-off* ou o sopesamento perfectibilizado pelos Executivos federal e estaduais demonstra-se *a priori* possível. No entanto, *de outro lado* , impõe-se um pesado ônus argumentativo aos agentes decisórios, caso entendam por dar continuidade ao modelo de expansão da produção agrícola que data mais de meio século e que, certamente, promove restrição dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Na verdade, como já dito, a nocividade ecológica e sanitária cuida-se de um

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

pressuposto fixado pelo Poder Constituinte Originário em dispositivos originários da Constituição da República vigente (art. 220, §§ 3º, inc. II, *in fine* , e 4º).

90. Impende perceber que, mesmo se adotadas as premissas de raciocínio do e. decano deste Supremo Tribunal Federal, isto é, de que o princípio da seletividade pautado na essencialidade dos produtos e serviços e que os defensivos agrícolas equiparam-se, metaforicamente, a medicamentos. Verifica-se que os últimos, também presentes no paradigma constitucional acima citado, chega a ter carga tributária global 10 p.p. acima daquela experimentada nos agrotóxicos e taxas para o registro de ingredientes ativos desses produtos fitossanitários revela-se cerca de cinquenta vezes inferiores às cobradas para medicamentos.

91. Sendo assim, a meu sentir, **tudo recomenda que os agentes políticos e os gestores públicos legitimados e competentes procedam uma consequente e responsável reavaliação da política pública isentiva ora tratada** . Em relação a isso, é importante ter em mente que os gastos tributários indiretos são, em muitos casos, difíceis de controlar e de apresentar resultados efetivos para os objetivos que se propõem, bem como, segundo o Tribunal de Contas da União — Acórdão TCU nº 1.205/2014, as renúncias de receita realizadas pelo governo federal possuem, em geral, falhas estruturais de concepção, por razões como falta de transparência e de clareza referente a limites temporais, escopos e objetivos. Sobre a controvérsia constitucional emanada dos autos, Lucas Cunha noticia que, à luz de dados extraídos do censo agropecuário de 2006 e das estatísticas da Secretaria de Comércio Exterior do mesmo ano, as desonerações ao uso de agrotóxicos podem ser estimadas, em valores atualizados no final de 2017, da seguinte forma:

> "A partir dos dados do censo agropecuário de 2006, e das estatísticas da Secretaria de Comércio Exterior referentes àqueles anos foi possível determinar a despesa por estado e estimar a renúncia fiscal do ICMS e do Pis/Pasep e Cofins, que foi aproximadamente de R$ 4,5 e R$ 2,3 bilhões, respectivamente em 2006. Além disso, foi calculada a desoneração do IPI e do II, que foram de R$ 1,2 bilhões e R$ 95 milhões, respectivamente em 2006. Com os resultados obtidos e a metodologia adotada foi possível discriminá-los por Unidade da Federação, por Região e consolidá-los no Brasil. O resultado consolidado foi de R$ 8,16 bilhões em 2006, respectivamente. Todos os

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

valores estão em valores de 31 de dezembro de 2017, conforme a inflação e o câmbio dessa data."

92. Igualmente, importa notar que o " *Green Tax Index* " elaborado pela consultoria KPMG, que compara 21 países, apresentou, em 2013, uma significativa dificuldade em se correlacionar os incentivos fiscais e a economia verde no Brasil. Isso porque a política fiscal de renúncias de receita pouco induz que os agentes econômicos levem em consideração no processo produtivo variáveis ambientais. Assim, o sistema tributário nacional termina, em certa medida, por estimular cadeias produtivas poluentes.

93. Em conclusão, relativamente à proposta pela procedência *tout court* desta ação direta, a despeito de ser, a meu sentir, irrespondíveis algumas das razões de decidir adotadas, **da leitura que faço da Constituição da República não consigo aportar no entendimento de que a realização de renúncias de receita em favor de agrotóxicos revela-se terminantemente inconstitucional** .

94. Porém, em minha visão, **demonstra-se consentânea com os valores e princípios constitucionais a adoção, na condição de critério decisório, a toxicidade e a ecotoxicidade dos agrotóxicos para graduar-se os níveis adequados de desoneração** , de modo a desestimular, no mínimo, o consumo de produtos mais poluentes ao meio ambiente e nocivos à saúde humana. Nessa linha, são as proposições de tributaristas que se dedicaram, em seara acadêmica, a analisar a presente ação direta, sob a ótica do princípio da seletividade no direito tributário ambiental. Ilustrativamente, transcrevo neste voto as considerações que seguem de Paula Oliveira:

> "Dessa forma, **foi possível observar que o Sistema Tributário Nacional dispõe de mecanismos para frear o avanço do uso de agrotóxicos que causam inúmeros impactos ao meio ambiente e à saúde humana. Dentre esses mecanismos, percebe-se que, através da função extrafiscal, o princípio da seletividade pode graduar as alíquotas dos tributos incidentes sobre os agrotóxicos conforme o seu nível de toxicidade. Este nível é encontrado nas categorias criadas pela ANVISA, conforme se observa na tabela do subitem 1.3, na qual os agrotóxicos são classificados de acordo com o seu grau de toxicidade e**

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

divididos por categorias, cores e símbolos de forma graduada, a cor mais vermelha identifica os agrotóxicos mais tóxicos, e a cor mais verde os menos tóxicos.

Analisou-se que o tributo mais adequado para incidir de forma seletiva e graduada sobre os agrotóxicos é o IPI porque a Constituição da República (BRASIL, 1988) estabeleceu que sobre ele a aplicação do princípio da seletividade é obrigatória, sendo sua aplicação uniforme em todo o país e, também, porque é um dos tributos que mais causam impacto no valor final do agrotóxico.

Sugeriu-se que as alíquotas do IPI que incidem sobre os agrotóxicos sejam graduadas da seguinte forma: 1) os produtos classificados nas duas categorias vermelhas da tabela da ANVISA, denominadas respectivamente 'extremamente tóxico' e 'altamente tóxico' recebam tributos cujas alíquotas sejam de 17% (dezessete por cento); 2) as substâncias classificadas na categoria amarela da tabela, denominada 'moderadamente tóxico', recebam a alíquota de 12% (doze por cento); 3) os produtos classificados na primeira categoria azul, chamada 'pouco tóxico', tenham seus tributos com alíquota de 7% (sete por cento); 4) os agrotóxicos identificados na segunda categoria azul, chamada 'improvável de causar dano agudo', recebam alíquota de 4,8% (quatro vírgula oito por cento); e 5) os produtos da categoria verde cujo nome é 'não classificado' devem ser isentos de tributação.

(...)

Conclui-se, portanto, que se as isenções atualmente vigentes para os agrotóxicos forem declaradas inconstitucionais e retiradas e, posteriormente, **se o princípio da seletividade for aplicado de forma a graduar as alíquotas de acordo com o grau de toxicidade do agrotóxico, os consumidores de agrotóxicos, os principais interessados nos valores de compra, e que consistem em grande maioria de produtores rurais, escolherão os mais lucrativos e vantajosos por serem menos tributados e menos tóxicos** ."

95. De igual forma, cito a recente dissertação de Jackson Torres:

"No Brasil vige regime de tributação ambiental à avessas no tocante à cadeia econômica dos agrotóxicos. Sequer neutralidade fiscal em relação a essas atividades de produção e circulação de produtos reconhecidamente nocivos ao meio e à saúde humana o Estado brasileiro mantém. Pelo contrário: estimula-as mediante desonerações tributárias na casa de bilhões de reais por ano. **Inevitável foi o surgimento de propostas e de questionamentos ao vigente regime, indicando-se em comum, como alternativa, a eleição da toxicidade como critério de graduação tributária dos insumos químicos agrícolas** .

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

Considera-se que a agricultura menos dependente quimicamente pode ser fomentada com a adoção de instrumentos não excludentes entre si. Pode-se imaginar subsídios estatais de natureza financeira direcionados à agroecologia, sem prejuízo da concomitante instituição de tributação ambientalmente conformada dos agrotóxicos, como sugerido pelo Tribunal de Contas da União e proposto mediante iniciativas legislativas. Em ambos os casos, a sempre louvada finalidade de proteção do meio ambiente e da saúde humana deverá ser conciliada com os específicos regimes constitucionais aos quais submetidas essas hipotéticas iniciativas estatais.

Optando-se pelo instrumento tributário, isto é, elegendo-se a toxicidade como critério de graduação tributária das atividades econômicas envolvendo os agrotóxicos, atrair-se-á a incidência das limitações constitucionais do poder de tributar. Aos olhos do pesquisador tributário a análise prevalecente é a da observância dos princípios da legalidade tributária e da capacidade contributiva, porquanto potencialmente restringidos em sendo adotado esse regime tributário com viés preservacionista.

A adoção da toxicidade como critério de graduação tributária dos agrotóxicos não seria cabível caso reinante a abordada teoria do fechamento tributário absoluto ou do exaurimento legislativo. O princípio da legalidade tributária, enxergado por alguns como mandamento de reserva absoluta de lei em matéria impositiva, demandaria o trato integral, de todos os aspectos que interessam à tributação, no corpo da lei, sem a possibilidade sequer de delegação legislativa de ordem eminentemente técnica.

Se adotado esse entendimento, teríamos como inviável a adoção, pelo legislador, da toxicidade como critério de graduação tributária dos agrotóxicos, porque essa opção legislativa condicionaria o conhecimento e a aplicação da lei ao conteúdo de ato infralegal, caso da classificação toxicológica dos agrotóxicos a cargo da ANVISA. Essa rígida concepção da legalidade tributária não mais prevalece."

96. Com base em tais argumentos, e imbuído do propósito de construir uma solução que contemple minha convicção jurídica e dialogue, o máximo possível com os raciocínio anteriormente expostos pelos i. Ministros Edson Fachin e Gilmar Mendes, parece-me claramente delineada a solução da controvérsia constitucional deduzida neste feito. Em suma, **formo convicção no sentido de assentar que as desonerações fiscais de ICMS e IPI incidentes sobre agrotóxicos encontram-se em processo de inconstitucionalização decorrente de mudanças fáticas e jurídicas operadas no curso de múltiplas décadas** .

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

97. À luz dos requisitos da segurança jurídica e do interesse social, **torna-se cabível, portanto, propor a fixação de 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** . Revela-se também de todo imprescindível, sob o prisma da conformidade constitucional, que nesse mister considerem, de forma fundamentada, as seguintes variáveis: *(i)* a conveniência da manutenção, extinção ou modificação de um modelo isentivo vigente há mais de meio século, ao custo atual de bilhões de reais por ano; *(ii)* os impactos do progresso tecnológico ao longo de décadas para aferir se a medida tributária em questão remanesce sucessiva de aprovação nos testes da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, em função do grau de restrição experimentado nos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; e *(iii)* a consideração de variáveis ambientais e o grau de toxicidade dos agrotóxicos para fins de graduação da carga tributária incidente sobre cada ingrediente ativo autorizado no Brasil, caso a política pública fiscal tenha continuidade, ainda que sob nova formatação.

V. Dispositivo

98. Por todo o exposto, divergindo do eminente Relator e do eminente primeiro Vistor , **conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e julgo procedente, em parte, o pedido deduzido** , com a finalidade de empreender uma **declaração parcial de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade,** no conjunto normativo impugnado. Assim, assento a **existência de um processo de inconstitucionalização** das desonerações fiscais federais e estaduais aos agrotóxicos, nos moldes postos nos objetos atacados.

99. Ato contínuo, **fixo 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 avaliação dessa política fiscal,** de modo a apresentar a esta Corte os limites temporais, o escopo, os custos e os resultados dela.

100. Determino, ainda, que, no âmbito do expediente supracitado, **os agentes públicos competentes considerem e, posteriormente, exponham, de forma fundamentada, suas conclusões** acerca das seguintes variáveis: *(i)* a

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023

conveniência da manutenção, extinção ou modificação de um modelo isentivo vigente há mais de meio século, ao custo estimado de bilhões de reais por ano na atualidade; *(ii)* os impactos do progresso tecnológico ao longo de décadas para aferir se a medida tributária em questão remanesce sucessiva de aprovação nos testes da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, em função do grau de restrição experimentado nos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; e *(iii*) a ponderação de variáveis ambientais e o grau de toxicidade dos agrotóxicos para fins de graduação da carga tributária incidente sobre cada ingrediente ativo autorizado no Brasil, caso a política pública fiscal tenha continuidade, ainda que sob nova formatação.

É como voto, Senhor Presidente e eminentes Pares.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Plenário Virtual - minuta de voto - 20/10/2023