V O T O

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Cumpre delimitar o tema da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em conta a construção, em debate colegiado, das razões de decidir deste julgado.

Há, na espécie, pleito de inconstitucionalidade dos dispositivos das cláusulas 1ª e 3ª do Convênio nº 100/1997, que prevê redução de 60% da base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas saídas interestaduais de agrotóxicos especificados, e dos itens impugnados da Tabela do IPI, do Decreto 7.660, de 23 de dezembro de 2011, no pertinente à isenção total de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) a substâncias relacionadas a agrotóxicos, alegando-se ofensa à seletividade tributária, à proteção do meio ambiente e da saúde humana.

Prefacialmente, impende arrostar o cabimento e enfrentar eventual perda parcial do objeto da presente ação, considerando que o Decreto 7.660 /2011 encontra-se revogado para, em seguida, superada questão preliminar, adentrar-se ao mérito da presente ação.

Cabimento

Anoto, preliminarmente, o cabimento do controle de constitucionalidade abstrato das cláusulas primeira e terceira do Convênio n. 100/1997.

Explicito a admissibilidade tão somente à guisa de concatenamento deste voto.

Considerando o caráter eminentemente nacional do ICMS, a determinar o regime jurídico dos seus incentivos fiscais, os Convênios editados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Economia (CONFAZ/ME) vêm a harmonizar a política fiscal dos diferentes entes federativos autorizando, assim, os Estados a editarem seus próprios incentivos fiscais (BEVILACQUA, Lucas. *Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional.* São Paulo: Quartier Latin/ IBDT, 2013, p.60).

O Supremo Tribunal Federal há muito realiza o controle de constitucionalidade de atos concessivos de incentivos fiscais de ICMS, inclusive, dos Convênios de ICMS:

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC. CABIMENTO DO CONTROLE ABSTRATO AÇÃO PARA O QUESTIONAMENTO DA CONSTITUCIONALIDADE DE CONVÊNIO FIRMADO PELOS ESTADOS MEMBROS. INCIDÊNCIA DO ICMS NA OPERAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS. PARÁGRAFOS 10 E 11 DA CLÁUSULA VIGÉSIMA DO CONVÊNIO ICMS 110/2007, COM REDAÇÃO DADA PELO CONVÊNIO 101/2008 E, MEDIANTE ADITAMENTO, TAMBÉM COM A REDAÇÃO DADA PELO CONVÊNIO 136/2008. ESTORNO, NA FORMA DE RECOLHIMENTO, DO VALOR CORRESPONDENTE AO ICMS DIFERIDO. NATUREZA MERAMENTE CONTÁBIL DO CRÉDITO DO ICMS. O DIFERIMENTO DO LANÇAMENTO DO ICMS NÃO GERA DIREITO A CRÉDITO. ESTABELECIMENTO DE NOVA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA POR MEIO DE CONVÊNIO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTS. 145, § 1º; 150, INCISO I; E 155, § 2º, INCISO I E § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (...) II - Cabe a ação direta de inconstitucionalidade para questionar convênios, em matéria tributária, firmado pelos Estados membros, por constituírem atos normativos de caráter estrutural, requeridos pelo próprio texto Constitucional (art. 155, § 5º). Precedente da Corte. (...) (ADI 4171, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-164 DIVULG 20-08-2015 PUBLIC 21-08-2015)

Necessário, porém, proceder a uma delimitação, pois a cláusula primeira do referido convênio foi impugnada integralmente, quando, na realidade, apenas os seus incisos I e II (eDOC 27) referem-se a agrotóxicos, conforme o conceito legal do art. 2º, I, da Lei n.º 7.802/89.

Do mesmo modo, passível de controle abstrato o Decreto que regulamenta o IPI (ADI 4661 MC, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2011). Nos termos do art. 153, § 1º, da Constituição, a alíquota do IPI, aspecto quantitativo da sua regra-matriz, pode ser fixada por ato do Poder Executivo. Trata-se de expressa exceção constitucional ao princípio da legalidade, ato, portanto, dotado de normatividade primária e passível de impugnação por meio do controle abstrato.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

Como noticiou a PGR, no entanto, o Decreto impugnado, Decreto n. 7660 /2011, foi revogado pelo Decreto n. 8.950, de 29 de dezembro de 2016.

Por certo que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal não admite a propositura de ADI contra lei ou ato normativo já revogado (ADI 2049, Relatora Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe 26 de nov. 2019); o que não é o caso da presente ação, dado que ajuizada em 29 de junho de 2016, logo, seis meses antes da revogação, em 29 de dezembro de 2016.

A posição da Corte hoje admite, observadas algumas condições, o controle de constitucionalidade de ato normativo revogado quando operada revogação *superveniente* ao ajuizamento da ação (ADI 3232/TO, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 03 out. 2008). Nesse sentido, as lições de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco:

> Essa posição do Tribunal, que obstava o prosseguimento da ação após a revogação da lei, ocasionava, seguramente, resultados insatisfatórios. Se o Tribunal não examinasse a constitucionalidade das leis já revogadas, tornava-se possível que o legislador conseguisse isentar do controle abstrato lei de constitucionalidade duvidosa, sem estar obrigado a eliminar suas consequências inconstitucionais. É que mesmo uma lei revogada configura parâmetro e base legal para os atos de execução praticados durante o período de sua vigência.
>
> Preocupado com essa dimensão potencialmente prejudicial a direitos fundamentais, o STF, ao apreciar questão de ordem na ADI 3.232-TO, reviu, por unanimidade de votos, tal posição para assentar que o fato de a lei objeto de impugnação ter sido revogada no curso do processo abstrato de controle de constitucionalidade não exclui a possibilidade de análise de sua legitimidade constitucional **(** MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional* . Editora Saraiva, São Paulo, 2018, pp. 1317 e 1318 **)** .

Trata-se de exceções que visam à preservação da força normativa da Constituição e, inclusive, da efetividade da jurisdição constitucional. Uma dessas exceções é a ausência de alteração substancial da norma impugnada.

É o caso. Noticiada a revogação pela Procuradoria-Geral da República (o que serve ao aditamento), esta anotou que o Decreto n. 8.950, de 29 de dezembro de 2016, não alterou a norma ora hostilizada em substância, apresentando o mesmo conteúdo normativo, mantendo a alíquota-zero para diversos agrotóxicos, conforme comparativo constante no parecer. Assim, o

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

controle concentrado de constitucionalidade permanece viável, nos termos da jurisprudência desta Corte:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 81 E 82 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR CRIADAS PELO ESTADO E MANTIDAS PELA INICIATIVA PRIVADA. SUPERVISÃO PEDAGÓGICA DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. ALCANCE. OFENSA AO ARTIGO 22, XXIV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 70/2005. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. (...). A modificação do artigo 82 do ADCT da Constituição mineira pela Emenda Constitucional Estadual 70/2005 não gerou alteração substancial da norma. Ausência de prejudicialidade da presente ação direta. (ADI 2501, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2008, DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-01 PP-00074 RTJ VOL-00207-03 PP-01046)

Citando essa decisão, eis as palavras do saudoso Min. Teori Zavaski na ADI n. 2418 (ADI 2418, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/05/2016): *" Portanto, não havendo desatualização significativa no conteúdo do instituto, entendo que não há obstáculo para o conhecimento da ação, conclusão que não é estranha à jurisprudência deste Plenário (ver, por todas, a ADI 2501, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 19 /12/08)."* E ainda:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO CONHECIDA EM PARTE, E NELA INDEFERIDA A CONCESSÃO DE LIMINAR. ART. 33 DA LEI 8.212/1991. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. CONCURSO DE PROGNÓSTICOS. ORÇAMENTO FISCAL DA UNIÃO. 1. Não há perda superveniente do objeto na hipótese, uma vez que o suposto vício de inconstitucionalidade, se houver, permaneceria no ordenamento jurídico. Isso porque as contribuições sociais ainda integram o orçamento da Seguridade Social, assim como a Receita Federal remanesce responsável pelas contribuições sociais incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos. (...)

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/09/2020 00:00

(ADI 763, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 03-12-2015 PUBLIC 04-12-2015)

Ademais, há inúmeras decisões que permitem essa conclusão *a contrario sensu* :

> Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Criação de unidades de ensino técnico pela União. Cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios. 1. Ação direta originalmente contra a MP nº 1.549-31/1997, que, ao incluir os §§ 5º, 6º e 7º no art. 3º da Lei nº 8.948/1994, estabeleceu regime de parceria entre a União, Estados, DF e Municípios no âmbito do ensino técnico. Diante das sucessivas reedições da MP, o pedido foi aditado algumas vezes, para, ao final, compreender o art. 47 da Lei nº 9.649/1998, resultante da conversão da MP nº 1.651-43/1998. 2. A jurisprudência do STF se firmou no sentido de que a revogação ou alteração substancial, que implique exaurimento da eficácia dos dispositivos questionados, resulta na perda de objeto da ação (ADI 3.416-AgR, Rel. Min. Edson Fachin). O § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948 /1994 teve a redação alterada pela Lei nº 11.195/2005, não tendo havido aditamento à petição inicial após a promulgação desse diploma. Por esse motivo, houve prejudicialidade parcial desta ação. 3. Não há inconstitucionalidade no atual § 7º do art. (....) (ADI 1629, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23 /08/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019)
>
> DIREITO – ORGANICIDADE – PROCESSO OBJETIVO – PEDIDO – PREJUÍZO – DECLARAÇÃO – RELATOR – ATUAÇÃO – POSSIBILIDADE. (...) Ausente aditamento, a superveniente alteração substancial de norma impugnada implica o prejuízo de pedido formalizado em processo objetivo. (ADI 4571 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 04-10-2018 PUBLIC 05-10-2018)

Dita e constatada essa circunstância, averbe-se que o objeto material que enseja a hipótese de inconstitucionalidade reside na possibilidade de haver benefício fiscal aos agrotóxicos. Conforme informado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, o atual tratamento tributário vige, pelo menos, desde o Decreto 89.241/1983 e consta reiteradamente nos regulamentos que editam a tabela de alíquota IPI.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

É que a moldura constitucional do IPI confere-lhe um caráter eminentemente extrafiscal, o que mitiga, inclusive, a aplicação do princípio da legalidade em matéria tributária, conforme o art. 153, §1º, da Constituição, ao facultar ao Poder Executivo, "atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei", alterar as suas alíquotas.

A lei mencionada é o Decreto-Lei nº 1.199/71, que, por sua vez, autoriza que o Poder Executivo reduza alíquotas do IPI, "quando for necessário para atingir os objetivos da política econômica governamental." Com amparo nesse arcabouço legislativo é possível, por meio de decreto, a redução pelo Poder Executivo da alíquota do imposto a zero, o que termina por equivaler a uma isenção tributária. (BOTTALLO, Eduardo Domingos. *IPI* - Princípios e estrutura. São Paulo: Dialética, 2009, p. 56).

Em princípio, seria possível exigir da requerente a impugnação de todo o complexo normativo que estabelece o benefício, em razão de eventual efeito repristinatório indesejado.

Trata-se, no entanto, de óbice cujo formalismo impediria o exercício efetivo da jurisdição constitucional.

Atualmente, vige a regra processual de que " *a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé* ." (CPC, art. 322, § 1º). Trata-se de norma aplicável ao processo constitucional, de modo que a vocação deste Supremo Tribunal Federal para o debate contramajoritário – aqui fundado na tutela (intergeracional, inclusive) do meio ambiente, da saúde em geral e do trabalhador em particular – permite interpretar o pedido como sendo de declaração de inconstitucionalidade da norma que concede benefício fiscal de IPI aos agrotóxicos, seja qual for o ato normativo que a veicula. Todo o contraditório neste processo, afinal, teve essa cognição. E, perceba-se, o pedido pode, inclusive, transmudar-se em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ante a eventual ausência na cadeia normativa de alíquota para o tributo, tal como analogamente ocorreu neste julgado:

> Ementa: I. PROCESSO CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE ATIVA DE ENTIDADE SINDICAL PARA PROPOR ADI. CRITÉRIO DA REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA. II. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INSTITUIÇÃO DE REGIME DE SUBSÍDIO. DIREITO DE OPÇÃO PELO REGIME ANTERIOR. CONSTITUCIONALIDADE. (...) 2. Quando se alega uma omissão inconstitucional parcial, discute-se a validade de um diploma que

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

> teria afrontado a Carta Federal por não ser suficientemente abrangente. Essas hipóteses se situam em uma zona de fronteira entre a ação e a omissão inconstitucional, evidenciando a relativa fungibilidade entre o controle de constitucionalidade das condutas omissivas e comissivas. Por isso, é possível a cumulação de pedidos alternativos de saneamento da omissão e de afastamento do diploma editado. (...) (ADI 4079, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-082 DIVULG 04-05-2015 PUBLIC 05-05-2015)

Prevalece, aqui, a regra que prestigia o julgamento de mérito, como bem ponderou a PGR. Sob essa perspectiva:

> Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL PARA INCLUIR DISPOSITIVOS QUE APRESENTAM ESTREITA RELAÇÃO COM AS NORMAS ORIGINALMENTE IMPUGNADAS, INTEGRANDO O MESMO COMPLEXO NORMATIVO E SUJEITOS AO MESMO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO. POSSIBILIDADE. APRESENTAÇÃO DE NOVAS INFORMAÇÕES E MANIFESTAÇÕES. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO CONTRADITÓRIO. AGRAVO NÃO PROVIDO. **1. O princípio do pedido no processo objetivo da jurisdição constitucional deve ter sua aplicação dimensionada a partir da perspectiva institucional do sistema de controle abstrato de normas, que não se presta à tutela de direitos subjetivos dos atores processuais, mas à salvaguarda da higidez da ordem jurídica.** 2. Admite-se o aditamento ao pedido inicial formulado pelo Procurador-Geral da República por ocasião de seu parecer, em casos em que tal aditamento tenha o objetivo de incluir normas que fazem parte do mesmo complexo normativo em que estão inseridas as normas objeto do pedido inicial, desde que lhes seja comum o fundamento jurídico invocado. Precedentes: ADI 2.928-QO, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 12/11/2004; ADI 3.660, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 9/5/2008; ADI 5.260, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 29/10/2018; ADI 3.434-MC, rel. min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ de 28/9/2007; ADI 4.342-AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 2/2/2018; ADI 4.265-AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 17/5/2018. 3. Os artigos 7º, § 1º, da Lei 9.726/1988 do Estado de Minas Gerais e 289 da Constituição mineira apresentam estreita relação com as normas originalmente impugnadas (artigo 10 da Lei 10.254/1990 do Estado de Minas Gerais), integrando o mesmo complexo normativo e

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

> sujeitos ao mesmo vício de inconstitucionalidade suscitado. 4. Ausência de prejuízo ao contraditório, pois foram apresentadas novas informações e manifestações pelas autoridades requeridas, pela Advogada-Geral da União e pela Procuradora-Geral da República após o aditamento da exordial. 5. Agravo não provido. (ADI 5267 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 23/08 /2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-09-2019 PUBLIC 09-09-2019)

Seria, ademais, incoerente conhecer da ação para analisar a constitucionalidade à luz da seletividade do ICMS e, por uma questão processual, deixar de enfrentá-la em relação ao IPI.

Assim, é cabível a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, cujo mérito passo a apreciar.

NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS E SELETIVIDADE TRIBUTÁRIA

A questão ora em julgamento versa sobre o conflito entre as finalidades constitucionais subjacentes às normas indutoras do IPI e do ICMS frente a valores outros constitucionais, com destaque para proteção à saúde e ao meio ambiente. Não se trata, ressalto desde já, de apreciar a constitucionalidade da utilização dos agrotóxicos, mas do incentivo a este uso por meio de benefícios fiscais.

É inegável que o Convênio nº 100/97 e o Decreto n.º 8.950/2016 têm por finalidade subjacente o fomento à agricultura, o que sem dúvida alguma mostra-se compatível com os princípios da ordem econômica, como a valorização do trabalho humano por meio da geração de emprego e renda, bem como à segurança alimentar e incremento à exportação de mercadorias agrícolas, que muito contribui para a balança comercial.

Oportuno consignar que a própria Constituição Econômica, no capítulo III, refere-se entre os instrumentos de política agrícola aos incentivos creditícios e fiscais (art. 187, I, CRFB/1988). A lei de política agrícola (Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991) enuncia expressamente como instrumento de atuação do Estado a concessão de "isenções fiscais sobre certos insumos e produtos. "

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

À primeira vista, assim, em termos gerais, depara-se com a conformidade em abstrato dos benefícios à Constituição, na medida em que editados com vistas a adimplir o dever constitucional do Estado de execução de uma política agrícola *"como a mais importante coadjuvante do exercício da função social da propriedade rural"* (CANOTILHO, JJ Gomes, MENDES, Gilmar F., SARLET, Ingo W. e STRECK, Lênio (Coord). *Comentários à Constituição do Brasil.* 2ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1978.).

A partir da leitura dos próprios princípios da ordem econômica, já há alguns anos a função social da propriedade rural é compreendida em um espectro mais amplo, isto é, a *"função socioambiental da propriedade rural"* , considerando o prescrito no art. 170, da CRFB/1988: " *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"*.

Nessa perspectiva, a função socioambiental prescreve que as atividades agrícolas sejam desempenhadas a partir de atos privados e governamentais que, além de economicamente viáveis e socialmente justos, sejam também ambientalmente corretos. O desenvolvimento deve ser, como se sabe, sustentável, já havendo assim decidido este Supremo Tribunal Federal, em julgamento relatado pelo Ministro Celso de Mello:

> E M E N T A: MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158 /205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeneracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

> PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (...) É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III). (ADI 3540 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528)

A questão agora é saber se a concessão de incentivos fiscais às operações com agrotóxicos, indubitavelmente economicamente viável aos produtores, porventura é constitucionalmente adequada a outras finalidades não contempladas nas normas impugnadas, notadamente a de defesa do meio ambiente (art. 170, VI e 225 da CRFB) e de tutela da saúde pública, por meio de políticas de redução do risco de doença e de outros agravos (art. 196, CF).

Consideram-se, aqui, os argumentos e dados trazidos por partes e diversos interessados no deslinde da controvérsia.

O autor da presente ação direta discorre, a propósito, que os eventuais agravos ao direito fundamental à saúde atingem, também, o valor social do trabalho, princípio fundante da República Federativa do Brasil. Pondera o

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

autor que os danos à saúde do trabalhador rural vulneram a sua dignidade e integridade em descompasso com a tutela constitucional prescrita; o que foi reiterado pelos *amici* ABRASCO e IDEC.

Conforme relatado, a Procuradoria Geral da República (PGR) aponta que, à vista de tais circunstâncias, os atos normativos impugnados percorreriam o caminho inverso das prescrições constitucionais emanadas, fomentando as operações com mercadorias que deveriam ter sua utilização desestimulada.

No sentido da declaração de inconstitucionalidade, argumenta-se com a existência de evidências científicas que associariam a utilização de agrotóxicos e o aumento do risco de desenvolvimento de doenças graves, bem como o potencial poluidor do seu emprego nas lavouras.

Por outro lado, ao defender a constitucionalidade das normas emergem as manifestações da Advocacia-Geral da União, da Consultoria Geral da União e dos diversos *amici curiae* , que, dentre outros argumentos, sustentam que a concessão dos incentivos fiscais não teria como efeito o estímulo à utilização indiscriminada dos agrotóxicos, mas apenas resultaria numa redução de custos de produção e, com isso, numa redução do preço dos alimentos ao consumidor.

Para a União, as preocupações externalizadas pelo autor e *amici* já encontram-se resguardadas pela Lei nº 7.802/89, que regula o uso controlado de agrotóxicos de modo que, desde que adequada às prescrições legais e regulamentares vigentes, cuida-se de prática lícita. A técnica exonerativa de ICMS e IPI, mediante "normas-convite", operaria, portanto, no âmbito da licitude, já prescrevendo o Poder Público, mediante normas "comando-controle", quais e como devem ser empregados defensivos agrícolas.

Demais disso, argumenta-se com a inexistência de alternativas aos agrotóxicos, a fim de que se possa assegurar a manutenção do volume de produção de alimentos suficiente ao atendimento da demanda de consumo.

Não se deve ignorar, assim, que a questão ora em julgamento é sensível para a economia e permeada de diversos aspectos técnicos a serem considerados, o que motivou à remessa de uma série de expedientes para melhor instrução do feito com vistas a se obterem dados técnicos a subsidiar melhor decisão, sem prejuízo da espontânea intervenção dos diversos *amici,* representantes do setor produtivo e terceiro setor.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

Muito embora a análise detida do tema da segurança na utilização de agrotóxicos não seja objeto direto do presente voto, tem-se que, inevitavelmente, enfrentar a questão sob a perspectiva do princípio constitucional-ambiental da precaução, dado que desconhecida a sua potencialidade lesiva ao meio-ambiente e à saúde, além do aspecto próprio da tributação que respeita ao princípio da seletividade tributária.

Na realidade, tem-se o desafio de evidenciar como a *seletividade tributária* dialoga com os valores constitucionais de proteção ao meio-ambiente e saúde, ambos inerentes à concepção da tributação ambiental como instrumento de política pública constitucionalmente orientada.

Na doutrina tributária pátria, o professor titular de direito tributário do Largo de São Francisco (USP), Luís Eduardo Schoueri, leciona que as normas tributárias indutoras, ao perseguirem objetivos extrafiscais prescritos, devem observar, simultaneamente, outros valores constitucionais, com destaque para todos os previstos no Título da Ordem Econômica, a exemplo do meio-ambiente (SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras em matéria ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira. *Direito Tributário Ambiental* (Organizador). São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pp. 239 e 240).

Em sede de informações, o Presidente da República invoca que a concessão de incentivos fiscais se trata de ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, o que veio a ser reiterado por alguns dos *amici,* que, inclusive, invocam alguns julgados deste Eg. STF (RE 480.170/PR, rel. Min. Gilmar Mendes e RE 487.739/AgR). Isso merece melhor análise.

Em primeiro plano, tem-se que a concessão de incentivos fiscais de ICMS é ato complexo que demanda necessariamente a integração de vontades de distintas autoridades públicas, inclusive, de diferentes ordens federativas, dado o seu caráter eminentemente nacional.

Além desse aspecto fiscal-federativo, não corresponde ao sistema jurídico pátrio o argumento de se configurar ato discricionário, embora não se negue tratar-se de medida de política fiscal da esfera de decisão do Poder Executivo. É bem verdade que sobeja significativa margem de liberdade para a conformação da política tributária, de modo que, ao menos em princípio, afigura-se inviável o controle jurisdicional das exonerações tributárias, mormente quando concedidas com esteio em *fins constitucionais diversos da repartição igualitária da carga tributária* (MS 34342 AgR, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 23 ago. 2017).

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

Não obstante, não se trata de uma liberdade ilimitada, de modo que, ao fim e ao cabo, ainda que venha a afigurar-se inicialmente como uma medida legítima, a *norma tributária extrafiscal não está imune ao controle de constitucionalidade* , o que permitirá, assim, confrontá-la com os demais valores e finalidades constitucionais eventualmente conflitantes.

Em síntese, 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. Eis aí o núcleo da controvérsia.

É inegável que, ao permitir a redução do custo de aquisição dos insumos, o incentivo fiscal contribui para a composição dos preços das mercadorias a serem produzidas, o que atende a legítimas finalidades albergadas na ordem econômica constitucional.

A questão está em desvendar se a redução do custo de produção agrícola alcança o consumidor final, este sim autêntico destinatário da seletividade tributária e seu critério da essencialidade.

A seletividade em função da essencialidade surgiu no Brasil com a Emenda Constitucional nº 18/65 apenas quanto ao IPI, imposto marcadamente extrafiscal. O ICMS, por outro lado, dado seu caráter eminentemente nacional e de imposto de mercado vincado pela neutralidade tributária possuía, na época, alíquota uniforme (SILVA, Lázaro Reis Pinheiro; BEVILACQUA, Lucas. Incentivos fiscais de ICMS e seletividade ambiental. *Revista Direito Tributário Atual* n.45. Ano 38. p.239-257. São Paulo: IBDT, 2ºquadrimestre, 2020, p.240).

Regina Helena Costa, ao realizar apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil, leciona com propriedade que tanto o IPI (art.153, IV, § 3º, I), quanto o ICMS (art. 155, II , § 2º, III) podem ser seletivos em função do critério da essencialidade (COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira. *Direito Tributário Ambiental* (Organizador). São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 326.).

O princípio da seletividade tributária é fixado, assim, a partir do critério da essencialidade dos bens e serviços que, de acordo com Luís Eduardo Schoueri, tem duas perspectivas:

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

> (…) o ponto de vista individual dos contribuintes e as necessidades coletivas. Sob a última perspectiva, tal conceito deve ser entendido a partir dos objetivos e valores constitucionais: **o essencial será o bem que se aproxime da concretização daqueles** . Assim, tanto será essencial o produto consumido pelas camadas menos favorecidas da população, dado o objetivo fundamental da República de "erradicar a pobreza e a marginalização" (artigo 3º, III, da Constituição Federal), como aquele que corresponda aos auspícios da Ordem Econômica, diante do objetivo de "garantir o desenvolvimento nacional" (artigo 3º, II). (SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica – Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 300-301.)

Dessa forma, analisa-se, aqui, o primeiro aspecto mencionado: o plano individual dos contribuintes, que se resume na *fiscalidade.* Para isso, entende-se que a capacidade para contribuir é revelada pelo consumidor de serviços e bens enquanto destinatário final, e não pelo agente econômico que vende ou presta serviço.

Assim, analisando o princípio sob o ponto de vista dos contribuintes, a seletividade em função da essencialidade faz com que a incidência dos impostos não atinja parcela de riqueza que corresponda ao mínimo existencial dos indivíduos, visando alcançar justiça fiscal. Busca-se beneficiar as camadas menos favorecidas da população, que têm parte mais significativa da renda comprometida com a aquisição de mercadorias e serviços indispensáveis a um padrão mínimo de dignidade, e, por esse motivo, acabam suportando uma carga tributária proporcionalmente mais elevada.

Destarte, busca-se a justa repartição do ônus tributário entre os indivíduos de acordo com sua capacidade econômica, garantindo um padrão mínimo de vida a todos os cidadãos. É isso que faz com que, em nome da justiça fiscal, haja redução da base de cálculo ou da alíquota dos tributos sobre mercadorias consideradas indispensáveis e essenciais ao consumo humano, a exemplo dos alimentos.

Em sede de informações, a Presidência da República argumenta que a redução da base de cálculo de ICMS e a isenção de IPI sobre agrotóxicos têm como objetivo reduzir o custo de produção dos alimentos vendidos aos consumidores, o que, economicamente, relaciona-se à justiça fiscal e à essencialidade.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

A premissa de que a redução do custo de produção dos alimentos propicia incremento na produção agrícola e, por conseguinte, maior oferta de alimentos a menor preço, é silogismo que é confrontado pelo fato de que as demandas por mercadorias podem ser elásticas ou não. Quando o são, pequenas variações de preços implicam um grande recuo ou avanço por parte dos consumidores. Por outro lado, se a demanda é inelástica, a mesma quantidade de produto será adquirida independentemente da variação do preço, o que ocorre, por exemplo, com o consumo de sal (SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. São paulo, Editora Saraiva. 2013, pp. 54 e 55).

Os agrotóxicos inserem-se nessa segunda lógica: a mesma quantidade deverá ser adquirida de maneira independente à redução de base de cálculo de imposto ou de preço, pois aplicados em quantidade tecnicamente recomendada de acordo com receituário agronômico.

Além disso, o consumo de agrotóxicos no Brasil é concentrado em quatro *commodities* , cujo preço é determinado pelo mercado mundial. Em 2014, a soja representava 49% do uso dos produtos no Brasil; a cana, 10,1%; o milho, 9,5%; e o algodão, 9,1%, o que soma 77,7% (DINHEIRO RURAL. *Mercado de defensivos agrícolas deve avançar 9%* . Disponível em: <https://www.dinheirorural.com.br/noticia/artigo/mercado-de-defensivos-deve-avancar-9>. Acesso em 12 out. 2020).

Nessa perspectiva, a mitigação da incidência tributária do ICMS e IPI aos agrotóxicos não implica automática redução do preço dos produtos ao consumidor dado que há uma série de fatores do mercado internacional que determinam sua cotação. De toda forma, bastaria, para atender à essencialidade, que o benefício incidisse sobre o produto final, de modo, portanto, a alcançar o seu efetivo destinatário, o consumidor, independente do uso de agrotóxicos na cadeia produtiva.

Portanto, 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.

Do exposto, em uma primeira perspectiva atinente ao aspecto fiscal, conclui-se que os incentivos fiscais de ICMS e de IPI aos agrotóxicos se afastam do princípio da seletividade tributária, à luz da essencialidade.

Sem embargo, considerando as finalidades extrafiscais de tais normas tributárias indutoras, tem-se que se submetem, também, a um controle de

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

"extrafiscalidade" que conduz a verificar sua conformidade constitucional aos demais bens juridicamente tutelados, a exemplo do meio ambiente e da saúde do trabalhador.

NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS E SELETIVIDADE AMBIENTAL

Essa perspectiva propicia o filtro da constitucionalidade das normas a fim de se aferir se correspondem aos auspícios da ordem econômica, entre os quais vale destaque à proteção do meio ambiente:

> 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: (…)
>
> 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; (...)

Tal eleição de caminho se deu na estrutura do Estado de Direito democrático constituído em 1988 e não está ao dispor de conjunturas na gestão pública.

A seletividade ambiental é instrumento de uma política pública implementada mediante a redução da carga tributária incidente sobre um processo produtivo menos nocivo ao meio ambiente (CASTELLO, Melissa Guimarães. A seletividade do ICMS e os parâmetros delineados pelo Direito Ambiental. Fórum de Direito Urbano e Ambiental. Belo Horizonte, Fórum, v. 14, n. 81, p. 38–45, maio/jun., 2015).

Com o fim de aplicar a Constituição, seus princípios e objetivos, a imposição seletiva em função da essencialidade pode frenar o consumo de produtos. Como consequência, tributam-se alimentos considerados prejudiciais à saúde e se legitima a tributação mais branda sobre mercadorias cujo processo produtivo seja menos poluente.

No mesmo contexto insere-se o artigo 225 do texto constitucional, que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que impõe ao poder público e a toda a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a população e gerações futuras. Assim, para garantir a efetividade do direito, versa-se, nos incisos VII e V do parágrafo primeiro

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

do artigo, que é imposto ao poder público "proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade" e "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente". Além disso, a Constituição impõe, no seu artigo 23, VI, ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição.

Dessa maneira, é fato que a Constituição e, consequentemente, todo o ordenamento jurídico brasileiro, observam a importância do direito ao meio ambiente e asseguram a sua proteção, além de combaterem sua degradação e a poluição. Resta entender se agrotóxicos são lesivos a esse direito.

A Lei 7.802, de 1989, que trata, entre outros aspectos, da fiscalização e inspeção de agrotóxicos, define-os como:

> Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:
> I - agrotóxicos e afins:
> a) 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;
> b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento;

São, portanto, produtos que alteram a composição da fauna e da flora, isto é, do meio ambiente, o que é convergente com os produtos listados no Decreto n. 8.950, de 29 de dezembro de 2016, e no Convênio nº 100/1997.

Sua elaboração consiste no desenvolvimento químico de substâncias que sejam letais a seres vivos considerados nocivos à produção agrícola, como insetos, fungos, bactérias, ervas daninhas, roedores, ácaros e moluscos.

Eles foram trazidos ao Brasil no final da década de 60, com a denominada Revolução Verde, fenômeno baseado em uma política agrícola idealizada nos Estados Unidos da América. Difundiram-se, então, para os

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

países menos desenvolvidos, sementes, fertilizantes e máquinas, além de agrotóxicos, com o objetivo de aumentar o volume da produção.

Em 1975, por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento e do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, o governo brasileiro adotou medidas para que aquela "revolução" fosse assimilada pelo setor agrícola.

Entre as consequências decorrentes do seu uso, tem-se, em estudo publicado em 2006:

> 1. em sua maioria, os agrotóxicos são extremamente voláteis, portanto, **têm a propriedade de serem carregados pelas correntes aéreas para locais e distâncias indesejadas, contaminando extensões incalculáveis do solo, das águas e do ar. As aplicações aéreas, geralmente feitas sem maiores cuidados, representam foco de intensa degradação ambiental, afetando todas as espécies de vida.** É hábito lavar os tanques dos aviões, embalagens usadas e equipamentos de aplicação em cursos d'água (rios, lagos etc);
>
> 2. **quase todos os agrotóxicos permanecem no solo por muitos anos, transferindo-se para a cultura seguinte e contaminando também as pastagens que os agropecuaristas costumam plantar entre uma cultura e outra. Estas pastagens são ingeridas pelo gado, contaminando sua carne,** que ainda é o alimento preferido da população brasileira;
>
> 3. com o emprego de agrotóxicos, ao longo do tempo, **um número razoável de pragas que atacam a lavoura, quase igual ao que é destruído, adquire resistência, tornando-se imune e obrigando, como que num círculo vicioso, à criação de novas e mais potentes fórmulas. Do universo de insetos destruídos, muitos são benignos e úteis, como a abelha e os demais insetos polinizadores, tão necessários ao equilíbrio ecológico** ;
>
> 4. **existe excessiva concentração de resíduos de agrotóxicos nos alimentos de origem vegetal e animal** , principalmente em razão da inobservância do número correto de aplicações, das dosagens recomentadas ou dos intervalos de tempo necessários entre a aplicação e a colheita, e mesmo do uso de produtos químicos ilegais;
>
> 5. **os agrotóxicos não são facilmente percebidos pela cor ou pelo cheiro, e, assim, acabam sendo ingeridos ou penetrando na pele e no sistema respiratório em grandes doses. As pessoas contaminadas não percebem a relação entre seus sintomas e as substâncias com as quais tiveram contato** , sobretudo porque há desinformação sobre os feitos de agrotóxicos no organismo humano, tais como lesões no sistema nervoso, fígado e rins, doenças do sangue, intoxicações etc.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

> (VAZ, Paulo Afonso Brum. O direito ambiental e os agrotóxicos: responsabilidade civil, penal e administrativa. Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006, p.41-42, g.n.)

De tal marco a esta parte, é razoável asseverar que a utilização indiscriminada acarreta a desestruturação do ambiente químico e físico, o que interfere da dinâmica dos ecossistemas, na quebra de matéria orgânica, na eutrofização das águas e na respiração do solo, reduzindo a biodiversidade.

Já em 2014, realçou-se que a pulverização aérea de produtos como inseticidas, larvicidas, fungicidas e formicidas nas plantações implica a aplicação efetiva sobre plantas de apenas parte dos agrotóxicos. A outra porção dos resíduos, transportada pelo ar, escoa com a água da chuva até atingir os aquíferos e lençóis freáticos, afetando o abastecimento de água, além de contaminar o solo, o que diminui a biodiversidade (MAFFRA, Marcelo Azevedo; SOUZA, Tiago Santos. Agrotóxicos: disciplina legal, desafios e alternativas. JUS, Belo Horizonte, 2014, ano 45, n. 30, p. 93-119)

Há, pois, riscos ao meio ambiente. Para que haja concessão de qualquer incentivo, os benefícios devem ser voltados a práticas consideradas menos poluentes e mais benéficas à fauna, à flora e a toda a coletividade.

O uso do produto ainda pode ser contrário ao princípio da responsabilidade intergeracional: a existência humana só é possível em razão da preservação do meio ambiente, que, equilibrado, pode fornecer ar, água, alimentos e outros elementos necessários à sobrevivência.

Assim, 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. Nesse sentido:

> Existe, pois, para nós, homens de hoje, em razão do *direito* à existência dos homens posteriores – certamente no presente, mas cabe aqui antecipar – um *dever* de autores que respondem a esse direito, dever do qual somos responsáveis frente a eles, a partir de atos nossos que alcançam a dimensão de tais efeitos. (JONAS, Hans. *El Principio de Responsabilidad:* Ensayo de Una Ética para la civilización tecnológica. Barcelona: Herder Editorial, 2014. p. 85. Tradução livre.)

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

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.

Enquanto que sob uma primeira perspectiva contempla-se o aspecto fiscal, de análise da redução do preço dos alimentos aos consumidores /contribuintes de fato, nesta segunda perspectiva contempla-se um aspecto extrafiscal vinculado ao valor constitucional da proteção ao meio ambiente ao que se refere à seletividade ambiental que observa a seguinte lógica: promove-se a desoneração tributária quanto menos nociva for determinada mercadoria ou processo produtivo ao meio ambiente.

Contrario sensu, quanto mais nocivo determinado bem, serviço ou processo produtivo mais severa deve ser sua tributação. Eis, pois, a função indutora, instrumentalizando-se o direito tributário em favor da proteção ambiental.

E ainda, as normas tributárias indutoras não devem ignorar as externalidades geradas por determinada atividade econômica, sejam positivas, sejam negativas. Quando sua aplicação gerar fomento de determinada atividade econômica que implique risco ou mesmo dano ao meio ambiente, deve haver necessariamente consideração desses custos (SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras em matéria ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira. *Direito Tributário Ambiental* (Organizador). São Paulo: Malheiros, 2005, p.236).

Esse entendimento é convergente com o princípio ambiental deduzido (Fiorillo, Celso. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro* , 20 ed. SP: Saraiva, 2020, p. 95) a partir da redação do *caput* e do parágrafo 3º do artigo 225 da Constituição:

> "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.
>
> (...)
>
> §3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

Esse princípio foi expressamente acolhido no julgamento da ADI 3378, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2008, acerca da compensação pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

É que, em toda produção econômica, como é o caso da relevante produção agrícola que envolve substâncias nocivas, há apropriação de recursos ambientais. Assim, além do legítimo lucro gerado pela produção, internalizado pelo produtor, geram-se também prejuízos ambientais, que, muitas vezes, são externalizados.

A diretriz constitucional mencionada refere-se a um conjunto de medidas e instrumentos que devem ser adotados a partir do nivelamento entre perdas e ganhos causados, a fim de reduzir os danos ambientais. O preceito, que é de tipo aberto, permite a escolha por parte do legislador de diferentes instrumentos eficazes relacionados a diversas áreas do direito.

Nessa diretriz, o princípio rege medidas tributárias relacionadas ao desenvolvimento econômico sustentável.

No caso em análise, a redução de 60% da base de cálculo do ICMS e a isenção por meio da alíquota-zero do IPI a agrotóxicos, considerados incentivos fiscais, se distanciam do princípio constitucional do poluidor-pagador, pois, ao invés de internalizar, promovem a externalização dos riscos ou danos ecológicos.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 709/2018, Processo 029.427/2017-7, divulgou relatório de auditoria coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), com o objetivo de avaliar a presença de estruturas de governança no Governo Federal para implementar a Agenda 2030 e a meta 2.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil e consolidar os resultados com os de outras onze Entidades Fiscalizadoras Superiores da América Latina e Caribe sobre o mesmo tema. A Agenda 2030 e os seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram estabelecidos em 2015 pela Assembleia Geral das Nações Unidas como plano de ação que envolve as pessoas e o planeta na busca da erradicação da pobreza e da promoção da vida digna.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

Anotou-se no item 3 (parágrafos 215-257) desse relatório:

> 254. Em suma, os poucos dados disponíveis sobre as desonerações tributárias de agrotóxicos estão dispersos na administração pública, não sendo integrados a fim de produzir conhecimento sobre o mercado de agrotóxicos no Brasil e de permitir que a intervenção do Estado no setor seja mais eficiente, eficaz e efetiva. É baixo o grau de intercomunicação entre os processos estatais de registro de agrotóxicos, de definição da política de comércio exterior, de estimativa da desoneração tributária e de planejamento orçamentário federal. Uma possível forma de mitigar esse problema é a definição de um órgão gestor para as desonerações tributárias concedidas aos agrotóxicos, que consumisse as informações disponíveis e demandasse dados aos órgãos e entidades públicas, a fim de conduzir avaliações periódicas da eficiência, eficácia e efetividade dessas desonerações.
>
> 255. O principal efeito da ausência de acompanhamento e avaliação das desonerações tributárias em tela é a não mensuração do impacto dos incentivos tributários concedidos às atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos. Ou seja, não se avalia se as desonerações tributárias geram os resultados a que se propõem. Outro efeito imediato é o desconhecimento, por parte do governo, do tamanho e das características do mercado de agrotóxicos, cuja regulação compete ao Estado em diversas etapas (registro, reavaliação, importação, produção, comercialização, uso, monitoramento e controle de resíduos, fiscalização de contrabando, dentre outras) . Em consequência, não há gestão governamental sobre as desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos, cuja estimativa supera um bilhão de reais por ano.

E, no item 4 (parágrafos 258-299), observou-se justamente que esses incentivos fiscais são concedidos independentemente do nível de toxicidade e o potencial de periculosidade ambiental, justamente de encontro ao princípio do poluidor-pagador:

> 289. Uma externalidade negativa é uma falha de mercado que pode ser entendida como um efeito prejudicial que uma dada atividade econômica tem sobre terceiros, que não estão envolvidos nessa atividade. Se a externalidade não está internalizada no produto, isso significa que o seu preço não inclui as perdas ambientais e sociais de sua produção ou consumo (custos ambientais e sociais) . Para muitos autores, cabe ao Estado impedir ou inibir a geração de

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

externalidade negativas, por meio do uso de instrumentos econômicos para internalizar esses custos sociais, como taxação e/ou subsídios (MOTTA et al., 1996; JURAS, 2009; UNDP, 2017) .

290. Um tributo sobre agrotóxicos pode ajudar a corrigir a falha de mercado referente à incapacidade de incorporar, no preço do agrotóxico, seus custos sociais e ambientais (UNDP, 2017) . Ao mesmo tempo, o tributo gera um fluxo de receita que poderia ser direcionado para mitigar os impactos ambientais de agrotóxicos, adotar práticas agrícolas mais sustentáveis e promover pesquisa e desenvolvimento de alternativas tecnológicas menos nocivas, como ocorre na Dinamarca e na França (BOCKER e FINGER, 2016) . O objetivo da tributação não é apenas fazer com que os poluidores paguem pelos danos causados (princípio do poluidor-pagador) , mas também induzir mudanças de comportamento, incentivando o uso de produtos menos nocivos.

Em estudo de Cristiane Derani e Mariana Scholz, aponta-se que " *os modelos agrícolas com uso de monoculturas e simplificação do cultivo somente se sustentam à custa do uso de insumos químicos* ." (A injustiça ambiental das externalidades negativas das monoculturas para *commodities* agrícolas de exportação no Brasil. In: *Revista de Direito Agrário e Agroambiental.* Maranhão, v. 3, n.2, p.1-25, jul-dez/2017).

Verifica-se assim que o tratamento tributário conferido aos agrotóxicos está longe do que prescreve a seletividade ambiental.

Há, portanto, 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)

NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS E DANO À SAÚDE

Diante de produtos aptos a gerar externalidades negativas, a exemplo do comprometimento da saúde humana e, especialmente, da integridade do trabalhador, poder-se-ia cogitar, assim, além de uma seletividade ambiental, numa seletividade sanitária.

Regina Helena Costa ao realizar apontamentos acerca da tributação ambiental no Brasil faz justamente o alerta de que, além da observância das

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

garantias constitucionais próprias do direito tributário, as normas tributárias indutoras devem observar outros direitos igualmente fundamentais conferindo destaque expresso à saúde (COSTA, Regina Helena. Apontamentos de tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira. *Direito Tributário Ambiental* (Organizador). São Paulo: Malheiros, 2005, p.320.)

Estabelece-se, no artigo 6º da Constituição Federal, saúde como direito social, e no 196 que " *é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".* Note-se a referência expressa à redução do risco .

Deve-se entender saúde como bem irrenunciável e indispensável à sustentação do direito à vida. Outrossim, a alimentação também é considerada, pelo texto constitucional, direito social. A população brasileira tem, por conseguinte, assegurado na Constituição, o direito à alimentação adequada e saudável, sendo dever do Estado desenvolver políticas direcionadas a este fim.

Como visto, o uso indiscriminado pode acarretar diversos males ao meio ambiente, o que faz com que o ser humano possa inspirar e ingerir ar e água poluídos, expondo-o à contaminação. Além disso, a presença dessas substâncias químicas em alimentos consumidos vai de encontro ao direito à alimentação saudável, podendo ser considerado problema de saúde pública.

Dessa forma, o contato humano com agrotóxicos decorre da exposição direta ou da ingestão de seus resíduos presentes nos alimentos, o que pode decorrer tanto da aplicação direta como da contaminação do solo, do ar ou da água.

Em decorrência da preocupação internacional com a saúde da população exposta aos agrotóxicos, a Organização Mundial da Saúde (OMS) registrou que, a cada ano, há 25 milhões de casos de envenenamento por agrotóxicos e cerca de 20 mil mortes. Ademais, estudo no Brasil revela que são 25 mil os casos de intoxicação notificados ao Ministério da Saúde entre 2007 e 2014, segundo a Fundação Oswaldo Cruz. No mesmo período, foram notificados 1.186 casos de mortes por intoxicação por agrotóxicos (eDOC 148, pp. 6/7).

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

Com o crescimento do impacto à saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) é atingido, o que gera maiores custos ao Estado.

Ainda, mesmo sendo garantida no artigo 7º, XXII, da Constituição, a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança, há grau maior de intoxicação dos trabalhadores.

Já na década de 1990, havia alerta pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), consoante dados e informações que podem ser hauridas dos autos.

O trabalho, entendido, assim como a saúde e a alimentação, como direito social, é atividade dignificante, devendo a saúde dos profissionais que lidam com agrotóxicos ser preservada. Ademais, o meio ambiente do trabalho é inserto no meio ambiente geral, sendo imprescindível haver qualidade de trabalho para existir qualidade de vida, o que não é possível de ser alcançado sem a garantia de que agrotóxicos não acarretarão danos aos trabalhadores.

Conforme a Fundação Oswaldo Cruz, a exposição a agrotóxicos pode evoluir de forma lenta e silenciosa a quadros clínicos de doenças (eDOC 148, p. 17). Ao evidenciar o crescimento do uso de agrotóxicos no país, o Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva ressalta que "já há evidência científica suficiente na literatura nacional e internacional sobre as consequências severas do uso de agrotóxicos para a saúde humana e saúde ambiental (…)" (eDOC 136, p. 4).

É preciso considerar, aqui, o princípio da precaução. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3.937/SP, redator Ministro Dias Toffoli, considerando a natureza do amianto, declarou "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)".

No mesmo sentido, declarou-se no voto do redator que:

> Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se naquela época, na possibilidade do uso controlado dessa substância, hoje, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

> 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 (ADI 3.937/SP, Redator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 31 jan. 2019.)

Como anotamos também no voto da ADI n. 5.592, referente à constitucionalidade da dispersão de substâncias químicas por aeronaves para conter doenças causadas pelo mosquito *Aedes aegypti,* o princípio da precaução exige do Poder Público um atuar na direção da mitigação dos riscos ambientais.

O princípio também fundamentou a suspensão de Portaria que autorizava a aprovação tácita de uso de agrotóxicos:

> Ementa: 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 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

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

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 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.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

(ADPF 656 MC, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-216 DIVULG 28-08-2020 PUBLIC 31-08-2020, g.n.)

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

> " **A primeira questão versa sobre a existência do risco ou da probabilidade de dano ao ser humano e à natureza. Há certeza científica ou há incerteza científica do dano ambiental? Há ou não unanimidade no posicionamento dos especialistas? Devem, portanto, ser inventariadas as opiniões nacionais e estrangeiras sobre a matéria** . Chegou-se a uma posição de certeza de que não há perigo ambiental? A existência de certeza necessita ser demonstrada, porque vai afastar uma fase de avaliação posterior. Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. **Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção** ." (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 103-104)

Portanto, para o atendimento do princípio da precaução – que condiz com a própria manutenção da vida no planeta – não basta a previsão legal autorizando a medida, ainda que com condicionantes; é imperiosa a garantia da segurança e da eficácia da utilização da técnica, com estudos científicos prévios à própria inclusão na legislação, a fim de que o Estado-legislador corretamente demonstre a inexistência ou mitigação eficiente dos riscos envolvidos, antes de sua positivação.

O mesmo ocorre com os agrotóxicos, demandando sejam adotadas pelo poder público medidas de precaução.

O princípio da precaução teve sua adesão ratificada pelo Brasil com a assinatura da Declaração do Rio, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) e a Carta da Terra, no "Fórum Rio+5" (RE 838558/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 07 ago. 2017).

Diferentemente da prevenção, a precaução não está no campo da certeza, mas sim da dúvida, que não é uma incerteza trivial, mas sim

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

razoável e legítima. Assim, a mera potencialidade, partindo-se da incerteza por parte da comunidade científica acerca dos efeitos danosos à saúde e ao meio ambiente, justifica a incidência do princípio da precaução.

No mesmo sentido:

> O princípio da precaução vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana, seja tanto pela proteção do meio ambiente como pela garantia das condições de respeito à sua saúde e integridade física, considerando-se o indivíduo e a sociedade em sua inteireza.
>
> Daí porque não se faz necessário comprovar risco atual, iminente e comprovado de danos que podem sobrevir pelo desempenho de uma atividade para que se imponha a adoção de medidas de precaução ambiental. Há de se considerar e precaver contra riscos futuros, possíveis, que podem decorrer de desempenhos humanos. Pelo princípio da prevenção, previnem-se contra danos possíveis de serem previstos. Pelo princípio da precaução, previnem-se contra riscos de danos que não se tem certeza que não vão ocorrer (ADI 101, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 01 jun. 2012).

A utilização de agrotóxicos, ao acarretar riscos à saúde humana e ao equilíbrio da fauna e da flora, mostra inafastável a incidência do princípio da precaução, que deve orientar o agir do Estado. Registre-se, contudo: é lícita e constitucional a regulação e fiscalização sobre a sua utilização (Lei n.º 7.802/89, Lei n.º 9.294/96 e inúmeras normas infralegais); nada obstante, é desconforme às normas constitucionais o seu fomento, em detrimento, ademais, de outras alternativas à produção.

A Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica sustenta que é crescente no mundo a demanda por produção das agriculturas de base agroecológica e orgânica, que "*possibilitam à população a melhoria de qualidade de vida por meio da oferta e consumo de alimentos saudáveis e de uso sustentável dos recursos naturais*" (eDOC 150, p. 3).

Ademais, em manifestação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República, sustentou-se que *"a agroecologia é um novo paradigma de desenvolvimento agrícola que não*

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

só apresenta fortes conexões conceituais com o direito humano à alimentação, como também demonstra resultados para avançar rapidamente no sentido da concretização desse direito humano para muitos grupos vulnerabilizados em vários países" (eDOC 140, p. 5).

Por outro lado, 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.

Analisando-se o tema sob a perspectiva internacional, nota-se a Conferência Internacional sobre a Agricultura Orgânica e Segurança Alimentar, organizada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura em 2007, teve como conclusão a necessidade de substituir a agricultura convencional. E, no mesmo sentido, em 2010, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento recomendou que os governos estimulassem a agricultura sustentável.

Entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, como visto no relatório do TCU, o de número de 2, "acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável", prevê, como subitem, o 2.4: *"Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo."*

Segundo o TCU, porém:

> "156. Em vez de fomentar a redução do consumo excessivo de agrotóxicos no país, o governo incentiva o seu uso por meio de desonerações tributárias concedidas à importação, à produção e à comercialização interestadual de agrotóxicos. Ao reduzir a tributação, o governo brasileiro fomenta o uso desses produtos e atua de forma contraditória e contraproducente aos objetivos das políticas que buscam garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos, a exemplo da PNAPO e do Plano ABC."

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

O objetivo de número 12, por sua vez, é justamente o de "Consumo e Produção Responsáveis", assegurando padrões sustentáveis. No objetivo 12.4, busca-se: " *Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente."*

Em dezembro de 2019, estudo divulgado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) mostrou que 23% de 4.616 amostras de alimentos analisadas possuem irregularidades em relação ao uso de agrotóxicos (GAMBA, Carla. 23% dos alimentos analisados pela Anvisa possuem irregularidade com agrotóxico. Disponível em: <www.jota.info /tributos-e-empresas/saude/23-alimentos-analisados-pela-anvisa-irregularidade-agrotoxico-10122019>. Acesso em 15 jan. 2020).

O quadro que daí emerge traduz ofensa ao direito constitucional à saúde.

Conclusão

Diante do exposto, conclui-se 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.

Diante da inexistência de alíquota no caso do IPI, a declaração de inconstitucionalidade abre as portas ao diálogo interinstitucional, nos moldes do item 9.5 do acórdão n.º 709/2018 do TCU acima citado, cabendo notificar às autoridades lá mencionadas, para as seguintes providências quanto à fixação das alíquotas, a fim de que:

> (i) a Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Fazenda, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, :
>
> 1. adotem providências para atribuir a órgão ou entidade do Poder Executivo o papel de supervisão da desoneração tributária de IPI incidente sobre a importação, produção e comercialização de agrotóxicos;

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00

2. adotem providências para criar mecanismos de acompanhamento e avaliação periódica da desoneração tributária de IPI incidente sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos, com a definição de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dessa desoneração, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, no intuito de verificar se essas medidas alcançam os fins a que se propõem;

(ii) a Secretaria da Receita Federal do Brasil promova a desagregação e a divulgação dos dados sobre a desoneração tributária referente a agrotóxicos e demais itens que compõem o gasto tributário 'Desoneração da cesta básica' no Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), a fim de promover a transparência das desonerações tributárias federais;

(iii) a Casa Civil da Presidência da República, de forma participativa e em conjunto com o Ministério da Fazenda, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Câmara de Comércio Exterior, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e demais interessados, avalie a oportunidade e a viabilidade econômica, social e ambiental de utilizar o nível de toxicidade à saúde humana e o potencial de periculosidade ambiental, dentre outros, como critérios na fixação das alíquotas dos tributos incidentes sobre as atividades de importação, de produção e de comercialização de agrotóxicos;

DISPOSITIVO

Ante o exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade, a qual se julga integralmente procedente, declarando-se 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.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00