R E L A T Ó R I O

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em face das cláusulas 1ª e 3ª do Convênio 100/97 do CONFAZ e dos itens da Tabela do IPI referentes aos agrotóxicos (Decreto 7.660, de 23 de dezembro de 2011).

Eis o teor das normas impugnadas:

> "Convênio CONFAZ 100/1997
>
> **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"

Em suas razões, após tecer considerações sobre o panorama do uso dos agrotóxicos no mundo e neste país, a requerente cinge suas impugnações nestes parâmetros constitucionais:

> "A renúncia fiscal viola frontalmente as normas constitucionais, ademais quando analisadas sistematicamente. Neste ínterim, destacam-se três violações centrais que a isenção fiscal de agrotóxicos realiza: sua incompatibilidade e violação do direito ao meio ambiente equilibrado, do direito à saúde e do princípio da seletividade (e o correlato da essencialidade) tributária."

Nesse sentido, sustenta ofensa ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição da República, pois " *esses produtos químicos eliminam insetos necessários ao equilíbrio das plantas, contaminam a terra, o ar e os recursos hídricos,* " sendo que a " *exposição aos agrotóxicos pode ocorrer através do trabalho, do ambiente e do consumo.* " A esse respeito, colaciona aos autos uma série de pesquisas científicas correlatas à saúde pública e de casos concretos de degradação ambiental decorrentes do uso de agrotóxicos.

Ainda nesse tópico, convém reproduzir a seguinte argumentação:

> "Neste ínterim, destaque-se que o objeto questionado não está no uso em si das substâncias, mas em seu estímulo por meio de renúncia fiscal do Estado. Tal incentivo torna a prática perdulária e não se justifica por critérios econômicos, considerando a magnitude do porte desta indústria, tampouco normativo, considerando que o incentivo e o uso intensivo de agrotóxicos afronta a tutela do ambiente equilibrado e o direito a saúde.
>
> Ademais, esta forma de incentivo afronta as diretrizes do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e,

> principalmente, do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (PRONARA), que explicitamente recomenda o fim das renúncias fiscais para os agrotóxicos."

Por outro lado, articula a violação ao direito à saúde, haja vista que deriva do estímulo fiscal aos agrotóxicos um crescimento exponencial dos impactos à saúde, com esteio em estudos e recomendações técnicas da Organização Mundial de Saúde, Sistema Único de Saúde e da Organização Panamericana de Saúde.

A propósito, afirma com base em diversos artigos científicos a correlação entre a utilização dos agrotóxicos e a incidência de doenças nos sistemas nervoso, respiratório, endócrino, reprodutivo, imunológico, bem como de neoplastia em diversos órgãos do corpo humano, com especial frequência nos trabalhadores rurais que laboram em áreas próximas à utilização intensiva dos agrotóxicos.

Acerca dos impactos do uso dos agrotóxicos para a saúde humana, transcreve-se excerto da exordial:

> "Importante considerar que os impactos do uso de agrotóxicos para a saúde humana consistem em problema de saúde pública e atingem diretamente o Sistema Único de Saúde, aumentando em quantidade e complexidade sua demanda o que gera, por evidente, custos financeiros arcados pelo Estado – que a um só tempo deixa de arrecadar e suporta os custos dos efeitos danosos à saúde.
>
> Nesse contexto, os custos para o tratamento das doenças e óbitos ocasionados pelo uso dos agrotóxicos são internalizados pela sociedade, enquanto que as empresas que os utilizam externalizam os efeitos dos riscos e impactos negativos da atividade econômica."

Por fim, alude que gastos tributários com agrotóxicos subvertem a lógica do princípio da seletividade tributária e respectivo vetor orientativo da essencialidade do bem de consumo tributado.

Translada-se novamente trecho da petição inicial (eDOC 1, p. 33):

> "No caso em apreço, ainda que se queira argumentar que os agrotóxicos são 'essenciais' para a produção de alimentos do país, tal argumento não deve prosperar, pois:
>
> 1. não são os alimentos, mas sim os agrotóxicos que recebem benefícios fiscais;

2. tais produtos fazem parte do processo produtivo da indústria agrícola e, portanto, devem ser custeados por quem aufere lucro com a atividade econômica;

3. não é razoável que o Estado considere como essencial substâncias que, comprovadamente, lesionam o direito à saúde e ao ambiente e;

4. o uso de agrotóxicos não possui relação, tampouco é essencial para a dignidade da pessoa humana, ao contrário, viola direitos fundamentais e,

5. primordialmente, não há qualquer vinculação entre a produção agrícola e o estímulo aos agrotóxicos, conforme demonstram as pesquisas mencionadas no tópico sobre as violações do direito ao meio ambiente."

Além do pedido de concessão de medida cautelar por decisão monocrática *ad referendum* do Plenário, já superado pelo recurso ao rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, requereu " *f) A realização de audiência pública para que sejam ouvidos especialistas e autoridades na matéria, nos moldes do art. 9º, §1º da Lei 9.868/99.* "

Em 1º de julho de 2016, diante da relevância da matéria e sua importância para a ordem social e segurança jurídica, adotei o rito supracitado, a fim de possibilitar ao Supremo Tribunal Federal a análise definitiva da questão.

Informações prestadas pela Presidência da República em que se defende que a Constituição da República " *não veda, absolutamente, que diplomas legais concedam benefícios fiscais do ICMS e do IPI aos agrotóxicos.* "

Em suma, apresenta as seguintes justificativas para a constitucionalidade da política fiscal isentiva em questão (eDOC 37, pp. 7 e 8):

"Ora, evidentemente, o benefício fiscal a favor do agrotóxicos, não favorecerá que o produtor de alimentos coloque o defensivo agrícola em nível excessivo ou desaconselhável, pois embora com a redução da base de cálculo do ICMS e isenção do IPI, o preço desses insumos, ainda assim, pesam no custo da produção.

Insta colimar que o mal maior para o meio-ambiente é o uso indiscriminado e excessivo de agrotóxicos, o que é desaconselhável e é combatido com a fiscalização ambiental e em defesa da saúde pública.

Obviamente, que o esporádico ou eventual uso mal feito dos agrotóxicos, que a fiscalização dos órgãos próprios estão agindo para

obstar, potencialmente desfavorável ao meio-ambiente e à saúde, não é capaz e suficiente para tornar inconstitucionais os benefícios fiscais relativos ao ICMS e IPI desses produtos.

Ora, quando os diplomas legais guerreados estabelecem benefícios fiscais em favor dos agrotóxicos não estão buscando privilegiar o setor, como insinua o requerente, mas aspiram a assegurar a baixa nos preços dos alimentos, já que a realidade é que os agrotóxicos ainda representam relevantes insumos, para o acréscimo e barateamento da produção agrícola e para a redução dos preços das *comodites* brasileiras (como a soja, o milho, o café, etc.), sendo indispensáveis para que o Brasil vença a difícil concorrência entre os países exportadores de produtos alimentícios.

Outrossim, no estágio atual, a ciência ainda não conseguiu proporcionar uma alternativa, realmente, eficaz, ou seja, ainda não viabilizou aumento eficaz e economicamente viável da produção agrícola, sem o uso de agrotóxicos, substâncias que preservam as plantas e os alimentos da ação danosa de seres vivos considerados nocivos."

Nesses termos, defende que não há obstativo em nível constitucional aos entes tributantes para no uso de sua discricionariedade política na seara fiscal conceder ou autorizar normas de isenção do IPI e do ICMS em favor de agrotóxicos.

Defende, ainda, a concretização do critério da seletividade fiscal pela seguinte lógica (eDOC 37, p. 14):

"Destarte, o Poder Executivo e os legisladores, quando estabeleceram benefícios fiscais do ICMS e do IPI em favor dos agrotóxicos, visou, dentro do seu alvedrio político exclusivo, justamente, atender ao aumento e barateamento da produção alimentícia nacional, com o fito de proporcionar alimentos a grande maioria da população brasileira e favorecer a conquista pelo Brasil de mercados externos, no acirrado e concorrido campo do comércio internacional de alimentos, sendo que tais benefícios não têm o condão de aumentar de forma inadequada o uso de agrotóxicos, pois mesmo com os benefícios fiscais, pesa o preço desse insumo na produção, sem falar que existem órgãos do Poder Público encarregados de fiscalizar e inibir a utilização excessiva ou inadequada dos agrotóxicos em proteção ao meio ambiente e à saúde da população."

Na condição de *defensor legis,* a Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade, porquanto "*a concessão de benefícios fiscais em relação aos agrotóxicos não gera, por si só, qualquer violação às normas constitucionais de proteção à saúde e ao meio ambiente* "(eDOC 39, p. 8). A ofensa direta à ordem constitucional decorreria da utilização indiscriminada e excessiva de agrotóxicos, atividade combatida pelo Poder Público no âmbito da fiscalização ambiental e em defesa da saúde. Assim, eventual uso abusivo dos produtos não derivaria das normas impugnadas, não havendo inconstitucionalidade na espécie.

Por sua vez, a Procuradora-Geral da República noticiou a revogação do Decreto 7.660/2011 pelo Decreto n. 8.950/2016, sem, no entanto, alteração substancial. No mérito, manifestou-se pela procedência desta ação, conforme parecer assim ementado (eDOC 70, pp. 1 a 3):

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. DIREITO À SAÚDE. POLÍTICA FISCAL DE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS AOS AGROTÓXICOS. CONVÊNIO ICMS 100/97 DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA – CONFAZ. DECRETO 8.950/2016. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 196 E 225, DA CONSTITUIÇÃO. RESPONSABILIDADE INTERGERACIONAL. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR. EXTRAFISCALIDADE. PROCEDÊNCIA.
>
> 1. A Constituição Federal tem o meio ambiente em elevadíssima conta. Dele trata, inicialmente, no inciso LXXIII do artigo 5º, habilitando o cidadão a propor ação popular que vise à anulação de ato lesivo a esse bem de uso comum do povo. Já o artigo 23, VI, da Carta Republicana revela mais um especial apreço pelo tema, ao elencar, na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a tarefa de 'proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas'. Torna a manifestar a melhor de suas preocupações tutelares na matéria, ao fazer do meio ambiente um epicentro da ação civil pública a ser manejada pelo Ministério Público (CR, art. 129, III).
>
> 2. O desvelo com o meio ambiente foi tanto que a Lei Fundamental dele também cuidou, autonomamente, no Capítulo VI do Título VIII. E o fez para pontificar que o 'meio ambiente ecologicamente equilibrado' é direito de todos, erigindo-o, ainda, à condição de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, conforme proclama o artigo 225 da Magna Carta. O constituinte incumbiu, ainda, o Poder Público de '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' (CR, art. 225, § 1º, VII).

3. Além disso, a Carta Federal impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, arrolando as competências-deveres que incumbe minimamente a esse Poder, não sem antes fazer da 'defesa do meio ambiente' um dos pilares da própria Ordem Econômica brasileira (CR, art. 170, VI).

4. É curial mencionar que a seara laboral está intrinsecamente conectada à noção de meio ambiente equilibrado e sustentável, notadamente quando se analisa o uso de agrotóxicos. O meio ambiente do trabalho está inserto no meio ambiente geral, de modo que é impossível alcançar qualidade de vida sem ter qualidade de trabalho.

5. Nessa linha, o constituinte de 1988 tratou de inserir no texto constitucional, como direito social trabalhista mínimo, a 'redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança' (CR, art. 7º, XXII). O trabalho é atividade dignificante, não podendo, destarte, servir de instrumento de alienação da pessoa humana e de sua saúde. Em abono, para exercer o trabalho, o homem não pode perder a saúde (CR, art. 196), sem a qual o direito à vida não se sustenta.

6. O ordenamento constitucional, internacional e infraconstitucional demonstra a preocupação com a utilização os agroquímicos, impondo severas restrições à produção, registro, comercialização e manejo, com vistas à proteção do meio ambiente, da saúde e, sobretudo, dos trabalhadores.

7. Os instrumentos tributários impugnados percorrem o caminho inverso, eis que, ao estipularem benefícios fiscais aos agrotóxicos, intensificam o seu uso e, portanto, sujeitam o meio ambiente, a saúde e a coletividade dos trabalhadores aos perigos inerentes ao manuseio em larga escala. Nesse aspecto, além de divergir da compreensão do princípio do poluidor-pagador, não atende à necessidade de implementação de uma política voltada à responsabilidade intergeracional.

8. Em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055, de 1º de junho de 1995, haja vista o 'consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura' (ADI 3937/SP)

9. O magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal inclina-se a dar preferência ao direito ao meio ambiente, quando necessita ponderá-lo com outros interesses coletivos (ADI 4983/CE, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO).

> 10. Ao fomentar a intensificação do uso de agrotóxicos, o Estado descumpre importante tarefa de extração constitucional, referente à preservação do meio ambiente e afronta diretamente a melhor compreensão do princípio constitucional do poluidor-pagador.
>
> 11. Portanto, o incentivo fiscal endereçado aos agrotóxicos traduz prática contrária ao aos ditames constitucionais de proteção ao meio ambiente (CR, art. 225) e à saúde (CR, art. 196), sobretudo dos trabalhadores.
>
> 12. Parecer por conhecimento da ação e por procedência do pedido."

Em 20 de novembro de 2017, solicitei pareceres e opiniões técnicas a diversos órgãos governamentais e entidades no que diz respeito a nuances fáticas e técnicas da temática subjacente à demanda, nos termos do art. 9º, §1º, da Lei 9.868/1999.

A Greenpeace Brasil manifestou-se no sentido de que o modelo agrícola brasileiro é convencional, i.e, baseado na produção em larga escala e na maximização da produção, implicando diversas externalidades negativas e utilizando exaustivamente dos recursos naturais. Anota que a utilização de agrotóxicos, além dos impactos ambientais e sociais, acarreta riscos à saúde humana, causando intoxicações agudas e crônicas. Conta que realizou testes toxicológicos em Brasília e São Paulo em setembro de 2017, constatando que 60% dos alimentos testados apresentaram algum tipo de resíduo de pesticida e 36% estava em desconformidade com a legislação, ressaltando a necessidade de observância do princípio da precaução, salientando a possibilidade de adoção de produção agroecológica. Junta vários estudos sobre o tema: "Enfraquecimento e perda de colônias de abelhas no Brasil: há casos de CCD?"; "Agrotóxicos – Usos e Implicações"; "Agricultura tóxica: um olhar sobre o modelo agrícola brasileiro" (eDOC 132).

O Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (eDOC 136) informou que o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos no mundo desde 2008, tendo o mercado nacional do produto crescido 190% entre 2000 e 2010, superando o crescimento mundial de 93%. Ademais, sustentou que há evidência científica suficiente na literatura nacional e internacional sobre as consequências severas do uso de agrotóxicos para a saúde humana e saúde ambiental, com efeitos e potencial carcinogênicos e doenças de inúmeras ordens. Em relação ao objeto desta ADI, concluiu o seguinte (eDOC 136, p. 10):

> "Pode-se concluir que medidas de isenção fiscal concedidas às indústrias produtoras de agrotóxicos mantém e reproduzem o modelo de produção de alimentos baseados nos princípios do agronegócio impactando negativamente a supremacia das práticas agroecológicas como alternativa dominante, em detrimento da agricultura convencional. Nesse sentido, tais medidas caminham na direção oposta às ações de promoção e proteção da saúde e de prevenção de doenças crônicas, com o câncer, desenvolvidas pelo Instituto Nacional do Câncer (…) Vale lembrar que o crescimento progressivo de uso de agrotóxicos no país não está sendo capaz de eliminar a fome no Brasil, gerando severas consequências para a saúde e impactos socioambientais negativos e mais pobreza, com o avanço das fronteiras agrícolas".

A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda informou que não consta na ata da 35ª Reunião Extraordinária do CONFAZ realizada em 04.01.1997, no qual se aprovou o convênio ICMS 100/1997, a justificação da aprovação do benefício fiscal, " *havendo apenas referência à preocupação do então Presidente do Conselho quanto aos possíveis efeitos negativos da ausência de incentivos fiscais aos insumos agrícolas, por meio da elevação de preços de insumos que compõem a cesta básica* " (eDOC 137, p. 1). Assim, houve motivação individual de todos os Estados e do Distrito Federal para a adoção da renúncia fiscal. No tocante ao IPI, foi identificado que o atual tratamento tributário vige, pelo menos, desde o Decreto 89.241/1983, logo " *não tem horizonte temporal definido, mesmo porque não caracteriza uma exceção ao sistema tributário de referência (…) Até por isso, cumpre reforçar, a alíquota zero do IPI para agrotóxicos não tem sido considerado gasto tributário pela RFB nos seus diversos relatórios anuais do Demonstrativo de Gastos Tributários* " (eDOC 137, p. 3).

O Ministério do Trabalho informou que " *as estatísticas quanto às irregularidades no uso de agrotóxicos, bem como as relativas aos acidentes ou doenças relacionados ao trabalho ficam prejudicadas, seja devido à subnotificação, seja devido ao fato da inspeção do trabalho não alcançar todos os estabelecimentos, tornando-as pouco representativas do que realmente ocorre nas atividades rurais* "(eDOC 139, p. 4).

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República (eDOC 140) manifestou-se sobre os modelos produtivos do agronegócio e da agricultura familiar e camponesa e as propostas apresentadas pelo órgão como alternativas viáveis ao uso massivo de agrotóxicos pelo modelo produtivo hegemônico.

O Ministério do Meio Ambiente encaminhou parecer do Ibama no qual se conceituou os agrotóxicos e versou sobre o processo de aprovação desse produto (eDOC 144, p. 4):

> "Nesse contexto, na avaliação dos agrotóxicos e afins realizada por este Instituto, procura-se conhecer o produto ou o agente de controle o mais amplamente possível e, frente a critérios estabelecidos em norma técnica, verificar um possível enquadramento como produto de periculosidade impeditiva à obtenção de registro. Caso o produto não apresente característica proibitiva, são estabelecidas, dentro do conhecimento disponível, as medidas restritivas e as orientações de uso necessárias para a mitigação do risco de ocorrência de danos inaceitáveis.
>
> A efetividade das recomendações e restrições de uso definidas por ocasião do registro do produto, expressas no rótulo e na bula, depende, porém, da adoção pelos aplicadores das medidas estabelecidas. O uso incorreto é considerado nocivo ao meio ambiente (…) Acreditamos que o uso dos agrotóxicos e afins, conforme recomendações aprovadas, cause um nível mínimo de dano, sendo este tolerável pelo meio ambiente. O uso irregular, ou seja, fora do que foi aprovado por este Instituto, ou que não observe as prescrições agronômicas, é considerado danoso ao meio ambiente, embora a extensão do dano só possa ser dimensionada frente ao caso concreto."

O Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos – CTA (eDOC 145 e 209) explicou o conceito, o procedimento de registro e a cadeia de responsabilidade na utilização dos agrotóxicos, além da organização do controle pós-registro e fiscalização. Em relação à intensidade, o Brasil, em valores absolutos, é o maior mercado mundial; em termos relativos à extensão da área cultivada, é o sétimo; e, em relação ao volume de produção, o décimo primeiro. Salienta que tem crescido o número de agentes biológicos e microbiológicos disponibilizados no mercado, mas a as inovações dependem de investimentos. Destaca o Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara) de iniciativa da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO).

A ANVISA (eDOC 146) esclareceu que realiza a avaliação e classificação toxicológica no processo de registro de agrotóxicos e afins, além de monitorias seus resíduos em alimentos, para o qual foi criado o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA), indicador anual que permite a implementação de ações de natureza regulatória, fiscalizatória e educativa. Anota que o sistema de produção agrícola

proeminente no Brasil é a monocultura extensiva, caracterizada por processos altamente tecnológicos, alta mecanização e cadeias logísticas complexas voltadas principalmente para a exportação. No entanto, a maioria dos agricultores brasileiros são pequenos proprietários, ocupando apenas 3% da área total das propriedades, estando mais suscetíveis a necessidade de aplicação de agrotóxicos com equipamentos manuais e em condições de maior exposição do trabalhador. Ressalta (eDOC 146, p. 3):

> "E considerando que é papel da Anvisa enquanto órgão de saúde promover e proteger a saúde da população é de interesse institucional e social que se diminua a utilização dos agrotóxicos de maior perigo e risco e que o perfil de toxicidade dos agrotóxicos disponíveis para o uso na agricultura diminua e, nessa direção, é importante ressaltar que, de acordo com os Decretos n. 4.074/2002 e 6.913/2009, o registro dos produtos de baixa toxicidade e periculosidade, incluindo os produtos fitossanitários com uso aprovado para a agricultura orgânica, tem tramitação priorizada, sendo que produtos fitossanitários com uso aprovado para a agricultura orgânica para uso próprio são dispensados de registro. Ainda como informação relevante no que se refere a alternativas de uso aos agrotóxicos de maior periculosidade e toxicidade destacamos já haver o registro de mais de cem produtos comerciais a base de microrganismos ou agentes biológicos, indicados para o controle de mais de cem alvos biológicos diferentes encontrados em culturas agrícolas de grande importância econômica e para a segurança alimentar, cuja utilização apresenta potencial de substituição ou redução do uso dos agrotóxicos químico- sintéticos.
>
> Da mesma forma, esta Anvisa não regulamenta mercado de alimentos, nem de agrotóxicos e afins, não nos sendo possível avaliar o impacto econômico da extinção dos benefícios fiscais para os produtos agrotóxicos e afins. De sorte, na área de agrotóxicos a redução dos custos de registros foi um dos incentivadores da implementação da avaliação por equivalência, instituída por meio do Decreto n. 4074/02.
>
> Com a implementação desse tipo de avaliação, a demanda de pleitos de registro e o crescimento de um mercado paralelo de "títulos de registro", cresceu vertiginosamente, a ponto de que em 2010, de acordo com estudo da Universidade Federal do Paraná, patrocinado pela Anvisa, 50% dos produtos registrados eram apenas ativos das empresas e não eram comercializados ao produtor final. Esse cenário, somente ocorreu porque as taxas cobradas para fins de avaliação toxicológica e ambiental são ínfimas quando considerado o lucro que o título, ou mesmo o comércio, do agrotóxico, ou afim gera."

O Ministério Público do Trabalho (eDOC 147) contou que desde o fim da década de 1990, a Organização Internacional do Trabalho – OIT já alertava sobre o perigo dos agrotóxicos para os trabalhadores, especialmente os rurais, assim como a Organização Mundial de Saúde – OMS estima entre 2 e 5 milhões de casos de intoxicações por ano. No Brasil, há subnotificação dos casos, e aqueles que são notificados são de intoxicação aguda e, ainda assim, em quantidade elevada. O MPT atua na fiscalização, especialmente da obediência à Norma Regulamentar – NR 31 do Ministério do Trabalho, em seu item 31.8, que trata de medidas de proteção a *"agrotóxicos, adjuvantes e medidas afins",* havendo expressivo número de procedimentos relacionados ao tema, com a criação, inclusive, do grupo de trabalho "GT Agrotóxicos" (Portaria n. 583/2016). Judicialmente, cita a ACP n. 0022200-28.2007.5.15.0126, da 2ª Vara do Trabalho de Paulínia/SP, em que pleiteou a contratação de plano de saúde a trabalhadores e familiares atingidos por "desastre decorrente do tratamento inadequado dos dejetos da produção de agrotóxicos (contaminação do solo e de lençóis fréaticos), ação conhecida como caso Shell-Basf"; a ACP n. 0000181-62.2015.5.23.0146, da Vara do Trabalho de Sapezal/MT, a ACP n. 0024122-20.2013.5.24.0005, da 5ª Vara do Trabalho de Campo Grande/MS, atualmente no TST, a ACP 0000361-68.2015.5.14.0101, da Vara do Trabalho de Ouro Preto do Oeste/RO, a ACP 0000270-20.2014.5.20.0012, da Vara do Trabalho de Estância/SE, a ACP 0010641-60.2016.5.03.0169, da 2ª Vara do Trabalho de Alfenas/MG, a ACP 0011967-03.2015.5.15.0025, em que pleiteia obrigação de fazer e/ou o pagamento de danos morais coletivos pelo descumprimento das normas de segurança do trabalho; a "Operação Deriva", em conjunto com os Ministérios Público Federal e Estadual, "visando ao combate de irregularidades na pulverização aérea de agrotóxicos." Objetivamente, em resposta aos questionamentos encaminhados (eDOC 147, p. 23):

> *"É positiva a resposta ao primeiro quesito. Há subsídios empíricos de natureza oficial para estabelecer inferência causal entre a utilização de agrotóxicos e os impactos negativos na saúde do trabalhador rural e também do trabalhador que labora na produção dos defensivos agrícolas. Conforme exposto (item 1), o Ministério da Saúde mantém dados oficiais sobre casos de intoxicação ocupacional por exposição a agrotóxicos, objeto de notificação, e pesquisas científicas demonstram que esses números são subestimados em decorrência de falhas no procedimento de notificação e no diagnóstico das causas relacionadas ao trabalho.*

Por força dessa inferência causal entre a utilização de agrotóxicos e os impactos negativos à saúde do trabalhador, o Ministério do Trabalho e Emprego editou o item 31.8 da NR 31, que trata de especificar medidas, acima transcritas (item 2), a serem adotadas pelos empregadores com vistas a eliminar ou reduzir os riscos de contaminação por agrotóxicos no ambiente de trabalho.

Em resposta ao segundo quesito, apontam-se exatamente as medidas previstas no referido item 31.8 da NR 31 do Ministério do Trabalho e Emprego como aquelas previstas na legislação de controle de riscos de índole individual ou coletiva mais passíveis de inobservância pelos agentes econômicos. Por tal razão, essas medidas constituem objeto da maioria dos pedidos de tutela inibitória previstos nas ações civis públicas ajuizadas pelo MPT sobre o tema dos agrotóxicos."

A Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz (eDOC 148) anotou que o tema é objeto de suas pesquisas e atividades de monitoramento. Trata-se, afirma, de " *grave problema de saúde pública pela ampla exposição da população humana aos agrotóxicos, em especial aos trabalhadores, pela exposição crônica a baixas doses ao longo de toda a cadeia produtiva, pela exposição de outras espécies animais e vegetais, e pela contaminação do ambiente (água, solo e ar)* " (eDOC 148, p. 2). Aponta fatores de complexidade que dificultam a representação da situação real do problema: impossibilidade de replicação em laboratório; limitações do método científico; subregistro dos dados oficiais; vulnerabilidades institucionais e sociais e o caráter permanente do registro, somados à facilidade de acesso, " *em parte devido às isenções fiscais, que acabam por facilitar a compra dos venenos e, em contrapartida, deixam para o Estado todo o ônus decorrente das contaminações ambientais e das intoxicações humanas, em um modelo que contra lucros e socializa prejuízos* " (eDOC 148, pp. 3 e 4). Assim, o monitoramento de agrotóxicos em água, solo e alimentos está aquém do necessário para definir o perfil de contaminação e de exposição real. Anota que apesar dos dados subdimensionados, no Brasil, entre 2007 e 2014 foram contabilizadas mais de 25 mil intoxicações por agrotóxicos e 1.186 óbitos, conforme dados do Ministério da Saúde, seja pelo seu "uso habitual" "acidental" ou "tentativa de suicídio", a qual pode estar associada a toxicidade causada pelos agrotóxicos, principalmente referentes ao grupo dos organofosforados, que causam depressão do Sistema Nervoso Central. Além disso, citando pesquisas científicas, menciona agravos crônicos como diversos tipos de cânceres, principalmente do Linfoma Não-Hodgkin ,

alteração das funções reprodutivas, malformações congênitas, desregulação hormonal, desordens neurodegenerativas, inclusive, transtornos parkinsonianos.

A Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (eDOC 150) contou que o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO é instrumento de implantação da Política do setor, instituída pelo Decreto n.º 7.794/2012. Esclarece que (eDOC 150, p. 3):

> "A produção orgânica e a de base agroecológica 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. A demanda por esta produção é crescente, em nível mundial e nacional. Em 2013, o mercado dos EUA movimentou 27 bilhões de dólares e em 2015 saltou para 43 bilhões de dólares. A França, desde 20l3, formula sua política agrícola com base na agroecologia, com metas de redução de 25% do consumo de agrotóxicos até 2020 e de 50% até 2025. Em setembro de 2017, a França anunciou que banirá o glifosato até 2022. O glifosato é o líder brasileiro de 'vendas. Segundo o estudo ''Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia", da pesquisadora. Larissa Mies Bombardi, do Laboratório de Geografia Agrária da Universidade de São Paulo, divulgado em 2017, o Brasil tem 504 agrotóxicos de uso permitido. Desses, 30% são proibidos na União Europeia: alguns há mais de uma década.
>
> Estudos realizados pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); pela Academia Nacional de Ciências dos EUA, pela Universidade de Essex no Reino Unido, entre outros, provam que os Sistemas de Produção agroecológicos são capazes de garantir o abastecimento de a1imentos e outros produtos de origem agrícola, sem esgotar os recursos naturais não renováveis, e ainda os recuperando."

No Brasil, porém, maior parte do apoio ainda é dado à agricultura que utiliza insumos químicos, e a proposta do PRONARA, Plano Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos, elaborado pela CNAPO, em seu eixo III, Iniciativa 2.3, é justamente a *"retirada imediata da isenção dos impostos (ICMS, PIS/PASEP, COFINS e IPI) sobre a produção e comercialização de agrotóxicos"* (eDOC 150, p. 6). No entanto, não foi aprovado pelo Governo Federal.

O CEPEDISA – Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário apresentou manifestação com a seguinte ementa (eDOC 151, pp. 1 e 2):

EMENTA: ANÁLISE DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS DE IPI E ICMS AOS AGROTÓXICOS. DANOS À SAÚDE PÚBLICA. NEXO CAUSAL. IMPOSSIBILIDADE DE GRADAÇÃO DA NOCIVIDADE ANTE RISCOS DESCONHECIDOS. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AOS ARTS. 196; 225, §1°, V; 153, §3°, I; 155, §2º, III E 150, §6º DA CONSTITUIÇÃO.

1. Há uma necessária relação de causalidade fático-normativa entre o uso de agrotóxicos, ainda que em patamares regulares, e consequências maléficas à saúde pública, uma vez que diversos efeitos agudos e crônicos já foram cientificamente comprovados (riscos conhecidos), determinando a edição de diversas normas nacionais e internacionais protetivas que buscam minimizar tais consequências.

2. É inviável o estabelecimento de gradação de nocividade dos agrotóxicos no Brasil para fins de concessão de incentivos fiscais, já que, frente aos riscos desconhecidos, o princípio constitucional da precaução recomenda que medidas econômicas devem ser utilizadas para a proteção da saúde e que a tomada de decisão política não deve interpretar a nocividade cientificamente desconhecida dos agrotóxicos como se não houvesse riscos.

3. Quanto à atual política de concessão de incentivos fiscais de IPI e ICMS aos agrotóxicos:

a) Caracterizada violação ao dever constitucional de reduzir o risco de doenças e outros agravos à saúde (art. 196, caput, da CR), já que tais políticas de incentivos fiscais de IPI e ICMS aos agrotóxicos e seus ingredientes ativos incidem sobre substâncias banidas pelos órgãos nacionais competentes e/ou repudiadas internacionalmente;

b) Desobediência ao direito à alimentação adequada e saudável (art. 6°., caput, da CR), à medida em que o uso de agrotóxicos na agricultura e pecuária produz alimentos em desacordo com as diretrizes da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e, consequentemente, prejudiciais à saúde;

c) Violação ao princípio constitucional da precaução (art. 225, §1°., V, da CR), pois, considerando que os agrotóxicos produzem riscos desconhecidos à saúde pública, o Estado brasileiro tem o dever de coibir o seu consumo, utilizando o instrumento da exacerbação da carga tributária do IPI e do ICMS para mitigar os riscos ainda cientificamente não previstos à saúde pública e garantir a segurança alimentar e nutricional;

d) Ofensa ao princípio da seletividade do IPI e do ICMS (art. Art. 153,§3°, I e art. 155, §2o, III, ambos da CR), tendo em vista que a concessão de incentivos fiscais aos agrotóxicos subverte a lógica da função extrafiscal desses impostos ao estimular o consumo de

produtos nocivos à saúde pública que foram banidos internamente pela ANVISA e/ou considerados altamente perigosos por convenções internacionais ratificadas pelo Brasil;

e) Desrespeito ao princípio da legalidade tributária para a concessão de isenção tributária (art. 150, §60, da CR), tendo em vista que a atribuição de alíquota zero ao IPI incidente sobre os agrotóxicos constitui, na verdade, uma isenção travestida que só poderia ser efetivada por meio de lei específica.

Em sua manifestação, ressalta os riscos dos agrotóxicos à saúde e os custos diretos e indiretos disso derivados, afirmando que *"todo agrotóxico, mesmo aquele corretamente e racionalmente manipulado, provoca efeitos nocivos à saúde pública, seja por da manifestação de sintomas de intoxicação aguda, seja mediante a manifestação de sintomas de intoxicação crônica"* (eDOC 150, p.11) e que " *seria equivocado afirmar que existe um nível de segurança alimentar aceitável no Brasil, pois apenas os potenciais riscos de intoxicação alimentar aguda advindos da exposição dietética e nutricional a resíduos agrotóxicos foram mensurados, a partir de um número restrito de culturas e de ingredientes ativos, restando sem avaliação e comprovação os riscos potenciais decorrentes da exposição crônica"* (eDOC 150, p. 12).

A Associação Nacional de Defesa Vegetal – ANDEF trouxe informação sobre as culturas que mais utilizam agrotóxicos. Afirma que " *o produtor rural usa apenas o necessário para proteger os seus cultivos das pragas da nossa agricultura tropical, nem mais e nem menos"* (eDOC 152, p. 3). Sustenta que as tecnologias agrícolas – entre as quais o uso de defensivos – permite que o país use apenas 7,6% do seu território para lavouras. Os produtos utilizados no Brasil também seriam utilizados em outros países. Afirma que a retirada dos benefícios fiscais faria com que o preço do produto aumentasse, sem que isso implicasse aumento do preço de venda do produto agrícola, uma vez que o valor de venda do produto agrícola é determinado pelo valor em bolsa. Haveria o risco de, para manter a lucratividade, o produtor buscar produtos de menor qualidade e até ilegais, o que pode causar também a resistência aos fungicidas. Afirma desconhecer estudos de relação de causalidade entre o uso de agrotóxicos e consequências maléficas ao meio ambiente e à saúde pública.

A Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil – CNA (eDOC 153) afirmou que o *"uso de produtos fitossanitários não é uma particularidade da agricultura brasileira"* (p. 3) e que *"a Lei de Agrotóxicos está harmonizada com parâmetros internacionais"* (p. 3), tanto que o Brasil é

membro do *Codex Alimentarius,* programa conjunto entre a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), cujo foco é a segurança alimentar. Sustenta que eventual retirada do benefício fiscal não implicará a diminuição do uso de defensivos, pois estes não se tornarão desnecessários, pois *"não há tecnologia alternativa economicamente viável para substituição do controle químico com equivalente eficácia de controle"* (p. 5). Inclusive, mesmo com o incentivo, o preço dos agrotóxicos no Brasil é mais caro do que o praticado por outros países do Mercosul. Simulando os impactos de eventual retirada dos benefícios, indica que haveria um aumento na ordem de 9,5% do IPCA, além de implicações de geração de renda e emprego no setor. Salienta que o nexo causal dos danos à saúde devem ser verificados de forma individualizada e mediante perícia, defendendo a utilização legal e segura dos defensivos. Conclui (eDOC 153, p. 14):

> "A atuação isolada praticada por órgão de Governo ou mesmo por algum segmento da sociedade, no sentido de dificultar ou depreciar as práticas necessárias a um determinado modelo de produção, com o objetivo de promover, de forma velada, a adoção de modelo que considera mais adequado, deve ser de pronto rechaçada."

A Secretaria da Receita Federal apresentou a Nota Cetad/Coest n. 258 /2017, em que apresenta quadro referente ao impacto orçamentário e financeiro da renúncia da receita em questão (em milhões de reais): em 2012, R$ 22,46; em 2013, R$ 39,90; em 2014, R$ 45,75; em 2015, R$ 65,61; em 2016, R$ 71,60; em 2017, 75,95; em 2018, 84,67; em 2019, 93,22; em 2020, 101,72.

Foram admitidos como *amici curiae* as seguintes entidades: Associação Brasileira dos Produtores de Soja, Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal, Associação Brasileira de Saúde Coletiva e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (eDOC 78), a Terra de Direitos, a Campanha Nacional Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida, a FIAN BRASIL, a Associação Brasileira de Agroecologia, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, a Federação das Associações de Arrozeiros do Estado do Rio Grande do Sul e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (eDOC 210), além da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (eDOC 218) e da Croplife Brasil (eDOC 263).

É o relatório.