



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 273.198/2017- SFConst/PGR

Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.553 Distrito Federal

Relator: Ministro **Edson Fachin**
Requerente: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL
Interessados: Presidente da República
Advogado-Geral da União

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 LXIII 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 inserido 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 dos 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 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.

1. RELATÓRIO

Trata de ação direta de inconstitucionalidade (ADI), com pedido de medida cautelar, ajuizada em 29/6/2016¹ pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), tendo como objeto do controle normativo os seguintes atos: (i) a Cláusula Primeira (em parte) e a Cláusula Terceira do Convênio ICMS 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ (o qual reduz a base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS - nas saídas dos insumos agropecuários que especifica e dá outras providências); e, (ii) o 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.

O autor almeja declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas, com força obrigatória e geral, por entender haver

¹ As referências processuais mencionadas nesta peça foram diretamente extraídas do *site* do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5011612>, em 4/10/2017.

violação aos arts. 153, § 3º, inciso I; 155, § 2º, inciso III; 196 e 225 da Constituição da República de 1988 (CR).

Afirma o autor, em sustento de sua tese, que a concessão de benefícios fiscais intensifica o uso de agrotóxicos e, portanto, afronta o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (CR, art. 225), já que tais substâncias provocam diversos impactos ambientais, inclusive sob a perspectiva laboral, com a *“a exposição de trabalhadores(as) nas empresas que transportam e comercializam agrotóxicos; na produção agrícola – distinguindo-se aí contextos de risco diferenciados para os(as) empregados(as) do agronegócio, os(as) agricultores(as) familiares e os(as) camponeses(as); nas campanhas de saúde pública – inclusive as relativas ao combate à dengue; no tratamento de madeiras e na desinsetização urbana”*.²

Acrescenta, ainda, 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”*.³ Na ótica autoral, além de onerar o sistema público de saúde, a intoxicação por agrotóxicos é a causa de diversas enfermidades e mortes de trabalhadores, violando o direito fundamental à saúde (CR, art. 196). Cita o requerente os malefícios dos agrotóxicos na saúde populacional (afetação prejudicial ao sistema nervoso, respiratório, reprodutivo, etc., para além de seu conhecido potencial cancerígeno). Apresenta dados estatísticos. Exemplifica a violação constitucional ao meio ambiente do trabalho e à saúde dos trabalhadores com o caso de trabalhador Vanderlei Matos, cujo direito à vida lhe foi ceifado em decorrência do uso intensivo e prolongado no seu ambiente de trabalho (processo trabalhista 0129000-52.2009.5.07.0023).

² Petição inicial da ADI 5.553/DF, fl. 14.

³ Petição inicial da ADI 5.553/DF, fl. 27.

Argumenta que os agrotóxicos não são bens que denotem essencialidade tal que legitime sua inclusão na extrafiscalidade estatal. Dessarte, o favorecimento tributário a essas substâncias representa indubitável vilipêndio ao princípio da seletividade fiscal estampado nos artigos 153, § 3º, I, e 155, § 2º, III, da *Lex Fundamental*.

Arremata que o fomento tributário não encontra amparo na relação entre essencialidade e capacidade contributiva, eis que as maiores beneficiadas do incentivo são indústrias de grande porte “que detém ampla capacidade de arcar com a carga tributária regular”.⁴

A peça de ingresso veio acompanhada de documentação jurídica e técnica⁵. Pleiteia, pois, ao final, o requerente seja reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a inconstitucionalidade dos atos públicos questionados pela ofensa a bens jurídicos fundamentais da República: a vida saudável e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em despacho de 1º de julho de 2016, o Ministro Relator adotou o rito sumário previsto no artigo 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Por meio da Mensagem 409, de 20 de julho de 2016, a Presidência da República apresentou informações, sustentando a constitucionalidade dos atos normativos impugnados.⁶ Defende que a Constituição da República não traz vedação à concessão de benefícios fiscais sobre a tributação incidente sobre os produtos agrotóxicos. Argumenta que o benefício fiscal a favor dos agrotóxicos não

⁴ Petição inicial da ADI 5.553/DF, fl. 34.

⁵ Petição inicial da ADI 5.553/DF, fls. 89/1.808.

⁶ Informações da autoridade da qual emanou os atos normativos impugnados às fls. 1.817/1.834.

estimula o uso destas substâncias em nível excessivo ou desaconselhável, porquanto, apesar da redução na base de cálculo do ICMS e da isenção do IPI, o preço desses insumos continua a ter impacto no custo da produção. Aduz que o uso indiscriminado e excessivo de agrotóxicos é combatido com fiscalização relativa ao meio ambiente equilibrado e à saúde pública. Ressalta, ainda, que o objetivo dos dispositivos impugnados é assegurar a baixa do preço dos alimentos. Enfatiza, aliás, que os alimentos livres de agrotóxicos são vendidos no mercado brasileiro a preços muito superiores, o que demonstraria a inviabilidade econômica da produção agrícola ocorrer sem o uso dessas substâncias químicas.

Sustenta, por fim, a Presidência da República que a “*concessão de isenção parcial ou total do ICMS e do IPI é ato discricionário, por meio do qual, democraticamente, o Poder Executivo e o Poder Legislativo, fundados em juízo de conveniência e oportunidade, implementam suas políticas fiscais e econômicas e, portanto, a análise de seu mérito, em respeito ao dogma da Separação dos Poderes (CF, art. 2º) escapa ao controle do Poder Judiciário*”.⁷

A Advocacia-Geral da União manifestou-se no sentido de a redução da base de cálculo do ICMS e a isenção do IPI para os agrotóxicos não ofende, apenas por essa condição, as normas constitucionais de proteção à saúde e ao meio ambiente. Descarta a hipótese de afronta ao princípio da seletividade tributária, sustentando que a concessão desses benefícios fiscais tem por objetivo baratear a produção alimentícia nacional, tornando o valor dos alimentos mais acessível à grande maioria da população brasileira. Acrescenta que a toxicidade dos agrotóxicos não passa despercebida ao Poder Público, razão pela qual o uso de tais substâncias é regulamenta-

⁷ Informações da autoridade da qual emanou os atos normativos impugnados, fl. 1.831.

do com rigor pela Lei 7.802, de 11 de julho de 1989 (Lei 7.802/89⁸). Sustenta que eventual ofensa à supremacia constitucional, no que toca aos artigos 196 e 225 da CR, poderia decorrer do mau uso dos agrotóxicos, situação que não encontra correlação com a redução da base de cálculo do ICMS e isenção do IPI para esses produtos.

Apresentaram requerimento de admissão na qualidade de *amicus curiae*, sucessivamente, as seguintes entidades:

(i) Em 23/5/2017, a Associação Brasileira de Produtos de Soja (APROSOJA BRASIL), em desfavor da tese autoral. Afirma cumprir os requisitos da lei processual aplicável, constantes do art. 6º, § 2º, da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (Lei 9.868/1999); aduz perda superveniente do objeto da ADI, pela substituição do Decreto 7.660/2011 por outro agora vigente (Decreto 8.950, de 29 de dezembro de 2016); no mérito, salienta a importância estratégica do agronegócio para o Brasil, ressaltando que as plantações estão constantemente sujeitas a pragas, mormente num país tropical; acrescenta que o fim dos incentivos fiscais agrícolas aos agrotóxicos pode elevar o preço geral das mercadorias; entende que os benefícios tributários ajustados e concedidos pelos poderes políticos não seriam justificáveis pelo Poder Judiciário; indica a existência de controle sobre a comercialização dos agrotóxicos (mediante a exigência da “receita agrônômica”); entende respeitada a Convenção 170 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).⁹

⁸ Lei que “Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências”

⁹ Convenção nº 170 - Convenção Relativa à Segurança na Utilização dos Produtos Químicos no Trabalho, de 1990. No âmbito interno, tem-se o Decreto Legislativo nº 67, de 4 de maio de 1995 e Decreto nº 2.657, de 3 de

(ii) Em 30/5/2017, o Sindicato Nacional de Produtos para Defesa Vegetal (SINDIVEG), em desfavor da tese autoral. Assevera cumprir os requisitos legais para sua admissão como amigo da Corte. No mérito, com o escopo de “rebater mitos”, aduz que há prévia avaliação do impacto ambiental dos produtos beneficiados pelos incentivos fiscais questionados; afirma que há rígido controle público; salienta que a utilização de defensivos agrícolas é imprescindível ao êxito da produção e que não há violação constitucional ao meio ambiente, porquanto, apesar dos agrotóxicos serem potencialmente perigosos, têm uso controlado; defende integrar a discricionariedade política dos órgãos de soberania a definição acerca dos incentivos fiscais; e, finalmente, entende que a essencialidade dos agrotóxicos sustenta tais incentivos, os quais, acaso cassados, reduziriam sobremaneira a eficiência agrícola e causariam elevação geral dos preços.

(iii) Em 02/10/2017, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), corroborando a tese autoral.¹⁰ Entende atender os requisitos legais para sua admissão como amigo da Corte. No mérito, para além de apresentar dados técnicos sobre a prejudicialidade dos agrotóxicos à saúde dos trabalhadores e pública e sobre o seu abundante e perigoso uso no Brasil, ressalta ser direito fundamental da coletividade a alimentação saudável e segura, com atenção à segurança alimentar e nutricional; assevera que banir com os agrotóxicos seria uma grande benefício à saúde pública e ao meio ambiente e que são constitucionalmente inaceitáveis subsídios fiscais a tais produtos nocivos.

julho de 1998.

¹⁰ Conforme jurisprudência do STF, é admissível pedido de *amicus curiae* antes da liberação do processo para julgamento. (RE 559943 ED/RS, REL. MIN. CÁRMEN LÚCIA, *DJe* n° 234, de 27/11/2014; ADI 4067 AgR/DF, REL. MIN. JOAQUIM BARBOSA, *DJe* n° 71, de 23/4/2010; ADI 4071 AgR/DF, REL. MIN. MENEZES DIREITO, *DJe* n° 195, de 16/10/2009).

Os autos foram encaminhados à Procuradoria-Geral da República para emissão de parecer.

Em apertada síntese, é o relatório.

2. DISCUSSÃO

2.1. Da Legitimidade Ativa e da Petição Inicial.

O PSOL é partido político com representação no Congresso Nacional,¹¹ logo, possui legitimidade para a propositura da ação, na esteira do art. 103, VIII, da Carta Magna.

A ação é adequada e a representação processual é regular, conforme atesta instrumento de mandato com poderes específicos para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, constante do arquivo na peça 2.

Finalmente, a petição inicial veio acompanhada de cópia dos atos públicos questionados, nos termos do art. 3º, § único, da lei processual aplicável (Lei 9.868/1999).

Opina-se, pois, pelo reconhecimento da capacidade postulatória do requerente e pela aptidão técnica da peça de ingresso, para fins do controle abstrato de normas.

2.2. Do Objeto do Controle de Constitucionalidade.

São os conteúdos dos atos públicos cuja constitucionalidade se questiona:

¹¹ Certidão da Câmara dos Deputados, fl. 1.809.

Convênio ICMS 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária

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, nematocidas, raticidas, desfolhantes, dessecantes, espalhantes, adesivos, estimuladores e inibidores de crescimento (reguladores) [...];

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, de 23 de dezembro de 2011, o qual “Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI”, no particular dos reconhecidos como agrotóxicos.¹²

Acetato de dinoseb
Aldrin
Benomil
Binapacril
Captafol
Clorfenvinfós
Clorobenzilato
DDT
Dinoseb
Endossulfan
Endrin
EPTC
Estreptomicina
Fosfamidona
Forato
Heptacloro
Lindano
Metalaxil

¹² Produtos listados no Anexo desse Decreto, conforme o seu art. 1º: (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/Anexo/And7660.pdf, acesso em 4/10/2017).

Metamidofós
Monocrotofós
Oxitetraciclina
Paration
Pentaclorofenol
Ziram

Quanto à viabilidade de convênio público ser objeto do controle abstrato de normas perante o STF, os precedentes indicados na peça de ingresso pelo autor, de fato, avalizam a sua apreciação no âmbito restrito da jurisdicional constitucional. O STF já reconheceu o caráter normativo de tais convênios, para fins do controle abstrato de normas.

Na ADI 4.171/DF, RELATORA MINISTRA ROSA WEBER, sagrou-se vitoriosa a tese da viabilidade desse tipo controle normativo para questionamento da constitucionalidade de convênios firmados pelos estados-membros, consoante ementa do acórdão a seguir sumarizada:

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. I - *omissis* 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. III – O Convênio 110/2007, com a redação dos Convênios 101/2008 e 136/2008, atribuiu às refinarias de petróleo (que efetuam a venda de gasolina A às distribuidoras) a responsabilidade tributária pelo recolhimento do ICMS incidente sobre as operações comerciais interestaduais com o álcool etílico anidro combustível (AEAC) e biodiesel (B100), realizadas entre as usinas e destilarias, de um lado, e as distribuidoras de combustíveis, de outro (§ 5º da Cláusula Vigésima Primeira). IV – *omissis*. V - *omissis*. VI - *omissis*. VII - *omissis*. VIII - *omissis*. IX – Necessidade, em homenagem à segurança jurídica, da modulação dos efeitos temporais da decisão que declara a inconstitucionalidade dos atos normativos atacados, para que produza efeitos a partir de seis meses contados da publicação do acórdão. X - Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.¹³ (sem destaques no original).

Deve-se destacar, do voto da RELATORA MINISTRA ELLEN GRACIE:

2. Quanto ao cabimento de ADI para o questionamento da constitucionalidade de Convênio firmado pelos Estados, não há óbice ao conhecimento da presente ação.

Os Convênios, em matéria tributária, constituem atos

¹³ADI 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

normativos de caráter estrutural, requeridos pelo próprio texto Constitucional. No que diz respeito à incidência do ICMS sobre operações com combustíveis, o art. 155, § 5º, da Constituição estabelece: “§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g.” (Incluído pela EC33/2001).

Assim como as leis complementares cuidam do fato gerador, do contribuinte e da base de cálculo dos impostos (art. 146, III,*a*), sem contudo os instituírem propriamente, e em matéria de ICMS têm papel inclusive mais amplo (art. 155, § 2º, XII), também os convênios definem arquétipos para a concessão de benefícios e para substituição tributária em matéria de ICMS, deixando às leis estaduais a sua instituição, o que não lhes retira, todavia, o caráter normativo. Pelo contrário, integram sistema delineado pela própria Constituição e que vai sendo colmatado pela lei complementar e pelos convênios, cada qual relativamente à matéria que lhe é reservada, completando-se com as leis estaduais e atos infralegais que regulam e detalham sua aplicação.

Aliás, este Plenário já analisou cláusulas de Convênio de ICMS, entre outras, na ADI 1851/AL, proposta pela própria CNC, destacando na ementa: “*Convênio que objetivou prevenir guerra fiscal resultante de eventual concessão do benefício tributário representado pela restituição do ICMS cobrado a maior quando a operação final for de valor inferior ao do fato gerador presumido. Irrelevante que não tenha sido subscrito por todos os Estados, se não se cuida de concessão de benefício (LC 24/75, art. 2.º, INC.2.º)*” (sem destaques no original).

O segundo ato normativo especialmente questionado na peça de ingresso é Decreto 7.660/2011. Tal decreto de 2011 encontrava-se vigente por ocasião do ajuizamento da ADI, em 29/6/2016. Fora, contudo, expressamente revogado pelo atualmente vigente Decreto 8.950/2016, de 29/12/2016, que “Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados” (TIPI).¹⁴

Descrição	NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul
Acetato de dinoseb	2915.36.00
Aldrin	2903.02
Benomil	2933.99.51
Binapacril	2916.16.00
Captafol	2930.80.30
Clorfenvinfós	2919.90.60
Clorobenzilato	2918.18.00
DDT	3808.52.00
Dinoseb	2908.91.00
Endossulfan	2920.30.00
Endrin	2910.50.00
EPTC	2930.20.11
Estreptomicina	3004.10.20
Fosfamidona	2924.12.20
Forato	2930.90.51
Heptacloro	2903.77.31
Lindano	2903.81.10
Metalaxil	2924.29.93
Metamidofós	2930.80.30
Monocrotofós	2924.12.30
Oxitetraciclina	2941.30.20

¹⁴ Publicado no DOU de 30/12/2016 e retificado em 31/12/2017. Acessível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8950.htm, em 4/10/2017. O Anexo está também acessível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/Anexo/AND8950.pdf, em 4/10/2017.

Paration	2920.11.10
Pentaclorofenol	2908.11.00
Ziram	2930.20.21

Verifica-se que o Decreto 8.950/2016 substituiu integralmente o anterior Decreto 7.660/2011, alvo da peça de ingresso, porém, com conteúdo normativo semelhante.

Nesse aspecto, não houve alteração de substância do Ordenamento Jurídico, nem vazio normativo no particular. A nova redação, para efeitos da presente ADI (e do seu objeto de controle), não alterou em substância a norma questionada, a despeito de incluída agora em novo diploma regulamentar.

O STF, no julgamento da ADI 2581 AgR/SP, RELATOR MIN. JOAQUIM BARBOSA, assim decidiu:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL. ALTERAÇÃO NÃO-SUBSTANCIAL DA NORMA IMPUGNADA. INEXISTÊNCIA DE PREJUDICIALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. É correta decisão monocrática que entende não prejudicada ação direta de inconstitucionalidade em virtude de sobrevinda de alteração legislativa não-substancial da norma impugnada. Nova redação que não altere o sentido e o alcance do dispositivo atacado não implica a revogação deste, de sorte que permanece viável o controle concentrado de constitucionalidade. Agravo regimental a que se nega provimento.¹⁵ (sem destaques no original)

O mesmo entendimento foi reiterado no julgamento da ADI 3.1106/MG, REL. MIN. LUIZ FUX, cuja ementa transcreve-se parcialmente:

¹⁵ Julgamento em 28/9/2005, DJ de 16/12/2005, vol. 2218, p. 277.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 79 e 85 DA LEI COMPLEMENTAR N. 64, DE 25 DE MARÇO DE 2002, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 70, DE 30 DE JULHO DE 2003. [...]. INEXISTÊNCIA DE “PERDA DE OBJETO” PELA REVOGAÇÃO DA NORMA OBJETO DE CONTROLE. PRETENSÃO DE MODULAÇÃO DE EFEITOS. PROCEDÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS PARCIALMENTE. 1. A revogação da norma objeto de controle abstrato de constitucionalidade não gera a perda superveniente do interesse de agir, devendo a Ação Direta de Inconstitucionalidade prosseguir para regular as relações jurídicas afetadas pela norma impugnada. Precedentes do STF: ADI nº 3.306, rel. Min. Gilmar Mendes, e ADI nº 3.232, rel. Min. Cezar Pelluso. [...].¹⁶ (sem destaques no original).

A jurisprudência do STF também convalida a fiscalização, em tese, da constitucionalidade do decreto regulamentar que estipula a TIPI, como, aliás, ocorrido, por outros fundamentos, nos autos da ADI 4661MC/DF, RELATOR MINISTRO MARCO AURÉLIO.¹⁷ Não suficiente, o Decreto 8950/2016 ampara-se diretamente no art. 84, *caput* e inciso IV, da *Lex Fundamental*.¹⁸

Finalmente, acredita-se que a permanência do objeto da presente ADI é entendimento de mais se amolda, ademais, com o atual art. 4º do CPC, que deu expressa valia ao *princípio da primazia da resolução do mérito* (aplicável subsidiariamente ao processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, já que compatível com a Lei 9868/1999).¹⁹

¹⁶ STF, Pleno, Julgamento em 20/5/2015, *DJe*, nº 158, de 13/8/2015.

¹⁷ Julgamento (liminar) em 20/10/2011. *DJe* nº 60, de 23/3/2012.

¹⁸ Nesses exatos termos: “O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos incisos I e II do art. 4º do Decreto-Lei nº 1.199, de 27 de dezembro de 1971, no Decreto nº 2.376, de 12 de novembro de 1997, no inciso XIX do art. 2º do Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003”.

¹⁹ Sobre o tema: ALEXANDRE FREITAS CÂMARA, “O princípio da

Opina-se, pois, pela permanência do objeto do controle normativo.

2.3. O Âmbito Fático de Incidência das Normas Questionadas. Alguns Dados.

Os atos normativos impugnados repercutem ostensivamente nas esferas de direitos fundamentais, tais como o direito à vida, à saúde e ao meio ambiente. Diante da potencial ofensa a esses direitos, convém iniciar a colheita de dados empíricos, a fim de perscrutar as consequências nocivas do amplo uso daquelas substâncias e, assim, robustecer a tese de inconstitucionalidade, adotada nesse parecer. As informações eventualmente disponíveis, de seguras fontes, presta-se como orientação para consolidar a justeza da posição aqui tomada e, reflexamente, para a decisão deste STF.

Segundo dados do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República (CONSEA), o uso intensivo de agrotóxicos adveio da implementação do processo de modernização agrícola conhecido como “Revolução Verde”, que, a partir da década de 1970, transformou o modelo de produção agrícola, principalmente em países periféricos do capitalismo mundial, em estruturas monoculturas e altamente

primazia da resolução do mérito e o Novo Código de Processo Civil”, *in* <http://genjuridico.com.br/2015/10/07/o-principio-da-primazia-da-resolucao-do-merito-e-o-novo-codigo-de-processo-civil/>, acesso em 4/10/2017. Segundo o Autor: “Por força deste princípio, combate-se a jurisprudência defensiva, sendo portanto equivocado identificar obstáculos superáveis (à resolução do mérito) e não envidar esforços para os superar. A decretação de uma nulidade, o não conhecimento de um recurso ou a extinção de um processo sem resolução do mérito só serão legítimos, então, naqueles excepcionais casos em que se encontre vício verdadeiramente insanável ou que, havendo necessidade de atividade da parte para que seja sanado o vício, esta permaneça inerte e não o corrija, inviabilizando a superação do obstáculo.”

dependentes de insumos químico-industriais²⁰.

No Brasil, o seu uso foi incentivado por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento e Programa Nacional de Defensivos Agrícolas de 1975, os quais adotaram várias medidas de incentivo econômico, educacional, de pesquisa e de assistência técnica que perduram até os dias atuais.²¹ Nessa linha, segundo tais informações, **o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, com 19% do mercado mundial**; sendo que a taxa de crescimento do mercado brasileiro de agrotóxicos, entre 2000 e 2010, foi de 190% contra 93% do mercado mundial.²²

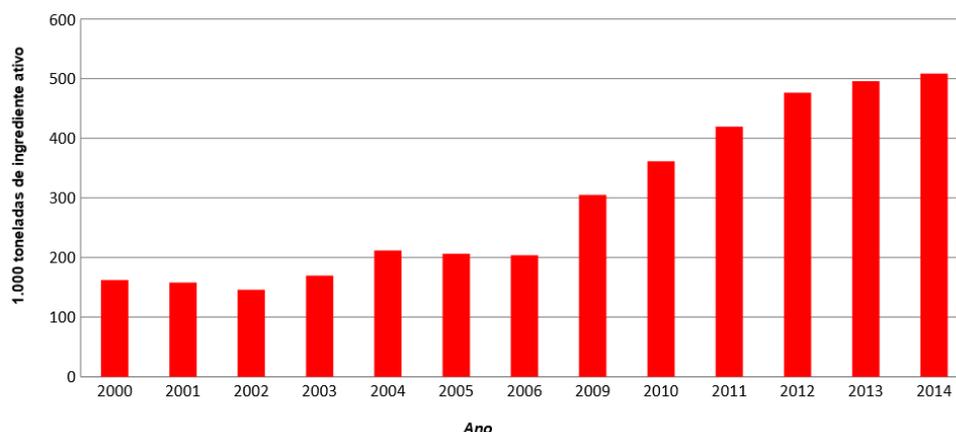
A intensificação do uso de agrotóxicos, certamente catapultada pela política fiscal, é ilustrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que consolida relatórios anuais de comercialização de agrotóxicos. A última atualização, de 6/4/2016, demonstra que, entre os anos 2000 e 2014, o consumo de agrotóxicos triplicou, conforme gráfico a seguir:²³

²⁰ Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República (CONSEA). E.M. nº 003-2013, de 1º de julho de 2013. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2013/e-m-no-003-2013/view>. Acesso em: 04/10/2017.

²¹ Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República (CONSEA). E.M. nº 003-2013, de 1º de julho de 2013. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2013/e-m-no-003-2013/view>. Acesso em: 04/10/2017.

²² Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República (CONSEA). E.M. nº 003-2013, de 1º de julho de 2013. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2013/e-m-no-003-2013/view>. Acesso em: 04/10/2017.

²³ Ibama. Relatórios de comercialização de agrotóxicos. Disponível em http://www.ibama.gov.br/phocadownload/qualidadeambiental/relatorios/2014/grafico_historico_comercializacao_2000_2014.pdf. Acesso em 15 set. 2017.

Consumo de agrotóxicos e afins (2000 - 2014)

Um aspecto importante a ser comentado é o panorama de incertezas que rege a relação dos agrotóxicos com o meio ambiente e a saúde pública no Brasil. Daí vale atalhar que o próprio cenário de incerteza já desaconselha o Fisco a instituir benefícios que alavanquem o consumo dos agrotóxicos.

Em trabalho patrocinado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, com o título *Panorama da Contaminação Ambiental por Agrotóxicos e Nitrato de origem Agrícola no Brasil: Cenário 1992/2011*, os autores advertem:

O modelo de produção agropecuário adotado no Brasil, baseado na “revolução verde”, cujo **aumento na produtividade é obtido** por meio de plantas melhoradas geneticamente e **pelo uso de insumos como fertilizantes e agrotóxicos**, exige a estruturação de toda a sociedade para avaliar e gerenciar os riscos advindos da utilização desses produtos. **Mesmo com o grande número de dados físico-químicos, ambientais e toxicológicos exigidos pelos órgãos reguladores no processo de registro de agrotóxicos, ainda restam muitas incertezas no que diz respeito aos impactos do uso destas substâncias sobre a saúde humana e a proteção do meio ambiente.** O monitoramento e a avaliação dos impactos do uso destas substâncias devem ser vistos como atividades essenciais para garantir a sustentabilidade dos sistemas de produção agropecuários que utilizam tais insumos. (sem destaques no original)²⁴

²⁴ GOMES, Marco Antônio Ferreira, BARIZON, Robson Rolland Monticelli. *Panorama da contaminação ambiental por agrotóxicos e nitrato de origem agrícola no Brasil: cenário 1992/2011*. Jaguariúna, SP: Embrapa, 2014. Disponível em <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/987245/1/Doc98>.

Ressaltam que os avanços em pesquisa dos impactos agroambientais foram modestos, caracterizados somente por estudos regionalizados ou pontuais “*quase sempre associados a teses acadêmicas e com objetivos específicos*”,²⁵ conquanto o consumo seja expressivo, eis que “*em 2008 o Brasil assumiu o posto de maior mercado consumidor de agrotóxicos do mundo, somando um total de vendas de US\$ 7,125*”.²⁶

A despeito de, em terras brasileiras, pairar essa lacuna de informações, os autores ressaltam que o cenário internacional indica que muitas regiões agrícolas apresentam elevado nível de contaminação. Anotam, à guisa de exemplo, “*os níveis elevados de atrazina nos aquíferos dos Estados Unidos da América (...), como também os níveis elevados de nitratos nas águas superficiais e subterrâneas em toda a Comunidade Europeia*”.²⁷

O estudo acadêmico juntado pelo Requerente, peça 7, também alerta para o cenário de insegurança:

A pesquisa epidemiológica sobre intoxicações por agrotóxicos no Brasil tem um vasto campo a ser desenvolvido e apresenta várias lacunas a serem preenchidas. Apesar dos recentes avanços dos estudos científicos em relação aos impactos do uso de agrotóxicos sobre a saúde humana, existem ainda muitos limites técnicos para as avaliações toxicológicas e ambientais, os quais dificultam a compreensão da magnitude desses impactos e implicam em diversos graus de incerteza e insuficiência de informações, não permitindo uma análise de risco perfeitamente conclusiva.

As incertezas não anulam, todavia, as diversas constatações de efeitos maléficos provenientes da exposição do meio ambiente e da saúde aos agrotóxicos. Colhem-se fatos que amparam essa conclusão.

pdf. Acesso em 18 set. 2017, p. 6.

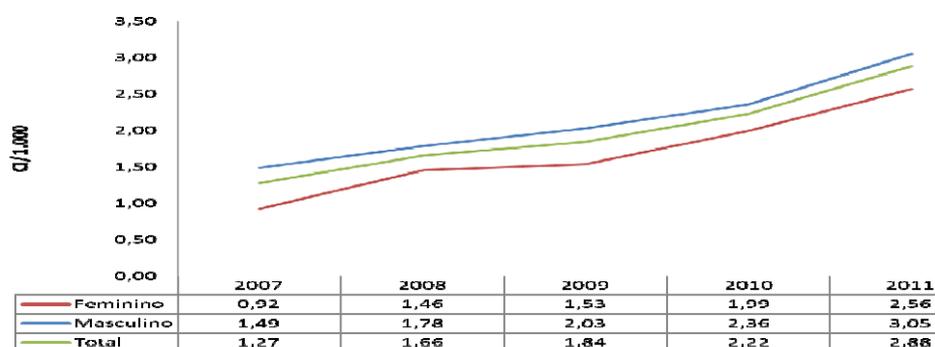
²⁵ *Op. cit.* p. 8

²⁶ *Idem*

²⁷ *Ibidem*, pp. 9-10.

O Informe da Universidade Federal da Bahia – UFBA (peça 5), expõe que, “entre 2000 e 2008, foram encontrados 1.669 óbitos por intoxicação por agrotóxico”. Segundo dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN, houve um crescimento de acidentes de trabalho por intoxicações por agrotóxico no Brasil, na agropecuária, conforme gráfico a seguir:

Figura 2. Coeficiente de incidência de acidentes de trabalho por intoxicação por agrotóxico em trabalhadores da agropecuária (CI / 1.000). Brasil, 2007-2011



Fonte: Sinan/MS, 2007-2011. IBGE/Contas Nacionais, 2007-2009.

Em estudo publicado pela Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, peça 6, revela-se que, no início da década de 80, os países desenvolvidos adotaram uma série de políticas restritivas preconizando a redução ou a proibição de certos produtos agrotóxicos. Esse fato resultou “numa verdadeira ‘fuga’ das indústrias químicas multinacionais para os países do então chamado Terceiro Mundo (sobretudo os países hoje em desenvolvimento)”²⁸

O retro citado artigo alerta para os efeitos nocivos à saúde humana e ao meio ambiente, advindos da larga utilização de agrotóxicos. Conclui que os agrotóxicos “representam um importante risco à

²⁸ Para esse fenômeno de corrida de empresas para países com regulamentação ambiental menos protetiva, o João Carlos Simões Gonçalves Loureiro utiliza-se da expressão “paraísos a-bioéticos”. In. LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves, *Constituição e biomedicina. Contribuição para uma teoria dos deveres bioconstitucionais na esfera da genética humana*, Coimbra, 2003 (Dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas).

saúde das populações humanas e ao ambiente devendo, por isso, ser utilizados apenas sob estrita orientação científica e em casos onde sejam absolutamente imprescindíveis. O modo e a extensão com que esses produtos vêm sendo empregados em nosso país têm trazido efeitos deletérios muito maiores que qualquer benefício, tanto do ponto de vista ambiental quanto da saúde humana”.

As consequências ambientais também são referidas. Afirma-se que a larga utilização de agrotóxicos *“tem trazido uma série de transtornos e modificações para o ambiente, seja pela contaminação das comunidades de seres vivos que o compõem, seja pela sua acumulação nos segmentos bióticos e abióticos dos ecossistemas (biota, água, ar, solo, sedimentos etc.)”.* Alerta para a contaminação de espécies que não interferem no processo de produção, de coleções de águas superficiais e subterrâneas. Adverte-se acerca do potencial poluidor dos agroquímicos, pois os contaminantes são transportados pelos mananciais hídricos para comunidades distantes da zona agrícola.

Por fim, chama-se a atenção para a destinação inadequada das embalagens que acomodam os elementos químicos, *“que favorecem a contaminação ambiental e provocam efeitos adversos à saúde humana, de animais silvestres e domésticos”.*

Em agosto de 2015, a Agência Internacional de Pesquisa do Câncer (IARC, em inglês), braço especializado da Organização Mundial da Saúde (OMS), publicou relatório taxativo na definição de alguns agrotóxicos como cancerígenos aos humanos. Segundo a Agência, o agrotóxico lindano foi classificado como cancerígeno. Em vários estudos com experimentos animais, foram coletadas evidências suficientes do potencial cancerígeno do lindano, que impulsionou a incidência de tumores malignos e benignos.²⁹

²⁹ INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER – IARC. *Carcinogenicity of lindane, DDT, and 2,4-dichlorophenoxyacetic acid.* Disponível em: [http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanonc/PIIS1470-2045\(15\)00081-9.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanonc/PIIS1470-2045(15)00081-9.pdf) Acesso em 18 set. 2017.

A *LARC* relata que o DDT (diclorodifeniltricloroetano) foi classificado como cancerígeno para humanos. Estudos epidemiológicos apontam para uma associação entre a exposição ao DDT e formas cancerígenas em gânglios, testículos e fígado. Há também evidências que o DDT reduz a capacidade de resposta do sistema imunossupressor e afeta os hormônios sexuais.³⁰ Aliás, sobre os efeitos nefastos desse produto químico, ficou mundialmente conhecida a obra de RACHEL CARSON, *Primavera Silenciosa*,³¹ em função da qual se desencadeou a onda de conscientização mundial em desfavor da larga utilização dos pesticidas.³²

Como cancerígenos são elencados outros dois agrotóxicos: o ácido diclorofenoxiacético (2,4-D) e o glifosato – pesticida muito utilizado nas lavouras brasileiras, segundo a EMBRAPA.³³

Todas as substâncias mencionadas no relatório da *LARC* constam da TIPI, anexa ao Decreto 8.950, de 29 de dezembro de 2016, que revogou o Decreto 7.660/2011, aprovando nova TIPI.

Acredita-se inclusivamente que a existência de política fiscal de incentivo ao consumo de agrotóxicos possa estar mesmo em de-

³⁰ *Idem*. Ademais, conforme BRUNO ALBERGARIA, *O Estado Sustentável Democrático de Direito pela Ótica Topológica*, Tese de Doutorado, Coimbra, 2014, p. 265: “os agrotóxicos por suas características bioacumulativa nos organismos e por serem altamente solúveis em água, o que indicam grande potencial de poluição aquática em ecossistemas ...”.

³¹ CARSON, Rachel, *Primavera Silenciosa*, Gaia, São Paulo.

³² Na rede mundial de computadores: “No final dos anos 1950, Rachel começou a analisar a conservação ambiental, especialmente problemas que ela acreditava serem causados por pesticidas sintéticos. O resultado dessa pesquisa se tornou o livro *Silent Spring* (1962), que levou à população norte-americana uma preocupação ambiental sem precedentes. As companhias químicas logo se opuseram às colocações de Rachel em *Silent Spring*, e se engajaram em uma campanha de difamação da autora e do livro. Mas o legado de Rachel acabou por reverter a política nacional de uso de pesticidas, o que levou ao banimento do uso do DDT e de outros pesticidas nos Estados Unidos”. (acesso em 5/10/2017).

³³ “O glifosato tem dominado o mercado de herbicidas desde sua introdução comercial, em 1974.” Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/2072414/avaliacao-do-glifosato-em-soja-gm-recebeu-premio-de-melhor-artigo-da-revista-planta-daninha-de-2012-a-2014>. Acesso em 19 set. 2017.

salinho com o *Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica*, instituído pelo Decreto 7.794, de 20 de agosto de 2012, o qual tem por objetivo integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis. Segundo informações oficiais, “*O Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) é uma política pública do Governo Federal criada para ampliar e efetivar ações para orientar o desenvolvimento rural sustentável*”.³⁴

Soa, pois, no mínimo, contraditória a atuação estatal federal que, por um lado, estimula o uso de agrotóxicos e a manutenção de práticas e manejos de agroecossistemas convencionais por meio de incentivos fiscais e, por outro lado, adota como política nacional a transição agroecológica, a fim de otimizar a integração entre capacidade produtiva, uso e conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais, equilíbrio ecológico, eficiência econômica e justiça social.

2.4. Da Questão Jurídico-Constitucional.

Recordando-se os argumentos do requerente, aduz a exordial que a concessão de benefícios fiscais promove o uso intensivo de agrotóxicos. Da amplificação do manejo dos agroquímicos advêm “*danos incalculáveis ao meio ambiente*”, ferindo, assim, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado previsto no artigo 225 da Lei Fundamental. Advoga que, além do impacto ao meio ambiente, o

³⁴ Acessível

http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/ceazinepdf/cartilha-PLANO_NACIONAL_DE_AGR-379811.pdf, em 4/10/2014. “

in:

aumento do uso de agrotóxicos traz graves danos à saúde pública, sobretudo dos trabalhadores agrícolas (rurícolas), os quais, expostos a tais substâncias, contraem diversas doenças, inclusive letais, provocadas pelos elementos químicos que compõem os “defensivos agrícolas”. Afirma o autor que o quadro refere-se a um problema de saúde humana e coletiva, ferindo também o art. 196 da CR. Finalmente, pontua o requerente hialino descompasso da renúncia fiscal com o princípio da seletividade tributária, estatuído nos artigos 153, § °, I, e 155, § 2º, III, da *Lex Fundamentalis*, posto que os agrotóxicos devem ter utilização intencionalmente desestimulada pelos Poderes Públicos.

No cerne, pois, a questão jurídico-constitucional posta à discussão do STF diz respeito a saber se a redução da base de cálculo do ICMS e a concessão de isenção de IPI incidentes sobre os agrotóxicos viola a CR, em especial, o direito ao meio ambiente equilibrado (CR, art. 225), o direito à saúde (CR, art. 196) e o princípio da seletividade tributária (CR, arts. 153, § 3º, I, e 155, § 2º, III). A tese autoral sustenta-se, portanto, em outras palavras, no fato de que os incentivos fiscais a tais agressivos e nocivos produtos químicos facilitariam a sua aplicação e difusão, potencializando riscos ambientais e à saúde dos trabalhadores e coletiva, sendo ainda decisão político-tributária judicialmente censurável, porquanto incompatível com os princípios vigorantes do que hodiernamente se pode denominar de *Estado Democrático de Direito Ambiental*.³⁵ Nessa li-

³⁵ V. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *O Estado de Direito*, in www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32571-39731-1-PB.pdf, acesso em 4/10/2016. Segundo o constitucionalista lusitano, p. 17: “Começa-se a divulgar-se na literatura política a fórmula alemã *Estado de direito de ambiente* (*Umweltrechts- staat*). Esta expressão dá guarida às exigências de forma ecologicamente auto-sustentada. (...) A qualificação de um estado como «Estado ambiental» aponta para duas dimensões político-políticas particularmente relevantes. A primeira é a obrigação do Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, promover políticas públicas (económicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica. A segunda relaciona-se com o dever de adoção de comportamentos públicos e

nha de leitura, resta então averiguar se são ou não (ainda) constitucionalmente compatíveis, adequados e mesmo defensáveis tais incentivos fiscais do Poder Público (certamente importante do ponto de vista econômico e do agronegócio), na atual compreensão daqueles bens jurídicos transindividuais tutelados pela CR e na órbita da novel *responsabilidade e solidariedade intergeracional* (CR, art. 225, *caput*).³⁶ A *questio* cinge-se, pois, nesse embate de relevante caráter jus-principiológico.

Ponderados os fundamentos, prosperam, na ótica do *Parquet*, as alegações do autor.

Com efeito, primeiramente impende dissertar sobre o panorama protetivo constitucional e legal do meio ambiente e da saúde, a fim de demonstrar a incompatibilidade dos dispositivos atacados relativamente às normas do bloco de constitucionalidade arvoradas pelo autor.

Afinal, a *Lex Fundamentalis* 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. Por sua vez, 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

privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção da *responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras*”. T. GOMES, José Joaquim Gomes Canotilho, “O princípio da sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional”, in *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol. III, nº 13, p. 7-17, 2010 (também disponível: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002, em 5/10/2017).

³⁶ V., por todos, JONAS, Hans, *El Principio de Responsabilidad: Ensayo de Una Ética para la Civilización Tecnológica*, Editorial Herder, Barcelona, 1995.

ambiente um epicentro da ação civil pública a ser manejada pelo Ministério Público (CR, art. 129, III).

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 já declinado artigo 225 da Magna Carta.³⁷ 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).

Além disso, a Carta Magna 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).

Assim, embora o Poder Constituinte Originário tenha alçado a livre iniciativa como base da Ordem Econômica, também consagrou os princípios socializantes da *“defesa do meio ambiente”* e da *“valorização do trabalho humano”* como esteios para garantir uma existência digna.

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.

³⁷ *“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.”*

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 em desfavor da pessoa humana. Em abono, para exercer o trabalho, o homem não aliena a sua integridade física e moral, a sua capacidade laborativa, eis que a saúde é um bem indispensável e irrenunciável (CR, art. 196), sem a qual o direito à vida não se sustenta. De fato, o legislador infraconstitucional teve preocupação específica com o homem (trabalhador) “*quando definiu a atividade poluente [...] como aquela que afete o bem-estar, a segurança, as atividades sociais e econômicas da população*”.³⁸ É, aliás, o que consta do art. 3º, III, “a”, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.³⁹

Deveras, como ressalta a OMS, os trabalhadores são os que sujeitam aos maiores riscos para a saúde decorrentes da exposição a pesticidas.⁴⁰ Justamente em face dessa infeliz constatação, a OIT, em 1990, adotou a Convenção 170 “relativa à segurança na utilização dos produtos químicos no trabalho”, perfeitamente incorporada à Ordem Jurídica interna.⁴¹ A adoção da convenção justificou-se porque “*a proteção dos trabalhadores contra os efeitos nocivos dos produtos químicos contribui também para a proteção do público em geral e do meio ambiente*”; sendo absolutamente “*essencial prevenir as doenças e os*

³⁸ RODRIGUES, MARCELO ABELHA. *Direito ambiental esquematizado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 75.

³⁹ “Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”.

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...)

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

⁴⁰ *World Health Organization – WHO. Pesticide residues in food*. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/pesticide-residues-food/en/> Acesso em 15 set. 2017.

⁴¹ V.

http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_170.html, acesso em 4/10/2017.

acidentes causados pelos produtos químicos no trabalho ou reduzir a sua incidência”.⁴² Nessa linha, estipula a citada convenção a obrigação aos Estados adotantes, em seu artigo 5º, que “*A autoridade competente, se for justificado por motivos de segurança e saúde, deverá poder proibir ou restringir a utilização de certos produtos químicos perigosos, ou exigir notificação e autorização prévias para a utilização desses produtos*”.

Com efeito, o direito fundamental ao trabalho (CR, art. 6º), interpretado sistematicamente com o disposto nos artigos 7º, XXII, 196 e 225 da Constituição, deixa indene de dúvidas que a saúde do trabalhador e o meio ambiente do trabalho foram alçados a direito social de natureza constitucional.

Assim, como decorrência da opção constitucional pela máxima tutela possível àqueles bens jurídicos de natureza extrapatrimonial, no plano infraconstitucional, existe um arcabouço que expressa eloquente preocupação do legislador com o manejo dos agrotóxicos, alinhando-se ao panorama constitucional de proteção ao meio ambiente e à saúde, sempre com amparo específico nos **princípios da prevenção e da precaução**⁴³, de importância e aplicação ímpar

⁴² Introdução da Convenção 170/OIT.

⁴³ V. ALBERGARIA, Bruno. *O Direito Ambiental e a Responsabilidade Civil das Empresas*, Fórum, Belo Horizonte, 2005, p. 111. Ainda, DAMIÃO, Ana Raquel, “O Princípio da Prevenção e o Princípio da Precaução: Distinção numa Lógica de Razoabilidade e de Proporcionalidade”, in <http://ambientesubturma5.blogspot.com.br/2014/05/o-principio-da-prevencao-e-o-principio.html>, acesso 4/10/2014. Conforme as explicações da autora: “O princípio da prevenção corresponde ao aforismo popular *mais vale prevenir do que remedir*, e são corolários deste princípio (i) a alta e intensa probabilidade (quase certeza) de verificação de dano; (ii) a atribuição e possibilidade de o Poder Público evitar o dano social, económico e ambiental; (iii) e o ónus estatal de produzir a prova da excludente do nexo de causalidade intertemporal. O poder público, na *certeza* de que determinada atividade futura implicará dano injusto, encontra-se forçado a inibi-la. Ou seja “*tem o dever incontornável de se antecipar e de agir preventivamente, sob pena de responsabilização*” (...). Por outras palavras, o princípio da prevenção traduz a ideia de que não deverá ser admitida ou autorizada a atividade humana que irá lesar bens ambientais de forma grave e irreversível, antecipando situações potencialmente perigosas de origem humana ou não humana”. V., ainda, ARAGÃO, Alexandra, “Aplicação Nacional do Princípio da Precaução”, in <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24581/1/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20nacional%20do%20princ%C3%ADpio%20da%20precau>

para o tema, dada a conhecida nocividade de tais produtos químicos à vida saudável.

No Brasil, a lei que regula a produção, registro e comercialização de agrotóxicos é a Lei 7.802, de 11 de julho de 1989. Esse diploma conceitua-os no artigo 2º, I, “a”, como *“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”*.

A legislação brasileira prefalada reconheceu a periculosidade de tais produtos ao determinar, inclusive, em seu artigo 8º, que a propaganda comercial de agrotóxicos, componentes e afins, em qualquer meio de comunicação, conterà, obrigatoriamente, *“clara advertência sobre os riscos do produto à saúde dos homens, animais e ao meio ambiente”*.

O Decreto 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamentou a supracitada lei, estabelece, no artigo 2º, as competências para registro a três órgãos federais: Ministério da Saúde (MS), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). E, de acordo com o art. 2º, VI, do Decreto 4.074/2002, cabe ainda, aos três Ministérios, no âmbito de suas respectivas áreas de competências, *“promover a reavaliação de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins, quando surgirem indícios da ocorrência de*

[%C3%A7%C3%A3o%20%28Alexandra%20Arag%C3%A3o%29.pdf](#), acesso em 4/10/2017. Segundo a autora: “São dois os pressupostos do recurso ao princípio da precaução: a existência de riscos graves e a existência de incertezas significativas quanto aos riscos. Os riscos, de que estamos a falar, são os riscos de danos ambientais ou ecológicos, danos à saúde pública, à segurança pública, à segurança dos consumidores, etc., ou seja, riscos que ponham em causa os valores que justificam a aplicação do princípio da precaução”.

riscos que desaconselhem o uso de produtos registrados ou quando o País for alertado nesse sentido”.

O tema não escapa ao ordenamento justabalhista. A Lei 5.889, de 8 de junho de 1973, que estatui normas reguladoras do trabalho rural, prevê, no artigo 13, que *“Nos locais de trabalho rural serão observadas as normas de segurança e higiene estabelecidas em portaria do ministro do Trabalho e Previdência Social”.*

O diploma regulamentador desse dispositivo consiste na Norma Regulamentadora 31 (NR-31) do Ministério do Trabalho e Emprego, que declina uma série de medidas visando ao controle dos agrotóxicos. Veda-se a manipulação de produtos não registrados e autorizados pelos órgãos governamentais competentes (item 31.8.2) por menores de dezoito anos, maiores de sessenta anos e gestantes (item 31.8.3); de agrotóxicos em desacordo com a receita e as indicações do rótulo e bula (item 31.8.4). Obriga-se o empregador a fornecer instruções adequadas, capacitar os trabalhadores sobre *“prevenção de acidentes”* (itens 31.8.7 e 31.8.8) e fornecer equipamentos de proteção (item 31.8.9). Determina-se, ainda, o imediato afastamento e atendimento médico de *“trabalhador que apresentar sintomas de intoxicação”* (item 31.8.11). Sobre o armazenamento, a NR-31 impõe várias medidas tendentes a restringir o acesso e a sinalizar os perigos provenientes da presença de agrotóxicos nas edificações destinadas ao seu abrigo (itens 31.8.16 e ss.).

Aliás, justamente em face do labor exercido em condições insalubres, o manejo de agrotóxicos pelos trabalhadores rurais dá ensejo, não apenas ao adicional de insalubridade (remuneração pela condição mais gravosa à saúde; porém, em realidade, efetiva patrimonialização deste bem jurídico extrapatrimonial); como também, via de regra, gera contagem especial para fins de concessão de aposentadoria.⁴⁴

⁴⁴ Ex. “EMBRAPA. TRABALHO RURAL. ATIVIDADE EM CAMPOS.

Os diplomas normativos suso referenciados demonstram a nítida preocupação do ordenamento jurídico como um todo (constitucional, internacional e infraconstitucional), com a nocividade e periculosidade dos agrotóxicos, impondo severas restrições à produção, registro, comercialização e manejo, com vistas à proteção do meio ambiente, da saúde coletiva e, sobretudo, dos trabalhadores.

Com efeito, é imperioso **“tomar a sério os direitos fundamentais”**⁴⁵ em causa; e, partir dessa tomada de posição a favor de tais bens jurídicos constitucionais, deduzir-se que a decisão normativa questionada (*in casu*, os incentivos e isenções fiscais aos agrotóxicos) não está compatível com aqueles direitos e não lhes dá concretização constitucionalmente exigível e adequada, **para a presente e as futuras gerações** (CR, art. 225).

Retornando, pois, à questão densidade normativa do princípio da *responsabilidade intergeracional* (e seus efeitos concretos no plano das decisões político-jurídicas); e, calcado no pressuposto da reconhecida nocividade dos agrotóxicos, são ainda de grande valia, nesse particular, os ensinamentos jusfilosóficos de Hans Jonas:

“Assim, pois, deveríamos simplesmente deixar por encerrada essa continuidade da espécie e passarmos à consideração do segundo dever, mais rico em conteúdo, qual seja, o de possibilitar a essência humana da humanidade futura. Este dever tem a janela de poder ser derivado mais facilmente de princípios éticos conhecidos e sua respectiva observância ajuda a assegurar a existência da humanidade pressuposta por ele.

APLICAÇÃO DE AGROTÓXICOS. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. ATIVIDADE INTERMITENTE. Constatado pela perícia o exercício de atividade insalubre pelo contato com agrotóxicos, ainda que de forma intermitente, é devido o adicional de insalubridade. Recurso não provido”. (TRT 4ªR, Processo 000957.95.2010.05.24.0021).

⁴⁵ V. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, “Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais”, *in Estudos sobre Direitos Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pág. 25.

Ambas as coisas são concretas. Ao menos, cabe dizer que os perigos que ameaçam o futuro da essência humana são, em geral os mesmos que, em maior medida, ameaçam a existência: e evitar os primeiros implica *a fortiori* evitar-se os segundos. No que se refere à dedução ética a partir da ideia de direitos e deveres, poder-se-ia pensar mais ou menos assim: posto que os homens do futuro lá estarão de qualquer maneira, outorga-se a sua não solicitada existência, se é que lhes é legado isso, o direito de acusar os homens anteriores de serem os autores de sua desgraça, se tivermos deixado o mundo ou a natureza humana se perderem mediante um trabalho frívolo e inevitável. Enquanto que de sua existência só podem tornar responsáveis aqueles que diretamente os criaram, das condições de sua existência só podem ter como responsáveis seus antepassados ou, em geral, os autores destas condições. 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”. (Sem destaques no original)⁴⁶

No plano do Direito Constitucional, aquelas obrigações de caráter ético para com as gerações futuras são traduzidas, pela doutrina José Joaquim Gomes Canotilho, em efetiva responsabilidade de natureza jurídico-pública, cogente para o denominado *Estado Democrático de Direito Social e Ambientalmente Sustentado*, *verbis*:

A dimensão ecológica obrigará, porventura, ao repensamento da localização do homem dentro da comunidade biótica independentemente de se saber se existem *direitos fundamentais dos seres vivos* (dos animais, das plantas). Por outro lado, a dimensão ecológica da República justificará a expressa assumpção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras em termos de autosustentabilidade ambiental. O ambiente passa a ser, assim, não apenas um momento ético da República (ética político-ambiental), mas também uma dimensão orientadora de

⁴⁶ In *El Principio de Responsabilidad: Ensayo de Una Ética para la Civilización Tecnológica*, ob. cit., p. 85. Tradução livre.

comportamentos públicos e privados ambientalmente relevantes”⁴⁷. (sem destaques no original).

Os princípios e os bens jurídico-constitucionais aqui debatidos, correlacionados no contexto da responsabilidade intergeracional, foram brilhantemente assimilados pelo STF no julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 101/DF, REL. MINI. CÁRMEN LÚCIA. Em causa nessa ADPF a compatibilidade constitucional de importação de pneus usados com a tutela do meio ambiente, *verbis*:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIA-

⁴⁷ *In Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 2003, 7ª ed, p. 227; p. 1141-1142. E, com MOREIRA, Vital, acrescenta aquele constitucionalista: “A ideia básica de desenvolvimento sustentável reconduz-se à indispensabilidade de conformação de acções humanas ambientalmente relevantes de forma a garantir os fundamentos da vida para as futuras gerações (cfr. nº 2/d). [...] Um conceito expandido de desenvolvimento sustentável não é incompatível com uma densificação normativa no campo do Estado constitucional ecológico, de forma a tornar transparente a articulação entre desenvolvimento justo e duradouro e *solidariedade com as futuras gerações*. [...] A solidariedade intergeracional implica também a ideia de *responsabilidade para com as gerações futuras*, a qual aponta para a extensão das dimensões temporais a ter em conta (“responsabilidade a longo prazo”). Incluir-se-ão aqui o dever de juízos de prognose sobre a acumulação de impactos negativos sobre o ambiente, a tomada de consideração dos riscos inerentes à “sociedade do risco”, a conscientização da existência de riscos diferidos e de riscos potenciais. [...] a solidariedade entre gerações pressupõe um desenvolvimento económico sustentável caracterizado pelo princípio da poupança quanto às energias não renováveis; pela não sobrevalorização da capacidade de regeneração pelos efeitos das poluições, resíduos ou recursos, através dos elementos bióticos e abióticos do ambiente [...]. “A referência à política fiscal compatibilizadora de desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida (nº 2/h) aponta para um recorte de um direito fiscal do ambiente que tome em conta (1) a selectividade ambiental de instrumentos que formais (impostos, taxas, incentivos fiscais) que sejam “amigos do meio ambiente” e contribuam para o desenvolvimento do país (modernização económico-ecológica); (2) a operacionalidade dos mesmos instrumentos (ex: benefícios fiscais) no sentido de captarem a colaboração de entidades privadas que utilizem tecnologias “amigas do ambiente” (ex: utilização de energias renováveis) ou contribuam com donativos possibilitadores da utilização destas tecnologias (*sponsors ambientais*)”. *In: Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume I*, 4ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 849-852 (sem grifos no original).

RIEIDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.⁴⁸ (sem destaques no original).

Do voto da Ministra Relatora, extrai-se:

“A questão posta a exame na presente Arguição fere, especificamente, três preceitos constitucionais fundamentais, a saber, o direito à saúde e, conexo a ele, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225, da Constituição brasileira), do que decorre que a busca de desenvolvimento econômico sustentável, enfatizados nos autos os princípios da livre iniciativa e da liberdade de comércio, há de se dar com o desenvolvimento social saudável.

[...]

Na espécie em causa se põem, de um lado, *a)* a proteção aos preceitos fundamentais relativos ao direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo descumprimento estaria a ocorrer por decisões judiciais conflitantes; e, de outro, *b)* o desenvolvimento econômico sustentável, no qual se abrigaria, na compreensão de alguns, a importação de pneus usados para o seu aproveita-

⁴⁸ STF, Pleno, Julgamento 24/6/2009, Publicação no *DJe*, em 4/6/2012. Informação acessível *in* <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2416537>, em 4/10/2017.

mento como matéria prima, utilizado por várias empresas, que, por sua vez, geram empregos diretos e indiretos.

[...]

Portanto, a existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado significa não apenas a sua preservação para a geração atual, mas, também, para as gerações futuras. **E se hoje a palavra de ordem é desenvolvimento sustentável**, esse conceito compreende o crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados tendo-se em vista não apenas as necessidades atuais, mas também as que se podem prever e que se devem prevenir para as futuras.

[...]

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.

[...]

Ampliada a compreensão do conceito de responsabilidade sanitária, conclui-se que a atuação do Estado não se circunscreve apenas ao cidadão, pois o direito à saúde imbrica-se, direta e imediatamente, ao direito ao meio ambiente equilibrado para as pessoas e para as gerações futuras. E, nos termos dos princípios e preceitos consti-

tucionais, compete ao Poder Público estabelecer padrões de qualidade para toda a cadeia produtiva, até o seu descarte, para a proteção da saúde”. (sem destaques no original).

Com fundamentos jurídico-constitucionais análogos e com **diante da nocividade do produto mineral amianto**, impende apontar a recente decisão do STF que, nos autos da ADI 3937/SP, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055, de 1º de junho de 1995,⁴⁹ que “*disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do abesto/amianto*”. No voto cunhado pelo Redator para acórdão, o Ministro DIAS TOFFOLI, ressaltou-se o atual estágio do debate público e científico acerca do amianto crisotila como fundamento crucial para constatar o **processo de inconstitucionalização** do citado diploma legal.

Segundo o eminente Redator, atualmente há “***um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura***”,⁵⁰ o que antes, quando da edição da lei impugnada, era mera notícia de possíveis riscos.

A proeminência do Brasil na produção de amianto foi destacada pelo redator, porquanto figura “***entre os cinco maiores produtores mundiais de amianto***” (destaques no original).

Dessarte, proclamou-se “**a inconstitucionalidade superveniente (sob a óptica material) da Lei Federal nº 9.055/1995,**

⁴⁹ “Art. 2º O asbesto/amianto da variedade crisotila (asbesto branco), do grupo dos minerais das serpentinas, e as demais fibras, naturais e artificiais de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim, serão extraídas, industrializadas, utilizadas e comercializadas em consonância com as disposições desta Lei.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se fibras naturais e artificiais as comprovadamente nocivas à saúde humana.”

⁵⁰ STF. ADI 3937/DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. DIAS TOFFOLI. **Voto em revisão**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/votoDTamianto.pdf>. Acesso em 15 set. 2017. Destaques no original.

por ofensa, sobretudo 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)” (destaques no original).

Por esse conjunto de fatores apreciado na ADI 3937/SP, pode-se vislumbrar desenganaada semelhança com a questão dos agrotóxicos. Desse modo, empregada a mesma premissa, chega-se ao mesmo desfecho, ou seja, **a inconstitucionalidade material das cláusulas conveniais e do Decreto 8.950/2016** em comento.

Noutro giro, mesmo analisando a controvérsia jurídico-constitucional sob prisma da matéria tributária, pondo em conflito a livre iniciativa com os preceitos da saúde e do meio ambiente, persiste a inconstitucionalidade denunciada nesta ação.

Sabe-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental de terceira geração, de caráter coletivo ou difuso, dotado “*de altíssimo teor de humanismo e universalidade*”.⁵¹ Doutro lado, tem-se que a extrafiscalidade atrelada aos benefícios tributários harmoniza-se com a livre iniciativa. Portanto, apresenta-se o conflito de dois direitos que ostentam natureza indubitavelmente constitucional.

O magistério jurisprudencial do STF inclina-se a dar preferência ao direito ao meio ambiente, quando necessita ponderá-lo com outros interesses coletivos.

À guisa de exemplo, tem-se o recente pronunciamento do Pretório Excelso na ADI 4983/CE, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, em que apreciado o conflito entre a preservação da fauna e da flora e o exercício do direito à manifestação cultural. No indigi-

⁵¹ BONAVIDES, PAULO. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 569.

tado precedente, prestigiou o direito ao meio ambiente, em detrimento da prática da vaquejada, um direito coletivo de viés cultural, *verbis*:

PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. Consoante dispõe a norma imperativa do § 3º do artigo 103 do Diploma Maior, incumbe ao Advogado-Geral da União a defesa do ato ou texto impugnado na ação direta de inconstitucionalidade, não lhe cabendo emissão de simples parecer, a ponto de vir a concluir pela pecha de inconstitucionalidade. **VAQUEJADA – MANIFESTAÇÃO CULTURAL – ANIMAIS – CRUELDADE MANIFESTA – PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA – INCONSTITUCIONALIDADE. A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII do artigo 225 da Carta Federal**, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Discrepa da norma constitucional a denominada vaquejada.⁵² (sem destaques no original)

Percebe-se que a ótica adotada pelo Supremo é a de *“interpretar, no âmbito da ponderação de direitos normas e fatos, de forma mais favorável à proteção ao meio ambiente, demonstrando-se preocupação maior com a manutenção, em prol dos cidadãos de hoje e de amanhã, das condições ecologicamente equilibradas para uma vida mais saudável e segura”*.⁵³

Uma forma instrumental destinada a conferir efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado consiste na vedação de práticas que coloquem em risco a integridade ambiental ou, no mínimo, a constrição quantitativa e gradual das práticas reconhecida e ambientalmente lesivas.

Contudo, ao contrário do que é constitucionalmente exigível, o Poder Público, mediante os atos normativos questionados, acaba por fomentar a intensificação do uso de agrotóxicos, descumprindo

⁵² STF. ADI 4983/CE. Tribunal Pleno. Rel. Min. MARCO AURÉLIO. *DJe*, 27 abr. 2017.

⁵³ STF. ADI 4983/CE. Pleno. Rel. Min. MARCO AURÉLIO. *DJe*, 27 abr. 2017.

a importante tarefa referente à preservação da saúde laboral, coletiva e do meio ambiente.

Destarte, os instrumentos tributários impugnados percorrem o caminho inverso do constitucionalmente determinado, eis que, ao estipularem benefícios fiscais aos agrotóxicos, inegavelmente favorecem o seu uso e disseminação; e, portanto, sujeitam o meio ambiente, a saúde e a coletividade dos trabalhadores aos perigos inerentes ao manuseio em maior escala do que a que seria advinda da não desoneração fiscal.

Portanto, o incentivo fiscal endereçado aos agrotóxicos traz prática contrária aos ditames constitucionais de proteção ao meio ambiente e à saúde, sobretudo dos trabalhadores.

Com base nos argumentos já delineados e, sob o enfoque do **princípio constitucional da seletividade** em função da essencialidade do produto, também ressaí a inconstitucionalidade material dos diplomas fiscalizados.

Pede-se *venia* para transcrever o parecer da Procuradoria-Geral da República, exarado nos autos do Recurso Extraordinário (RE) 606.314/PE, Rel. Min. Joaquim Barbosa, datado de 1/11/2012, da lavra do Suprocurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros, *verbis*:

[...]

O art. 153, § 3º, I, da CF é norma cogente que impõe a observância da técnica da **seletividade** na instituição do IPI e define como critério para tal seletividade o grau de **essencialidade** do produto.

Segundo Ricardo Lobo Torres:

“Seletividade em função da essencialidade é o único critério para a incidência do IPI e significa que o tributo recai sobre os bens em razão inversa de sua

necessidade para o consumo popular e na razão direta de sua superfluidade

A tabela de incidência do IPI (TIPI), ensina o renomado tributarista, a escala da seleção da incidência do imposto segundo a essencialidade dos produtos. Nesta, o IPI deve ser dimensionado de forma a agravar menos os produtos essenciais e mais os produtos supérfluos, na medida em que estas características se apresentem.

A seletividade do IPI em função da essencialidade dos produtos é instrumento de concretização do princípio da **capacidade contributiva** que, por sua vez, é expressão do postulado maior da **justiça distributiva**

[...]

O legislador e o Executivo terão certa margem de discricionariedade para estabelecer e alterar as alíquotas do IPI, tendo em vista inexistir critério positivado para graduar a necessidade social dos produtos industrializados, senão os parâmetros traçados pelo próprio texto constitucional, tais como os adotados para a estipulação do salário-mínimo, consideradas as necessidades vitais básicas dos indivíduos e de suas famílias: saúde, moradia, alimentação, vestuário, educação, higiene, transporte. [...]

Assim, **não há óbice ao controle judicial sobre a adequação da Tabela de Incidência do Imposto sobre a Produção Industrial – TIPI ao princípio da seletividade em função da essencialidade dos produtos, considerados os critérios e limitações extraídos do próprio texto constitucional** no que diz respeito à operacionalização de tal técnica de tributação na instituição ou alteração de alíquotas do IPI por parte dos Poderes Legislativo e Executivo. [...]

Impõe-se asseverar que a valoração da observância do princípio da seletividade do IPI em função da essencialidade dos produtos deve levar em consideração a pessoa do consumidor e não a do contribuinte de direito. É que a essencialidade relaciona-se diretamente à utilidade do produto para o consumo (individual ou coletivo). [...]

Portanto, o grau de essencialidade para fins de diferenciação ou especificidade de alíquotas do IPI deverá levar em consideração a destinação ou finalidade do produto industrializado, que permite a avaliação acerca da sua indispensabilidade para o consumo dirigido ao atendimento

das necessidades vitais básicas para a manutenção da vida humana. (sem destaques no original)

Sob o enfoque do consumidor e, nessa medida, da própria segurança alimentar e nutricional, *data venia*, os agrotóxicos não podem ser considerados produtos essenciais, nos termos da *Lex Fundamental*. A produção agrícola resultante da aplicação dos agrotóxicos certamente tem para o consumidor (e para a população em geral) caráter mais essencial, porquanto diretamente relacionada às suas necessidades vitais. Os agrotóxicos, a despeito de permitirem, na maioria das situações de uso, a elevação da produção agrícola, não se afiguram essenciais para fins seletividade tributária; mormente considerando a sua intrínseca nocividade à vida saudável e o seu elevado potencial para a eclosão de danos ambientais.

Nesse sentido, aliás, afigura-se ser mesmo constitucionalmente imposta a observância da função extrafiscal dos impostos em questão, de modo que seja desestimulada a aplicação generalizada dos agrotóxicos; e, com isto, proporcionar um agronegócio ambientalmente mais sustentável e seguro.

Em analogia, Melissa Guimarães Castello salienta: “*O exemplo mais claro de tributação com a finalidade extrafiscal é majoração das alíquotas dos tributos incidentes sobre as bebidas alcoólicas e cigarros, que tem escopo de desestimular o consumo desses produtos, dada a sua nocividade à saúde, e também devido aos custos públicos de tratamento das doenças causadas pelo consumo. O benefício econômico da não-arrecadação decorreria da diminuição nesses custos, que são extremamente elevados*”.⁵⁴ E continua a doutrinadora: “*Importante ressaltar, por fim, que a extrafiscalidade não ocorre exclusivamente com a criação de novos tributos. Ela pode ser dar através de medidas como a*

⁵⁴ V. MELISSA GUIMARÃES CASTELLO, “A Necessidade de Tributos voltados à Proteção do Meio Ambiente”, *in seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/download/49548/30966*, acesso em 4/10/2017.

concessão de incentivos fiscais, a qual é identificada por grande parte da doutrina como a única forma de extrafiscalidade. Nesse sentido, a extrafiscalidade ocorreria a partir da redução de alíquotas de bens cujo consumo e cuja produção devem ser estimulados”. Concluindo, aduz: “*Dessa forma, a função extrafiscal dos tributos ambientais não seria a de punir aqueles que poluem, mas de garantir a ‘liberdade de escolha do agente econômico’, pois o tributo internaliza o custo da poluição na produção, de modo a tornar a contribuinte apto a escolher entre poluir e não poluir. Com um tributo bem estruturado, a opção por não poluir, arcando com os custos da tecnologia necessária para diminuir os níveis de poluição, seria economicamente mais benéfica ao contribuinte”.*

Esta é, aliás, a perfeita compreensão e aplicação do princípio constitucional e ambiental do **poluidor-pagador**.⁵⁵ “O **poluidor-que-deve pagar** é aquele que tem poder de controlo sobre as condições que levam à ocorrência da poluição, podendo, portanto, preveni-las ou tomar precauções para evitar que ocorram. [...] No caso do consumidor de um produto transformado, cuja produção foi poluente, o **poluidor-que-deve pagar** é que efectivamente cria e controla as condições em que a poluição, e só ele dispõe de meios para evitar”.⁵⁶

Por tudo dito, não se está a estabelecer libelo contra o uso de agrotóxicos, tampouco contra o agronegócio. Deseja-se, apenas, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saúde coletiva e a proteção social do trabalhador sejam esteio de toda a atividade produtiva. Para conjugar o interesse econômico do agronegócio e a produção alimentar em massa, deve ser buscada a sustentabilidade,

⁵⁵ V. ARAGÃO, Alexandra, *O Princípio do Poluidor Pagador: Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente*, Série Direito Ambiental para o Século XXI (Coord. LEITE, José Rubens Morato; BENJAMIN, Antônio Herman), Coimbra, 2014 (acessível: http://www.ij.fed.ue.pt/publicacoes/monografias/pub_5/Poluidor_Pagador_Alexandra_Aragao_Planete_Verde.pdf, 5/10/2017).

⁵⁶ *Ob. cit.*, p. 136.

isto é, a capacidade de o ambiente assimilar os efeitos produzidos pela atividade humana.

Não se conduna, assim, com objetivo visado pelo *Estado Democrático de Direito Ambiental* uma política fiscal de desonerações e incentivos fiscais aos agrotóxicos, questionada nesta ADI.

Em face do exposto, opina-se por procedência do pedido, com declaração de inconstitucionalidade material das Cláusulas Primeira (em parte) e Terceira do Convênio ICMS 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, que reduz a base de cálculo do ICMS nas saídas dos insumos agropecuários que especifica e dá outras providências; e 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, sistematicamente violadores dos arts. 196 e 225 da Constituição.

Sopesando, entretanto, os princípios da segurança jurídica e da boa-fé, opina-se pela incidência do art. 27 da Lei 9.868/1999 para se restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos em comento, de modo que só tenha eficácia a partir do trânsito em julgado desta ação (efeito *ex nunc*).

A necessidade *in casu* de afastamento da incidência do princípio da nulidade (efeito *ex tunc*) advém de um juízo de ponderação, fundado no princípio da proporcionalidade, para se prevalecer o princípio da segurança jurídica e da boa-fé,⁵⁷ tendo em vista o **processo de inconstitucionalização dos atos normativos de incentivos fiscais ao uso dos agrotóxicos**, diante do atual estágio do debate público e científico quanto à sua nocividade e a necessidade de se adequar a política agrícola nacional a uma política agroecoló-

⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1.319.

gica, nos termos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Decreto 7.794/2012.

Esse é, inclusive, o entendimento que se extrai do julgado proferido na ADI 4481/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 19/05/2015, *verbis*:

I. TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL QUE INSTITUI BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO INTERESTADUAL PRÉVIO. OFENSA AO ART. 155, § 2º, XII, g, DA CF/88. II. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS. 1. A instituição de benefícios fiscais relativos ao ICMS só pode ser realizada com base em convênio interestadual, na forma do art. 155, §2º, XII, g, da CF/88 e da Lei Complementar nº 24/75. 2. De acordo com a jurisprudência do STF, o mero diferimento do pagamento de débitos relativos ao ICMS, sem a concessão de qualquer redução do valor devido, não configura benefício fiscal, de modo que pode ser estabelecido sem convênio prévio. 3. **A modulação dos efeitos temporais da decisão que declara a inconstitucionalidade decorre da ponderação entre a disposição constitucional tida por violada e os princípios da boa-fé e da segurança jurídica, uma vez que a norma vigorou por oito anos sem que fosse suspensa pelo STF.** A supremacia da Constituição é um pressuposto do sistema de controle de constitucionalidade, sendo insuscetível de ponderação por impossibilidade lógica. 4. Procedência parcial do pedido. Modulação para que a decisão produza efeitos a contar da data da sessão de julgamento.

Essa é, pois, a posição do Ministério Público.

3. CONCLUSÃO

Opina-se por conhecimento da ação e por procedência do pedido, com declaração da inconstitucionalidade material das Cláusulas Primeira (em parte) e Terceira do Convênio ICMS 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, e 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.

Brasília (DF), 17 de outubro 2017.

RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE
Procuradora-Geral da República

ACNG/RANB