

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.553 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**REQTE.(S)** : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL  
**ADV.(A/S)** : ANDRE BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE  
SOJA (APROSOJA BRASIL)  
**ADV.(A/S)** : RUDY MAIA FERRAZ  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE  
PRODUTOS PARA DEFESA VEGETAL - SINDEVEG  
**ADV.(A/S)** : LIDIA CRISTINA JORGE DOS SANTOS  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA  
(ABRASCO)  
**ADV.(A/S)** : MARCIA BUENO SCATOLIN  
**AM. CURIAE.** : INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO  
CONSUMIDOR (IDEC)  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIA DE MORAES PONTES ALMEIDA

**DESPACHO:** 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).

Em 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

**ADI 5553 / DF**

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 íterim, 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*

**ADI 5553 / DF**

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:

“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 auferir lucro com a atividade econômica;

3. não é razoável que o Estado considere como essenciais 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

**ADI 5553 / DF**

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:

“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

**ADI 5553 / DF**

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:

“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

**ADI 5553 / DF**

*aos agrotóxicos não gera, por si só, qualquer violação às normas constitucionais de proteção à saúde e ao meio ambiente.”*

Isto porque 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 manifestou-se pela procedência desta ação, conforme parecer assim ementado:

“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

**ADI 5553 / DF**

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,

**ADI 5553 / DF**

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.”

Até o presente momento processual, 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.

Ante essas considerações, compreendo que o devido deslinde interpretativo das normas impugnadas e eventuais inconstitucionalidades estão fulcrados na valoração de elementos fáticos, tendo em vista a divergência de versões entre o Requerente e os Intimados, assim como entre os *amici curiae* já admitidos no feito.



**ADI 5553 / DF**

Sendo assim, torna-se cabível a requisição de informações adicionais e designação de peritos para emissão de parecer sobre a questão, nos termos do art. 9º, §1º, da Lei 9.868/1999.

A propósito, solicitam-se opiniões técnicas da **Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)** da **Secretaria de Governo da Presidência da República**; **Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)**; **Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea)**; **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)**; **Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA)**; e **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)**, acerca das seguintes questões:

1) Descreva o estágio atual da agricultura no âmbito brasileiro, inclusive sob a perspectiva da agroecologia e do respeito aos parâmetros de segurança alimentar estabelecidos pela legislação vigente. Nesse panorama, há alternativas economicamente viáveis para a complementação ou substituição do uso dos agrotóxicos incentivados com equivalentes efeitos fitossanitários?

2) É possível estimar o impacto econômico da extinção dos benefícios fiscais de ICMS e IPI na cadeia produtiva de produtos agrícolas e na composição de preços dos alimentos?

À luz das assertivas do Requerente estarem diametralmente opostas ao preconizado pela legislação regente, como, por exemplo, as proibições de registro de agrotóxicos "*cujas características causem danos ao meio ambiente*" (art. 31, VIII, do Decreto 4.074/2002), requer-se parecer do **Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos (CTA)**, instituído pelo art. 92 do decreto supracitado, e das competentes áreas técnicas dos **Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde e do Meio Ambiente** sobre o estado da arte dos protocolos de fiscalização (registro, prevenção e reparação de danos) e inibição da utilização excessiva de agrotóxicos.

Igualmente, insta-se no âmbito da saúde pública – **Fundação**

ADI 5553 / DF

**Oswaldo Cruz (Fiocruz); Instituto Nacional de Câncer José de Alencar Gomes da Silva (INCA); Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário da Faculdade de Saúde Pública da USP (Cepedisa-USP); e Associação Médica Brasileira (AMB) – e do meio ambiente – Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), ONG Greenpeace Brasil e Associação Nacional de Defesa Vegetal (ANDEF) – a tratarem das seguintes indagações:**

1) Há relação de causalidade necessária fático-normativa entre o uso de agrotóxicos, ainda que em patamares regulares, e consequências maléficas ao meio ambiente e à saúde pública?

2) É possível estabelecer uma gradação de danosidade no manejo de agrotóxicos, de maneira a concluir que a concessão de incentivos fiscais não gera, por si só, um aumento na degradação da saúde e do meio ambiente?

Ademais, interpela-se o **Conselho Nacional de Saúde (CNS)**, na condição de gestor do Sistema Único de Saúde, acerca da possibilidade de estimativa dos custos públicos voltadas à incorporação de tecnologia em saúde e ao tratamento de doenças relacionadas ou causadas pela exposição a agrotóxicos.

Convoca-se também à emissão de esclarecimento de fato os **Ministério do Trabalho, a Secretaria da Previdência Social, o Ministério Público do Trabalho (MPT), a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (CONTAG) e Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA).**

1) Na linha do que argumentado pela Ilustre Procuradora-Geral da República, há subsídios empíricos de natureza oficial (fiscalizações, autuações, acidentes de trabalho devido à intoxicação por agrotóxicos, entre outros) para estabelecer uma inferência causal entre a utilização de agrotóxicos e os impactos negativos na saúde do trabalhador rural?

2) Quais medidas previstas na legislação de controle de riscos de

**ADI 5553 / DF**

índole individual ou coletiva, de escopo legal, econômico ou de engenharia, para mitigação dos impactos ambientais e sanitários, quando houver, são mais passíveis de não observância pelos agentes econômicos?

Por fim, solicita-se esclarecimento fático por parte da **Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda** e respectivas secretarias-adjuntas de política agrícola e meio ambiente e de política fiscal e tributária no que diz respeito às seguintes perquirições:

1) Quais razões, políticas ou fatores macroeconômicos justificaram a escolha política por conceder renúncia fiscal à produção de agrotóxicos?

2) Assumindo que o barateamento do preço de alimentos e a competitividade econômica da agricultura brasileira foram elementos relevantes, como argumenta a Presidência da República em informações, houve avaliação técnica de instrumentos creditícios ou financeiros alternativos e de mesma eficácia? Quais?

3) Sob a vigência do “Novo Regime Fiscal”, instituído pela EC 95/2016, qual é o impacto orçamentário e financeiro no presente e subsequentes exercícios financeiros da renúncia de receita em questão? Há expectativa de horizonte temporal para a mitigação ou cessação de incentivo fiscal a agrotóxicos?

Ante o exposto, solicitem-se os pareceres *supra* acerca das questões fáticas suscitadas no prazo de trinta dias corridos, contados da solicitação deste Relator, conforme preveem o art. 9º, §§1º e 3º, da Lei 9.868/1999.

Determino, por fim, que a Secretaria Judiciária deste STF proceda a remessa, por ofício, a cada um dos órgãos ou entidades antes mencionados, de uma cópia integral deste despacho e seja franqueado acesso à íntegra dos autos deste feito.

Publique-se.

Brasília, 20 de novembro de 2017.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

*Documento assinado digitalmente*