

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

GABRIELA FRANCIULLI

**AS INCONSTITUCIONALIDADES DAS ISENÇÕES FISCAIS DE IPI E ICMS
CONFERIDAS AOS AGROTÓXICOS SOB O VIÉS DO PRINCÍPIO DA
SELETIVIDADE**

**SÃO PAULO
2020**

GABRIELA FRANCIULLI

**AS INCONSTITUCIONALIDADES DAS ISENÇÕES FISCAIS DE IPI E ICMS
CONFERIDAS AOS AGROTÓXICOS SOB O VIÉS DO PRINCÍPIO DA
SELETIVIDADE**

Trabalho apresentado a Universidade Presbiteriana Mackenzie, Campus Higienópolis, como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Rangel Perrucci Fiorin

**São Paulo
2020**

TERMO DE APROVAÇÃO

GABRIELA FRANCIULLI

AS INCONSTITUCIONALIDADES DAS ISENÇÕES FISCAIS DE IPI E ICMS CONFERIDAS AOS AGROTÓXICOS SOB O VIÉS DO PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito,
pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aprovado em: 04 de dezembro de 2020.

Banca Examinadora

Prof. Ms. Rangel Perrucci Fiorin
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Examinador (a)
Instituição

Examinador (a)
Instituição

**São Paulo
2020**

Aos meus avós, Valdair e Eudóxia Palmeira.

*Existe apenas um bem, o saber,
e apenas um mal, a ignorância.
(Sócrates)*

RESUMO

O presente trabalho refere-se à análise da constitucionalidade das isenções fiscais, tanto de ICMS como de IPI, concedidas aos agrotóxicos através do Convênio CONFAZ 100/97 e do Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011. Para tanto, foi utilizado como base de estudo a ADI nº 5553 proposta pelo PSOL perante o STF. A metodologia da pesquisa utilizada foi predominantemente qualitativa e se baseou em uma interpretação sistemática e axiológica do Direito, sendo abordados dados estatísticos e matemáticos que ajudaram na conclusão do resultado. Após uma análise pormenorizada acerca do contexto histórico no qual os agrotóxicos se inseriram no Brasil e de uma análise retroativa da legislação acerca de tais produtos, foram identificadas as violações constitucionais das isenções fiscais conferidas a eles. As principais violações identificadas foram ao Direito ao Meio Ambiente Equilibrado, ao Direito à Saúde e ao Princípio da Seletividade. A partir da análise dessas violações, restou concluído que os agrotóxicos, por serem extremamente prejudiciais à saúde humana e a fauna e flora em um contexto geral, não devem ser tidos como produtos essenciais à população, o que não lhes conferirá o direito as isenções fiscais, devendo, portanto, tais benefícios serem revogadas da legislação nacional.

Palavras chave: Isenções Fiscais. Agrotóxicos. Convênio CONFAZ 100/97. ICMS. Decreto nº 7.660/11. IPI. ADI 5553. Violação Princípio da Seletividade. Violação Direito ao Meio Ambiente Equilibrado. Violação Direito à Saúde.

ABSTRACT

This paper refers to the analysis of the constitutionality of tax exemptions, both from ICMS and IPI, granted to pesticides through the CONFAZ 100/97 Agreement and Decree No. 7,660, of December 23, 2011. For this purpose, it was used as study base the ADI nº 5553 proposed by PSOL in the STF. The research methodology used was predominantly qualitative and was based on a systematic and axiological interpretation of Law, addressing statistical and mathematical data that helped in the conclusion of the result. After a detailed analysis of the historical context in which pesticides were inserted in Brazil and a retroactive analysis of the legislation regarding such products, the constitutional violations of the tax exemptions granted to them were identified. The main violations identified were the Right to a Balanced Environment, the Right to Health and the Principle of Selectivity. From the analysis of these violations, it was concluded that pesticides, as they are extremely harmful to human health and fauna and flora in a general context, should not be considered as essential products for the population, which will not give them the right to tax exemptions, therefore, such benefits should be revoked from national legislation.

Keywords: Tax Exemptions. Pesticides. CONFAZ Agreement 100/97. ICMS. Decree No. 7,660 / 11. IPI. ADI 5553. Violation of the Selectivity Principle. Violation of the Right to a Balanced Environment. Violation of the Right to Health.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Consumo de agrotóxicos no Brasil	19
Gráfico 2 – Total de agrotóxicos registrados – por ano	20

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
Aenda – Associação Brasileira de Defensivos Genéricos
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Art. - artigo
BHC - Hexaclorobenzeno
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
CDI – Comissão de Desenvolvimento Industrial
CE – Ceará
CF – Constituição Federal
CIDE - Contribuição
COFINS – Contribuição sobre o Financiamento Social
CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária
CPA – Conselho de Política Aduaneira
CTN – Código Tributário Nacional
DDT - Diclorodifeniltricloroetano
Des. (a) – desembargador (a)
DF – Distrito Federal
Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IN – Instrução Normativa
Inca – Instituto Nacional do Câncer
IOF – Imposto
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA – Imposto sobre
IR – Imposto de Renda
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
Nº - número
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
OPAS - Organização Pan-Americana da Saúde
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS – Programa de Integração Social
PNDA – Programa Nacional de Defensivos Agrícolas
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
RE – Recuso Extraordinário
SDSV – Serviço de Defesa Sanitária Vegetal
SP – São Paulo
STF – Supremo Tribunal Federal
SUS – Sistema Único de Saúde
TIPI – Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados
TJBA – Tribunal de Justiça da Bahia
TJDF – Tribunal de Justiça do Distrito Federal
TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJRS – Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1. INTRODUÇÃO	8
2. AGROTÓXICOS NO BRASIL: UMA VISÃO HISTÓRICA E ATUAL	10
2.1 O cenário brasileiro que permitiu o desenvolvimento da indústria dos agrotóxicos no país	12
2.2 A legislação incipiente	13
2.3 O marco regulatório	15
2.4 As modificações na lei dos agrotóxicos	17
2.5 A indústria dos agrotóxicos entre as décadas de 2010 a 2020	18
3 ADI 5553 E PROCESSO NO STF	22
4 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SELETIVIDADE TRIBUTÁRIA	30
4.1 O princípio da seletividade como instrumento de efetivação da extrafiscalidade	38
4.2 O princípio da seletividade aplicado ao IPI e ao ICMS	40
4.3 A violação Constitucional das isenções de ICMS e IPI conferidas aos agrotóxicos sob a ótica do princípio da seletividade	42
5 DIREITOS CONEXOS AO PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE QUE SÃO SUBSIDIARIAMENTE VIOLADOS	51
5.1 Direito ao Meio Ambiente Equilibrado	51
5.2 Direito à Saúde	56
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

1. INTRODUÇÃO

O Brasil por ser um país de dimensões continentais teve grande facilidade para desenvolver uma economia predominantemente baseada no terceiro setor, destacando-se como o terceiro maior produtor e exportador mundial de produtos agrícolas. Segundo previsões do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento¹, a produção agrícola brasileira deve passar de 232,6 milhões de toneladas da safra 2017/18 para 302 milhões até 2027/28, representando um aumento de 69 milhões de toneladas (crescimento de 2,5% ao ano).

Como contrapartida de ser um dos maiores produtores agrícolas mundiais, o Brasil detém lugar de favorito como consumidor de defensivos agrícolas, os chamados agrotóxicos, sendo considerado o maior consumidor, em números absolutos, mas perdendo para outros países quando considerada a quantidade de alimento produzida e área plantada.

Aqueles que defendem o uso de fertilizantes e agrotóxicos nas lavouras brasileiras argumentam que sem a utilização de tais insumos a agricultura brasileira não alcançaria níveis de importância relevantes dentro do mercado mundial. Ademais, sustentam que a utilização dos agrotóxicos beneficia a população brasileira em um contexto geral, uma vez que permite a redução do valor dos alimentos dentro da economia interna, o que traria efeitos importantes para o equilíbrio da balança econômica.

Diante desse cenário, a agricultura brasileira vendeu internamente 539,9 mil toneladas de pesticidas em 2017, sendo que a produção nacional foi de 438,1 mil toneladas, segundo o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama)².

¹ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Secretaria de Política Agrícola. Projeções do Agronegócio. Brasília, 2019.

² Boletim anual de produção, importação, exportação e vendas de agrotóxicos 2018. IBGE, 2018. Disponível em https://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_defensivos_agricolas.pdf Acesso em 23.10.2020.

No ano de 2019, o Brasil aprovou o registro de 474 agrotóxicos, maior número documentado pelo Ministério da Agricultura, que faz o levantamento desde 2005. No ano de 2018 foram 449 aprovações e os registros vêm crescendo desde 2016³.

De acordo com artigo publicado em 2018 pela Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos (AENDA) as cinco Empresas agroquímicas que mais faturaram no Brasil são as estrangeiras Syngenta, Bayer, Corteva, BASF e FMC⁴. No entanto, existem diversas empresas nacionais que também são grandes produtoras dos tais defensivos agrícolas, como a empresa paranaense Nortox que liderou o registro de agrotóxicos no ano de 2019, contando com mais dez novos produtos em seu portfólio.

No Brasil os agrotóxicos possuem grandes incentivos fiscais, o que fez com que o setor revelasse uma economia de aproximadamente R\$10 bilhões anuais em impostos federais e estaduais para as empresas agroquímicas⁵.

Em relação aos impostos estaduais, desde 1997 com o Convênio 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que sofreu sucessivas renovações, os agrotóxicos passaram a ter redução na base de cálculo no Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Já, através do Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, revogado pelo Decreto nº 8.950/2016, os mesmos produtos tiveram isenção total do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Ademais do IPI e do ICMS, tais Empresas possuem redução nas alíquotas das contribuições voltados aos programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP e à Contribuição para

³ IPEA. Nota Técnica. O crescimento do uso e agrotóxicos: uma análise descritiva dos resultados do censo agropecuário de 2017. Brasília, 2020.

⁴ AENDA. Afunilamento do Oligopólio. Disponível em <<https://www.aenda.org.br/artigo/afunilamento-do-oligopolio/>> Acesso em 23.10.2020

⁵ ABRASCO. Uma política de incentivo fiscal a agrotóxicos no Brasil é injustificável e insustentável. 2020.

Financiamento da Seguridade Social (Cofins), conferidas pela Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004.

As benéficas concedidas, além de permitir que o lucro das Empresas seja maior, faz com que a arrecadação dos Estados e da União seja subestimada, e cria uma desoneração de 25% sobre as vendas dos defensivos agrícolas.

Diante de tal cenário, foi proposta em 2016 a Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.553 de autoria do Partido Socialismo e Liberdade (Psol), na qual requer-se que seja declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos da cláusulas 1ª e 3ª do Convênio 100/97 do CONFAZ, que preveem a redução da base de cálculo nas saídas interestaduais para diversas espécies de defensivos agrícolas e dos itens da Tabela do IPI previstos no Decreto 7.660, de 2011, que preveem a isenção do IPI para uma série de agrotóxicos.

O processo, que tramita perante o Supremo Tribunal Federal (STF), tinha previsão de julgamento para o dia 19 de fevereiro de 2020, no entanto, tal julgamento foi adiado e ainda não há previsão para que o processo retorne à pauta.

Desse modo, o presente trabalho possui o intuito de discutir os argumentos trazidos na ADI 5.553, todavia pendente de julgamento, e analisar, sob um viés constitucional, os benefícios fiscais concedidos ao setor de agrodefensivos no Brasil.

Será feita uma análise crítica acerca da utilização dos produtos aqui em discussão e do impacto econômico que as vantagens a eles conferidos podem trazer ao Fisco tanto estadual como federal. Para isso, serão utilizados dados estatísticos e matemáticos, além de uma interpretação sistemática e axiológica do ordenamento jurídico pátrio.

2. AGROTÓXICOS NO BRASIL: UMA VISÃO HISTÓRICA E ATUAL

A indústria de agrotóxicos é um braço da indústria química que teve suas origens na Primeira Guerra Mundial com a corrida armamentista e as pesquisas voltadas para criação e inovação no desenvolvimento de moléculas tóxicas que seriam empregadas como armas de guerra.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, a indústria química buscou alternativas e mercados para aplicar as descobertas desenvolvidas com fins bélicos e, desse modo, foram criadas empresas (Bayer, Basf, Dupont, etc) voltadas para a produção de agrotóxicos, aproveitando-se, assim, as moléculas desenvolvidas durante as referidas guerras mundiais.

O parque industrial brasileiro de agrotóxicos teve seu *boom* na segunda metade dos anos de 1970, com a criação do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, no entanto desde meados de 1940 já foram datadas unidades fabris produtoras de agrotóxicos no Brasil, sendo pioneira a empresa Eletroquímica Fluminense que iniciou a fabricação de BHC. Em 1948 a Rhodia passou a produzir, por sua vez, o inseticida Parathion e em 1950, uma fábrica de armas químicas do exército do Rio de Janeiro passou a produzir DDT.

O surgimento da indústria de agrotóxicos brasileira está intimamente ligado à modernização da agricultura que ocorreu entre os períodos de 1945 e 1975, época em que os insumos químicos e biológicos foram introduzidos na agricultura nacional.

A partir da década de 1970 houve uma perda no dinamismo das inovações do mercado de agrotóxicos, com redução drástica no lançamento de novos produtos, uma vez que houve uma desaceleração no ritmo de descoberta de novas moléculas. Tal situação implicou em uma grande instabilidade no ramo da indústria de agrotóxicos, com operações e pesquisas cada vez mais custosas e com resultados cada vez mais incertos.

Nesse sentido, as empresas líderes mundiais do mercado de agrotóxicos passaram a voltar suas atenções para mercados externos nos quais as patentes

de produtos já haviam expirado, passando a atuar na obtenção de patentes complementares.

Nesse cenário, tais empresas escolheram mercados nos quais a expansão da produção agrícola estivesse em ascensão e que demandassem intensivo uso de insumos agroquímicos.

O Brasil, que havia apresentado crescimento econômico expressivo nos anos de 1950 a 1980, foi um dos alvos mais cobiçados por tais empresas, por ser um mercado consumidor que possuía uma enorme expansão da frente agrícola. Nesse diapasão, as empresas de agrotóxicos internacionais instalaram-se no Brasil, criando plantas fabris e dando início ao *boom* da produção de agrodefensivos no país.

Não obstante, somando-se aos fatores do mercado e do cenário internacional, existem razões internas pelas quais a produção nacional de agrotóxicos teve um aumento considerável a partir da década de 1970, conforme será analisado abaixo.

2.1 O cenário brasileiro que permitiu o desenvolvimento da indústria dos agrotóxicos no país

Em 1975 foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual tinha como meta a substituição de importações de diversos ramos entre eles os de insumos básicos. Com esse plano foram regulamentados incentivos fiscais, tributários e cambiais concedidos às empresas que estimulassem e investissem na produção de base, de modo que grande parte dos insumos utilizados na indústria e na agricultura passaram a ser produzidos internamente no mercado nacional, com a entrada no país de diversas empresas multinacionais, dentre elas a do ramo dos agrotóxicos.

Para tanto, a própria agricultura brasileira mudou suas bases, tornando-se técnica e moderna, baseando-se na maior aplicação de insumos químicos e melhoria dos insumos biológicos, além da mecanização no campo.

Com a modernização da agricultura, várias etapas do processo produtivo agrícola passaram a não prescindir mais do trabalho humano, uma vez que a mecanização dos equipamentos e o intensivo uso de insumos químicos foram introduzidos na agricultura nacional.

Com a dispensa da mão de obra humana no campo, houve um crescente número de famílias que saíram das áreas rurais para viver nas áreas urbanas, caracterizando um intenso processo de êxodo rural. Isso fez com que houvesse o crescimento da demanda por alimentos nas grandes cidades, o que, por sua vez, exigia um aumento cada vez maior na produção agrícola.

Diante desse cenário de modernização da agricultura e de crescente necessidade de inovações no campo, o país passou a conceder incentivos e benefícios para as empresas de insumos agrícolas se instalarem no território nacional, uma vez que até meados de 1975 tais produtos eram importados e possuíam incentivos de políticas tarifárias e cambiais, já que a demanda interna era alta, mas a produção nacional era baixa.

2.2 A legislação incipiente

Os primeiros decretos regulamentadores de isenções e reduções de tarifas aduaneiras à importação dos agrotóxicos foram editados no ano de 1930. A partir de 1940, com o intuito de viabilizar e incentivar o consumo de agrotóxicos nas lavouras brasileiras, os inseticidas e os fungicidas foram excluídos da lista de bens que necessitavam de licença prévia para importação. Já em 1953 todos os insumos agrícolas foram classificados como produtos essenciais, possuindo taxas de câmbio favorecidas e prioridade nas importações.

Em 1957 o sistema tarifário brasileiro foi reformulado, no entanto, os agrotóxicos continuaram a ser incluídos na lista de produtos essenciais que gozavam de isenção tarifária. Tal categorização foi realizada pelo Ministério da Agricultura que considerava tais insumos como essenciais ao crescimento e desenvolvimento da agricultura brasileira. Uma lista de tais produtos era enviada

para o Conselho de Política Aduaneira (CPA) que referendava e concedia as isenções tarifárias.

O CPA, em 1967, criou duas resoluções e retirou os produtos que já eram produzidos internamente e que tinham suas patentes expiradas da lista de produtos com favorecimento nas importações. A partir daí, e principalmente após a criação do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas em 1975, o CPA passou a publicar novas listas de produtos vistos com essenciais, com o intuito de assim incentivar a produção local e não mais beneficiar as importações, adotando-se, inclusive, um prazo máximo para a manutenção da isenção das tarifas.

Em meados de 1980 estabeleceu-se uma política geral de tributação na importação dos agrotóxicos, de seus produtos intermediários e de suas matérias primas. Foram instituídas alíquotas de 5% para a importação de matérias primas, 30% para produtos técnicos, quando não fossem fabricados internamente e 50% para produtos intermediários.

É mister observar que a partir de 1964 com a criação da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) os equipamentos necessários à fabricação de agrotóxicos passaram a ser isentos de taxas de importação e de impostos de consumo. Em 1969, o CDI concedeu, junto com a CPA, isenção de IPI para a importação de equipamentos necessários à produção de agrotóxicos e que não possuíssem produção similar nacional.

Como pode-se notar, o Estado foi o maior incentivador das políticas de desenvolvimento relacionadas a produção nacional de defensivos agrícolas, implementando incentivos de crédito, fiscais, tarifários e subsídios para aqueles que voltassem suas atividades à industrialização nacional de produção de agrotóxicos. Não obstante, o maior impulso ocorreu em 1975 com a criação do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA) que previu que as empresas voltadas à fabricação de agrotóxicos passariam a ter incentivos fiscais e financiamentos, além de benefícios tarifários nas importações de máquinas e equipamentos.

Desse modo, através dos incentivos e benefícios concedidos pelo governo brasileiro, a indústria de agrotóxicos interna passou a possuir maior capacidade de produção e passou a tornar-se competitiva em relação às importações, de maneira a dominar o mercado nacional e detrimento aos produtos importados.

2.3 O marco regulatório

O marco regulatório da legislação dos agrotóxicos no Brasil é o Decreto nº 24.114 de 1934 (Regulamento para Defesa Sanitária Vegetal) que dispunha sobre os procedimentos que as empresas estrangeiras e nacionais deveriam obedecer para obter o registro e a licença para comercializar os agrodefensivos no país.

O decreto previa que apenas a União poderia legislar sobre agrotóxicos e os Estados e Municípios deveriam fiscalizar as características físico-químicas de tais produtos com o intuito de analisarem se essas estavam de acordo com o que a empresa teria registrado em seu pedido de licença.

O principal órgão responsável pela regulamentação dos agrotóxicos no Brasil à época da promulgação do Decreto 24.114/1934 era o Serviço de Defesa Sanitária Vegetal (SDSV), órgão integrante do Ministério da Agricultura. O SDSV exigia o cumprimento de alguns requisitos para que após fosse registrada a licença com duração de cinco anos para a comercialização do agrotóxico. Qualquer alteração na composição dos produtos registrados deveria ser notificada e após o vencimento do prazo da licença as empresas deveriam solicitar novo renovação do documento.

Apenas em 1978 com a Portaria nº 749 do Ministério da Agricultura houve uma classificação sobre a toxicologia dos agrotóxicos comercializados no país. Foram delimitadas quatro classes tóxicas: produtos extremamente tóxicos – classe I; produtos altamente tóxicos – classe II; produtos medianamente tóxicos – classe III; produtos pouco tóxicos – classe IV.

Tal Portaria foi revogada pelo Ministério da Saúde após apenas cinco meses de sua entrada em vigor, sendo alegada incompetência do Ministério da Agricultura para legislar sobre o assunto.

Em 1980 uma nova classificação foi realizada pela Divisão Nacional de Vigilância Sanitária, órgão do Ministério da Saúde. Através das Portarias nº 4 e nº 5 foram estabelecidas uma classificação toxicológica dos agrotóxicos, na qual 85% dos agrotóxicos foram classificados nas classes I e II, extremamente e altamente tóxicos; 12% na classe III, medianamente tóxicos; e os 3% restantes foram considerados classe IV, pouco tóxicos.

Em 1981, através da Portaria nº 7 do Ministério da Agricultura passou a existir a necessidade de receituário agrônomo nas operações envolvendo agrotóxicos das classes I e II, enquanto as classes III e IV poderiam ser livremente comercializadas. No entanto, após um mês da entrada em vigor da referida Portaria, a Vigilância Sanitária promulgou a Portaria nº 2 na qual 80% dos agrotóxicos que eram classificados nas classes I e II passaram a ser classificados nas classes III e IV, ficando, portanto, dispensados de receituário agrônomo para sua comercialização. Tal Portaria foi revogada em 1985 pela Portaria nº 10 da própria Vigilância Sanitária, que reestabeleceu as classificações previstas nas Portarias nº 4 e nº 5 de 1980, classificação essa que perdurou até 1989 com a promulgação da Lei nº 7.802.

De acordo com o Decreto 24.114/1934, a fiscalização da produção, comercialização e uso dos agrodefensivos ficou a cargo do Ministério da Agricultura e de suas delegacias. A fiscalização acerca dos resíduos gerados era obrigação do Ministério da Saúde e os efeitos nocivos ao meio ambiente foram analisados apenas pela Cetesb, órgão do governo do Estado de São Paulo, uma vez que não havia órgão federal incumbido com tal atribuição.

Não obstante, o sistema fiscalizatório não foi muito eficaz, uma vez que o crescimento na produção e no consumo de agrotóxicos foi vertiginoso, não

havendo, assim, pessoal suficiente para fiscalizar a utilização desses produtos nas lavouras brasileiras.

O Decreto permitia uma grande facilidade no registro e licenciamento dos agrotóxicos, o que permitiu que empresas estrangeiras se instalassem no país com o intuito de comercializarem seus produtos e de expandir o mercado no Brasil.

O Decreto de 1934 permaneceu em vigor até da promulgação da Lei de Agrotóxicos (Lei nº 7.802) em 1989, como veremos abaixo.

Em 1989 foi promulgada a Lei nº 7.802 que estabeleceu regras mais rigorosas em relação à concessão do registro dos agrotóxicos, prevendo a proibição do registro de novos agrotóxicos considerados com ação tóxica superior aos que já se encontravam registrados, o cancelamento de registros por solicitação de entidades representativas da sociedade civil, a impugnação de registros, o impedimento de registros de produtos com componentes tóxicos os quais o Brasil não possui-se métodos de desativação e combate, a obrigatoriedade de receituário agrônomicos para a venda de agrotóxicos e normas padrões para as embalagens e rótulos dos produtos comercializados, entre outras medidas.

Já em 1997 foi editado o Convênio ICMS 100/97, no qual o Governo Federal concedia uma redução de 60% da alíquota do ICMS a todos os agrotóxicos. O Convênio foi sendo sucessivamente prorrogado tendo sua última prorrogação validade até 31 de dezembro de 2020.

2.4 As modificações na lei dos agrotóxicos

Após intensas pressões logrou-se alterações no Decreto nº 98.816/1990, que regulamentava a Lei nº 7.802/1089, através do Decreto nº 4.074/2002, da Instrução Normativa Interministerial nº 49/2002 e do Decreto nº 5.981/2006.

O Decreto nº 4.074/2002 introduziu modificações no sistema de registro dos agrotóxicos, uma vez que o sistema brasileiro, por ser mais rígido que os dos outros países da América, impedia que produtos advindos dos países vizinhos entrassem no Brasil. O Decreto trouxe uma maior celeridade no processo de obtenção do registro e, assim, reduziu os custos dos produtos.

A Instrução Normativa Interministerial nº 49/2002, por sua vez, regulamentou o art. 10 do Decreto nº 4.074/2002 que dispunha sobre o registro de produtos por equivalência. Desse modo, a IN estabeleceu os requisitos físicos e químicos que deveriam ser seguidos para a avaliação dos produtos com pedido de obtenção de registro por equivalência.

Posteriormente, tais requisitos foram modificados pelo Decreto nº 5.981/2006, que estabeleceu que a análise dos produtos com pedido de registro por equivalência seria realizada em três fases diversas. Apenas se o produto se enquadrar-se nos testes realizados durante as três fases é que ele obterá a concessão do seu registro por equivalência.

Ainda, em 2005 foi promulgado o Decreto 5.630/2005 que regulamenta a Lei nº 10.925/2004 que, por sua vez, dispõe sobre a redução das alíquotas das contribuições para o PIS/PASEP e para COFINS incidentes na importação e na comercialização no mercado interno de adubos, fertilizantes, defensivos agropecuários e outros produtos a zero.

Diversas foram as legislações complementares sobre agrotóxicos editadas após 2006, no entanto mantém-se até os dias atuais a Lei nº 7.802/1989, regulamentada pelo Decreto nº 4.074/2002, como principais legislações acerca dos agrotóxicos no Brasil.

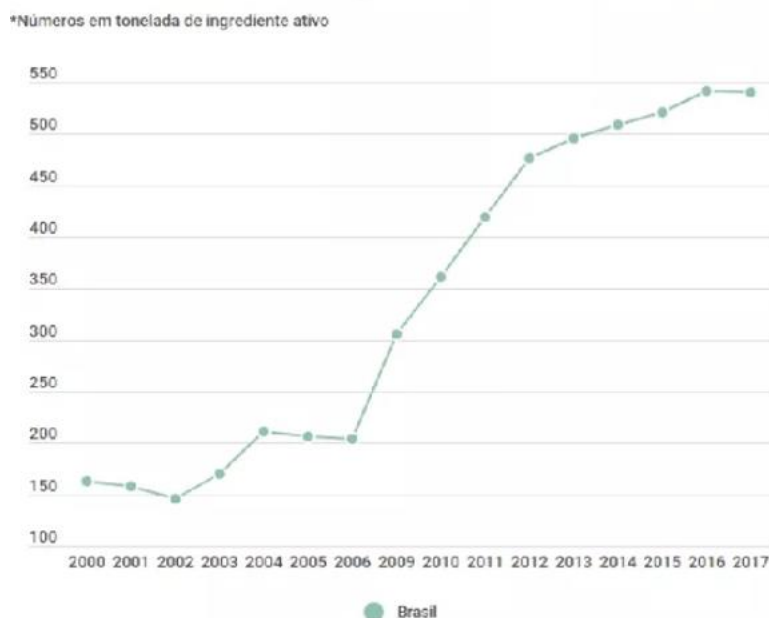
2.5 A indústria dos agrotóxicos entre as décadas de 2010 a 2020

A partir de 2009 o Brasil assumiu a posição de maior consumidor de agrotóxicos do mundo, com um consumo de 5,5 quilos por brasileiro por ano. Em 2010, mercado mundial de agrotóxicos movimentou US\$ 51,2 bilhões, enquanto

o brasileiro movimentou US\$ 7,3 bilhões, aproximadamente 14,25% do valor movimentado mundialmente.

Em 2013, de acordo com o gráfico 1 abaixo⁶, foram 495,7 mil toneladas de pesticidas vendidos, enquanto em 2017 o número chegou a 539,9 mil toneladas. O recorde foi registrado em 2016, com 541,8 mil toneladas vendidas. Em 2017 foram consumidas 539,9 mil toneladas de agrotóxicos o que representa US\$8,8 bilhões

Gráfico 1 Consumo de agrotóxico no Brasil



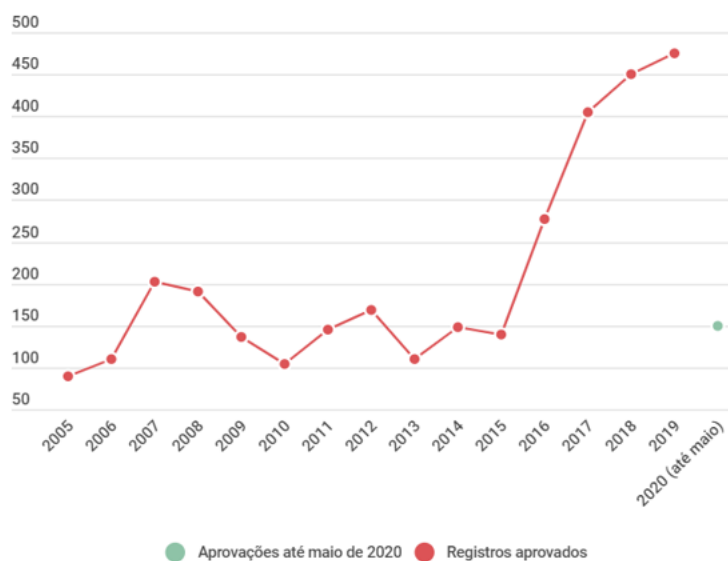
Fonte: IBAMA / Consolidação de dados fornecidos pelas empresas registrantes de produtos técnicos, agrotóxicos e afins, conforme art. 41 do Decreto n° 4.074/2002.

O aumento no consumo está intimamente ligado com o aumento do número de concessões de registros fornecidos o que se deu devido à desburocratização de medidas adotadas pelos órgãos que avaliam os produtos e tais pedidos.

⁶ GRIGORI, Pedro. Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo? CESTEH, 01 de julho de 2019. Disponível em <<http://www.cesteh.ensp.fiocruz.br/noticias/brasil-e-o-maior-consumidor-de-agrotoxicos-do-mundo>> Acesso em 26.10.2020.

Gráfico 2

Total de agrotóxicos registrados - por ano



Fonte: Ministério da Agricultura e Diário Oficial da União

De acordo com o gráfico 2 acima⁷, a partir de 2015 houve um *boom* no número de registros de agrotóxicos no Brasil. O crescimento analisado entre os anos de 2015 e 2016 foi de aproximadamente 83% e o crescimento analisado entre os anos de 2015 e 2019, ano com maior número de registros (474 novos registros), foi de cerca de 316%.

Diante desse cenário no qual o Brasil se torna um player cada vez mais importante no consumo, compra e comercialização de agrotóxicos, muito passou a ser questionado pela sociedade civil como um todo.

Ações que discutem desde os malefícios trazidos à saúde humana pelo intenso uso dos agrodefensivos até ações que discutem a necessidade de tal produto para manter a agricultura brasileira em competição à nível mundial, veem sendo discutidas nos Tribunais brasileiros. Dentre essas ações, encontramos a ADI 5553 ajuizada em 2016 pelo PSOL e que está sendo

⁷ Governo liberou registro de agrotóxicos altamente tóxicos. Gazeta, Bento Gonçalves, 22 de janeiro de 2019. Disponível em <<http://gazeta-rs.com.br/governo-liberou-registros-de-agrotoxicos-altamente-toxicos/>> Acesso em 26.10.2020

questionado no STF, a qual discute as isenções aos agrotóxicos pelo Convênio nº 100/97.

Diante da expressividade dos números apresentados, experts no setor estimaram que o país deixou de arrecadar em 2018 R\$ 2,07 bilhões com isenções fiscais concedidas à comercialização desses produtos. Em 2018, as desonerações aos insumos agrícolas cresceram 32% na comparação com o ano anterior, quando a renúncia fiscal foi de R\$ 1,57 bilhão. Entre 2015 e 2018, as isenções acumularam R\$ 7,1 bilhões.

Deste montante, R\$ 400 milhões foram fruto do Convênio nº 100/97 do CONFAZ, que permite redução da base de cálculo dos impostos.

Dessa forma, passaremos ao próximo capítulo para a análise da referida ação, seus pedidos e as consequências de sua procedência.

3. ADI 5553 E PROCESSO NO STF

A ADI 5553 que tem por objeto o Convênio 100/97 do CONFAZ e os dispositivos da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), estabelecida via Decreto 7.660, de 23 de dezembro de 2011, foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL perante o STF em 29 de junho de 2016.

Em 1º de julho de 2016 foi proferido despacho pelo Ministro Edson Fachin, relator do processo, determinando que, com base no art. 12 da Lei nº 9.868/1999, submetendo o julgamento da ação ao Tribunal diante da relevância da e da sua importância para a ordem social e segurança jurídica.

Foram requisitadas as manifestações da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República.

A primeira repartição se posicionou contra o pedido formulado na ADI, solicitando sua improcedência sob os seguintes argumentos:

- *“a concessão de benefícios fiscais em relação aos agrotóxicos não gera, por si só, qualquer violação às normas constitucionais de proteção à saúde e ao meio ambiente”;* e
- *“a concessão de benefícios fiscais do ICMS e do IPI em favor dos agrotóxicos, dentro da margem de discricionariedade dos Poderes Legislativo e Executivo na implementação de políticas fiscais e econômicas, tencionou justamente baratear a produção alimentícia nacional, a fim de proporcionar alimentos em valor mais acessível à grande maioria da população brasileira”.*

Para a Advocacia Geral da União já há nacionalmente um intenso controle realizado pelo Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, pelo IBAMA e pela ANVISA acerca do uso, produção e registro dos agrotóxicos, de modo que os dispositivos questionados na ADI encontram-se em consonância com o previsto na Constituição Federal, devendo, assim, ser julgado improcedente os pedidos da ação.

Já a Procuradoria Geral da União, se posicionou favoravelmente ao pedido formulado na ADI. O entendimento explanado foi o de que a concessão de tais benefícios aos agrotóxicos fomenta o seu uso o que fere o princípio constitucional *“referente à preservação do meio ambiente e afronta diretamente a melhor compreensão do princípio constitucional do poluidor-pagador”*.

Ademais, a Procuradoria entende que a difusão do uso dos agrotóxicos é extremamente prejudicial à saúde dos trabalhadores rurais o que, juntamente com danos causados ao meio ambiente, impossibilita a caracterização desses produtos como essenciais à população, não sendo, portanto, aplicável o princípio da seletividade tributária para os agrodefensivos.

De acordo com o parecer da Procuradoria Geral da União, a ADI proposta pelo partido político deve ser reconhecida e o pedido deve ter procedência, de modo *“a proporcionar um agronegócio ambientalmente mais sustentável e seguro”*.

O partido ao propor a ação teve como objetivo questionar a cláusula primeira do Convênio 100/97 que reduz 60% da base de cálculo do ICMS de agrotóxicos nas saídas interestaduais e a cláusula terceira que autoriza os estados e o Distrito Federal (DF) a conceder a mesma redução nas operações internas envolvendo agrotóxicos.

O partido esclarece que em relação a cláusula primeira apenas em relação ao inciso I haverá pedido de declaração de inconstitucionalidade, uma vez que apenas ele trata de produtos enquadrados como agrotóxicos, de acordo com a Lei nº 7.802/1989.

É mister observar que em 30 de abril de 2020 o CONFAZ prorrogou até o fim do ano de 2020 os efeitos do Convênio 100/97.

Em relação ao decreto 7.660/2011 a crítica do partido volta-se para a concessão de isenção total de IPI para determinadas substâncias que compõe a estrutura química de agrotóxicos.

O partido político traz como síntese inicial de sua ação um panorama sucinto acerca da posição do Brasil no mercado de agrotóxicos. Segundo as informações trazidas na ação, em 2010 as indústrias produtoras dos defensivos agrícolas tiveram uma receita líquida de cerca de R\$15 bilhões de reais e sendo que deste total 92% foram controlados por empresas estrangeiras.

Ainda de acordo com as informações trazidas pelo partido, em 2012 foram comercializadas 823.226 toneladas de produtos químicos nas lavouras brasileiras, o que corresponde a 5,2 kg de agrotóxicos por habitante. Dessas quantidades, em 2013, 80% foi aplicado nas culturas de soja, cana de açúcar, milho e algodão.

Para o partido autor da ação, os benefícios fiscais concedidos aos agrotóxicos, o que é descrito como uma renúncia fiscal, viola frontalmente direitos básicos da coletividade e do ser humano, como o direito o meio ambiente equilibrado, à saúde e ao princípio da seletividade tributária.

De acordo com os argumentos trazidos na ADI 5553 as isenções concedidas aos agrodefensivos através do Convênio 100/97 e do Decreto 7.660/2011 afrontam previsões constitucionais e os direitos socio-coletivos ao meio ambiente equilibrado, o direito à saúde e o princípio da seletividade tributária.

Para o partido proponente da ADI, o direito ao meio ambiente, previsto constitucionalmente, é inapropriável, inalienável e imprescritível e deve ser protegido tanto para as gerações atuais como para as gerações futuras, de modo que diante da finitude dos recursos naturais, caberá as gerações atuais manejarem e intervirem para preservar um meio ambiente equilibrado para o futuro.

O partido entende que uma vida digna prescinde de um meio ambiente equilibrado, saudável e sustentável, de modo que o uso intensivo de agrotóxicos vai na contramão de tal premissa. É defendido, portanto, o princípio da

prevenção que *“deve ser aplicado quando se conhecem os possíveis impactos futuros da atividade”* e o princípio da precaução que *“deve ser aplicado quando os prováveis impactos são incertos ou desconhecidos”*.

Para o partido autor, os agrotóxicos, além de contaminarem o meio ambiente, contaminam o trabalhador, que possui contato com as lavouras nas quais são utilizados tais produtos, e o ser humano, que consome os alimentos e a água que acabam por serem contaminados com resíduos de agrotóxicos. De acordo com números trazidos pelo Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos de 2014, e replicados na ADI, *“1.665 amostras coletadas, de arroz a cenoura e maçãs a pimentões, entre outros produtos, 29 por cento apresentavam resíduos que excediam os níveis permitidos ou continham agrotóxicos sem aprovação”*.

Ainda de acordo com os dados trazidos na ADI e coletados no Atlas de Saneamento e Saúde do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *“dentre os municípios que declararam poluição ou contaminação, o esgoto sanitário, os resíduos de agrotóxicos e a destinação inadequada do lixo são causa de 72% das incidências de poluição na captação em mananciais superficiais, 54% em poços profundos e 60% em poços rasos”*.

Desse modo, resta concluído pelo partido político autor da ação que o uso intensivo de agrotóxicos e a concessão dos benefícios fiscais em discussão na ADI violam o direito ao meio ambiente equilibrado, uma vez que contaminam a terra, o ar e os recursos hídricos.

Em relação a violação do direito à saúde, o partido começa sua argumentação fazendo referência ao conceito de saúde trazido na Organização Mundial da Saúde que diz que saúde é *“um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”*. Ademais, o partido cita, ainda, o art. 200 da Constituição Federal que remete ao Sistema Único de Saúde (SUS) a obrigação de *“colaborar na proteção do meio ambiente, nele incluído o do trabalho”*.

Para o partido, o estímulo fiscal aos agrotóxicos se contrapõe a Portaria nº 2.866, de 02 de dezembro de 2011 que prevê a construção da Política Nacional de Saúde Integral das populações do Campo e da Floresta, que dispõe sobre o rompimento no incentivo à modelos de produção agrária que gerem a degradação do meio ambiente e da qualidade de vida e de saúde das populações camponesas.

Dentre os objetivos da Portaria supracitada encontramos a política de fortalecimento e ampliação do sistema público de vigilância em saúde, do monitoramento, da avaliação tecnológica e do controle do uso de agrotóxicos e transgênicos.

O partido faz uma síntese dos efeitos causados pela absorção dos agrotóxicos pelo corpo humano, de modo a expor a nocividade de tais produtos para a saúde do homem. Muitos são os efeitos adversos encontrados: acometimento do sistema nervoso, do sistema respiratório, do fígado, desregulação endócrina e efeitos imunogenéticos que podem acarretar alterações na reprodução humana.

Ademais, são relatados vários episódios de desenvolvimento de diversos tipos de câncer em pessoas que estiveram expostas ao contato intenso com agrotóxicos. De acordo com o partido autor, o Instituto Nacional do Câncer (INCA) lançou uma Nota Pública com o intuito de “[...] *demarcar o posicionamento do INCA contra as atuais práticas de uso de agrotóxicos no Brasil e ressaltar seus riscos à saúde, em especial nas causas do câncer*”⁸. Nessa nota, o INCA faz referência as isenções fiscais concedidas às indústrias dos agrotóxicos:

*Outras questões merecem destaque devido ao grande impacto que representam. Uma delas é o fato do Brasil ainda realizar pulverizações aéreas de agrotóxicos, que ocasionam dispersão destas substâncias pelo ambiente, contaminando amplas áreas e atingindo populações. **A outra é a isenção de impostos que o país continua a conceder à indústria produtora de***

⁸ INCA. Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva acerca dos agrotóxicos. 2015. p. 2.

agrotóxicos, um grande incentivo ao seu fortalecimento, que vai na contramão das medidas protetoras aqui recomendadas. *E ainda, o fato de o Brasil permitir o uso de agrotóxicos já proibidos em outros países. (INCA, 2015, p. 4)*

O partido político deixa claro em seus argumentos que os problemas de saúde acarretados pelo uso dos agrotóxicos é um problema de saúde pública que acaba desembocando no SUS, de modo que os custos para abarcar tais tratamentos é transferido para a sociedade. Desse modo, além de prejudicar a saúde plena daqueles que mantêm contato com tais produtos, o sistema de saúde acaba sendo onerado, uma vez que terá que suportar os malefícios gerados à sociedade.

O partido traz para ilustrar seus argumentos o caso de Vanderlei Matos, que trabalhou por três anos no almoxarifado de uma empresa produção e comercialização de frutas. O trabalhador lidava com o preparo de solução de agrotóxicos utilizados para serem borrifados nas lavouras de fruticultura da empresa.

O caso tramita no Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região e em decisão preliminar já restou reconhecido o nexo causal entra a morte do trabalhador e a intensa exposição desse aos agrotóxicos, de modo a ser comprovada a morte por intoxicação.

Por fim, o partido político faz menção a violação ao princípio da seletividade tributária. Esse tópico, inicia-se com uma explicação acerca do princípio da extrafiscalidade, que é o instrumento que embasa o princípio da seletividade. De acordo com o trazido na ADI, a extrafiscalidade é um *“instrumento do Direito Tributário cujos fins primeiros não são a arrecadação, mas objetivos não-fiscais, de estímulo ou controle a determinados comportamentos e atividades econômicas”*.

Desse modo, de acordo com as explicações trazidas, *“para os bens de maior essencialidade, a alíquota será menor, e o inverso ocorrerá para os bens menos essenciais (ou nocivos)”*. Nesse diapasão, um produto é tido como

essencial quando promove a qualidade e a dignidade da vida, sendo por isso que o Estado, por exemplo, sobretaxa cigarros e bebidas alcoólicas e isenta medicamentos e alimentos.

Assim, o partido traz diversos motivos para que os agrotóxicos, que são tidos como essenciais e por isso recebem as isenções em discussão, não recebam benefícios fiscal.

Ademais, é considerado nos argumentos da ADI que a renúncia fiscal do Estado quando se trata das benéfices concedidas à indústria dos agrotóxicos, fere, também, o princípio da capacidade contributiva, pois aqueles com maior capacidade contributiva deveriam contribuir mais para o sistema fiscal, de modo a se promover a igualdade social dentro do país. Uma vez que são grandes empresas, muitas delas multinacionais, que faturam bilhões e que se beneficiam das isenções em comento, deixasse de aplicar-se o princípio da capacidade produtiva.

Para concluir, o partido político sustenta que apenas a aplicação da carga tributária sem renúncia fiscal já traria imensos benefícios aos cofres públicos e a sociedade, de modo a se desestimular o uso e consumo de determinados produtos químicos nas lavouras brasileiras.

O julgamento da referida ADI estava previsto para ocorrer no dia 19 de fevereiro de 2020, no entanto, o presidente do STF decidiu adiar a sessão, tendo retornado o processo em pauta para julgamento na sessão virtual do dia 30.10.2020.

No dia 27.10.2020 houve a realização de diversas sustentações orais e em 30.10.2020 o Ministro Edson Fachin, relator do processo, proferiu voto que ainda não está disponível para consulta via internet, no qual sustenta a inconstitucionalidade da redução em 60% da base de cálculo do ICMS e a isenção total do IPI de determinados tipos de agrotóxicos, acolhendo integralmente o pedido formulado pelo Partido Político.

O Ministro Gilmar Mendes pediu vista do processo no dia 03.11.2020, de modo que o julgamento encontra-se suspenso.

Assim sendo, passaremos, nos próximos tópicos, a uma análise criteriosa e explanada acerca das violações constitucionais advindas da desoneração fiscal concedida aos agrotóxicos.

4. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SELETIVIDADE TRIBUTÁRIA

Os princípios são vetores das normas, servindo de base para sustentar as leis e nortear a interpretação e aplicação dessas. No Direito Tributário, os princípios vêm previstos na Constituição Federal e têm por objetivo, além de limitar o poder de tributar, regular a competência tributária e resguardar os direitos dos contribuintes, uma vez que o poder coercitivo do Estado deve ser limitado não sendo possível a interferência no patrimônio do cidadão sem que sejam respeitados os princípios de proteção ao contribuinte.

No Direito Tributário encontramos o princípio da seletividade tributária que é aplicado nos tributos indiretos e tem o intuito de concretizar os princípios da isonomia e da capacidade contributiva, de modo que seja alcançada uma “justiça tributária” na sociedade. Grande parte da doutrina defende esse posicionamento. Vejamos dois exemplos:

Diz o art. 155, § 2º, III que o ICMS poderá ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços. Antes, o tributo estadual era uniforme para todas as mercadorias (art. 23, § 5º, CF 67/69). A seletividade se subordina ao princípio maior da capacidade contributiva e significa que o tributo deve incidir progressivamente na razão inversa da essencialidade dos produtos.⁹

A seletividade é forma de concretização do postulado da capacidade contributiva em certos tributos indiretos. Nestes, o postulado da capacidade contributiva será aferível mediante a aplicação da técnica da seletividade, uma evidente forma de extrafiscalidade na tributação¹⁰.

De acordo com os excertos acima, a seletividade se trata da definição da essencialidade dos produtos em geral perante a sociedade, ou seja, quando um produto for tido como essencial será utilizado o princípio da seletividade e, assim, menor será sua tributação. Dessa maneira, os produtos essenciais no cotidiano da sociedade sofrerão a incidência de uma alíquota mais baixa ou até nula,

⁹ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 17ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 391.

¹⁰ SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 168.

enquanto os bens menos essenciais sofrerão a incidência de alíquotas mais rigorosas.

Sabbag citando Aliomar Baleeiro assinala que:

A palavra essencialidade refere-se à adequação do produto à vida do maior número de habitantes do país. As mercadorias essenciais à existência civilizada deles devem ser tratadas mais suavemente ao passo de que as maiores alíquotas devem ser reservadas aos produtos de consumo restrito, isto é, o supérfluo das classes de maior poder aquisitivo.¹¹

Assim, deve-se ter em mente que a seletividade leva em consideração o produto que está sendo tributado, caracterizando como essencial aquilo que é indispensável e necessário à vida humana, mensurado por fatores que variam no tempo e no espaço, conforme a evolução e os padrões de exigência da sociedade¹².

Corroborado o mesmo entendimento, Ruy Barbosa Nogueira¹³ também reconhece a necessidade da seletividade dos impostos:

Quando a Constituição diz que esse imposto será seletivo em função da essencialidade dos produtos, está traçando uma regra para que esse tributo exerça não só a função de arrecadação, mas também de política fiscal, isto é, que as suas alíquotas sejam diferenciadas, de modo que os produtos de primeira necessidade não sejam tributados ou o sejam por alíquotas menores.

Nesse íterim, o princípio da seletividade atua em duas frentes diferentes, favorecendo as operações e objetos considerados úteis e necessários à sociedade e dificultando, através de incidências de impostos mais gravosas, determinadas operações e produtos.

¹¹ SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 1 ed. Saraiva: São Paulo, 2009. p. 140.

¹² TILBERY, Henry. "O Conceito de Essencialidade como Critério de Tributação". In: NOGUEIRA, Ruy Barbosa (Org.) Estudos Tributários: em homenagem à memória de Rubens Gomes de Souza. São Paulo: Resenha Tributária, s.d., p. 307-348 (310).

¹³ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Direito Financeiro*, 3ª ed., São Paulo: Bushatsky, 1971, p. 90.

Ricardo Lobo Torres¹⁴ afirma que a seletividade em função da essencialidade é critério decisivo para fins de incidência do tributo. Veja:

Seletividade em função da essencialidade' é o único critério para a incidência do IPI e significa que o tributo recai sobre os bens na razão inversa de sua necessidade para o consumo popular e na razão direta de sua superfluidade. A essencialidade admite graduação, de modo que a alíquota ou não existirá, quando o produto se tornar absolutamente essencial para atender às necessidades primárias, ou será fixada em escala ascendente na proporção em que menor for a sua utilidade social.

Como bem analisado nos parágrafos acima, a doutrina respalda o uso do princípio da seletividade em função da essencialidade dos produtos e esse posicionamento é refletivo nas decisões dos Tribunais de Justiça e no STF.

A jurisprudência dos Tribunais dos Estados é uníssona ao declarar que cabe ao legislador estadual definir quais serão os produtos, objetos, mercadorias e serviços tidos como essenciais. Ademais, é tarefa do legislador infraconstitucional definir quais serão as alíquotas utilizadas para os produtos considerados essenciais à população.

Nesse diapasão, ao Poder Judiciário cabe apenas exercer o controle de legalidade, não existindo competência para modificação ou fixação das alíquotas, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes.

Vejamos exemplos de julgados:

- **TJRS**

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. ICMS. ENERGIA ELÉTRICA. ALÍQUOTA. PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE.

1. O princípio da seletividade não abrange todo e qualquer produto considerado essencial. Dentre os produtos essenciais, cabe ao Poder Público escolher quais são contemplados pelo mencionado princípio, tributando-os com alíquotas menores. Ademais, em relação à energia elétrica, o princípio já é

¹⁴ "O IPI e o Princípio da Seletividade", Revista Dialética de Direito Tributário nº. 18, São Paulo: Dialética, p. 95.

observado na medida em que diferencia alíquotas conforme a categoria de consumidores. Precedentes.

2. Apelação desprovida.

(...)

Com efeito, o princípio constitucional da seletividade se baseia na essencialidade, mas o fato de o Estado adotar a seletividade em relação ao ICMS não quer dizer que deve fazê-lo em relação a todos os produtos essenciais, até porque a adoção da seletividade é facultativa. Por exemplo, estabeleceu alíquota reduzida a certos itens de alimentação, chamados cesta básica. Em síntese: cabe ao Poder Tributante selecionar quais produtos essenciais gozam de alíquota reduzida. O fato de ser essencial não gera por si só direito a alíquota reduzida. (TJRS - Apelação Cível: AC 0051629-08.2020.8.21.7000. Relator(a): Des.(a) Irineu Mariani, 1ª Câmara Cível. Publicado em 02/06/2020)

- **TJMG**

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. ICMS INCIDENTE SOBRE ENERGIA ELÉTRICA E SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÃO. ALÍQUOTAS DE 25% E 27%. LEI Nº 6.763/75. PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE (ART. 155, §2º, III, CF). REDUÇÃO DA ALÍQUOTA PARA O PERCENTUAL MÍNIMO (18%). FACULDADE CONFERIDA AO LEGISLADOR. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A Constituição da República, no art. 155, §2º, III, estabelece a competência dos Estados e Distrito Federal para instituir, entre outros tributos, o ICMS, com a possibilidade de adoção do princípio da seletividade a considerar a essencialidade das mercadorias e dos serviços para fins de fixação da alíquota.

2. O Estado de Minas Gerais, por meio da Lei nº 6.763/75, no uso da faculdade legal, optou por não aplicar o princípio da seletividade, estabelecendo que sobre as operações que envolvam energia elétrica e serviço de telecomunicação incidam alíquotas de 25 e 27% respectivamente.

3. Considerando a inexistência de qualquer ilegalidade na alíquota praticada pelo Estado de Minas Gerais e que a agravante não demonstrou que o pagamento do imposto no percentual estabelecido por Lei inviabilizará a atividade empresarial ou ocasionará prejuízo grave, de incerta ou difícil reparação, não há que se falar em reforma da decisão agravada. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.19.023054-0/001. Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes. 19ª CÂMARA CÍVEL. Publicado em 12/07/2019)

Da leitura do disposto acima transcrito, vê-se que aos Estados é facultada a possibilidade de adotarem o princípio da seletividade quando da definição das alíquotas referentes ao ICMS, e, nessa hipótese, devem exercer juízo de valor para fins de definir quais atividades são consideradas essenciais. Dito de outro modo, ao Estado que optar por aplicar o princípio da seletividade, impondo alíquotas diferentes para diferentes produtos e serviços, é imprescindível que tenha a essencialidade de cada um como parâmetro.

(...)

No que concerne à seletividade impende consignar que a Constituição da República não impôs a necessidade de se observar a alíquota mínima em razão da essencialidade da mercadoria ou serviço, mas sim, conferiu aos Estados a possibilidade de adotar referido princípio. Desse modo, o reconhecimento da essencialidade e a adoção da seletividade na fixação das alíquotas de ICMS constitui uma faculdade do legislador e não uma obrigação.

- **TJSP**

Agravo de Instrumento – MANDADO DE SEGURANÇA – ICMS – PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO E FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA – PEDIDO DE REDUÇÃO DAS ALÍQUOTAS PARA 12% – Pretensão mandamental da contribuinte voltada ao reconhecimento de seu suposto direito líquido e certo de obter a alíquota de ICMS energia elétrica e telecomunicações no patamar de 12%, ao invés do percentual de 25% aplicado – inadmissibilidade – em que pese ser latente o risco de demora inerente ao provimento jurisdicional (periculum in mora), não restou evidenciada a probabilidade do direito deduzido em Juízo (fumus boni iuris) – presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo não ilidida pelo conjunto probatório juntado aos autos – tese jurídica defendida pela empresa já rechaçada pelo Egrégio Órgão Especial deste Tribunal, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0041018-45.2016.8.26.0000 – adoção da seletividade do imposto que, nos termos do art. 155, § 2º, III, da Constituição Federal, depende de opção política do legislador, na qual não pode o Judiciário imiscuir-se para estabelecer novas alíquotas do imposto – ilegalidade não comprovada neste momento processual – precedentes do TJSP – decisão mantida. Recurso desprovido. (TJSP. Agravo de Instrumento nº 2200069-19.2020.8.26.0000. Relator (a): Paulo Barcellos Gatti. 4ª Câmara de Direito Público. Publicado em 21/09/2020)

Ora, nota-se que o legislador constituinte e infraconstitucional previram que o ICMS poderá ser seletivo, em função da essencialidade dos seus produtos e serviços.

(...)

Assim, a norma constitucional da seletividade em função do caráter essencial da mercadoria não impõe DEVER ao legislador ordinário, mas sim FACULTA a discricionária adoção da seletividade. E, neste ponto, não cabe ao Poder Judiciário alterar a opção adotada e determinar a aplicação de novas alíquotas do imposto, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes.

(...)

Portanto, não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade na adoção de alíquotas diferenciadas para a cobrança de ICMS nas operações de fornecimento de energia elétrica e de serviços de telecomunicações, máxime porque o legislador estadual não ficou adstrito àquela previsão

constitucional, podendo adotar ou não o princípio da seletividade para a fixação das alíquotas.

Ademais, ao Poder Judiciário é vedado legislar positivamente, devendo ser respeitada a discricionariedade do legislador, com o juízo de oportunidade e conveniência pertinente à atividade regulatória do Estado.

• **TJBA**

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICO-TRIBUTÁRIA C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO. ENERGIA ELÉTRICA. TRIBUTÁRIO. ICMS. INCONSTITUCIONALIDADE DA ALÍQUOTA DO ICMS INCIDENTE SOBRE A ENERGIA ELÉTRICA NO PATAMAR DE 25% POR EXPRESSA VIOLAÇÃO AO ART. 155, §2º, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOBSERVÂNCIA DA ESSENCIALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO. REDUÇÃO DA ALÍQUOTA DO ICMS PARA 17%. PREVISÃO DA LEI ESTADUAL Nº 7.014/1996. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. INOCORRÊNCIA.

A empresa Apelada configura-se como contribuinte de fato e como tal possui legitimidade para questionar a exigibilidade do ICMS. PRELIMINAR QUE SE REJEITA.

No mérito, conforme a Constituição Federal, em seu artigo 155, §2º, III, o ICMS poderá ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços. Em que pese o mencionado princípio ser considerado facultativo quanto ao ICMS, uma vez adotado o ICMS seletivo, tal seletividade deverá obrigatoriamente ocorrer de acordo com o grau de essencialidade das mercadorias e serviços.

Verifica-se da hipótese dos autos que embora tenha sido adotado pelo Estado da Bahia o princípio da seletividade, através da instituição de diversas alíquotas, não foi o mesmo aplicado em função da essencialidade dos produtos e serviços, tendo em vista que para serviços essenciais, como os de telecomunicação e energia elétrica, submeteu-se a cobrança de alíquota de 25%, revelando-se, na hipótese, manifesta inconstitucionalidade.

APELO NÃO PROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. (TJBA. Apelação nº 0548841-63.2014.8.05.0001. Relator(a): Jose Olegario Moncao Caldas. Publicado em 15/05/2019)

A Constituição Federal estabelece que o imposto relacionado às operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e serviços (art. 155, II, 2º, III/CF).

(...)

Sendo assim, tem-se que os Estados poderão alcançar a seletividade através de utilização de diversos instrumentos, tais como, fixação de alíquotas diferenciadas, variação de bases de cálculo, ou mesmo, criação de incentivos fiscais.

(...)

Os citados diplomas legais objetivam imprimir a seletividade constitucional do ICMS, na medida em que, a partir da fixação variada de alíquotas, promove a distinção entre mercadorias e serviços, naquilo que considerou como essencial.

Portanto, ao promover a variação de alíquotas de ICMS, para atender à seletividade constitucional, a essencialidade será utilizada como critério para a comparação de bens e serviços. Logo, conclui-se que o percentual da alíquota deverá ser inversamente proporcional à essencialidade do bem e serviço.

- **TJDF**

DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA. ALÍQUOTA ICMS. PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE. REDUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SEPARAÇÃO DOS PODERES.

1. O legislador distrital ao editar o Decreto Distrital nº 18.955/97, o qual regulamentou o disposto na Lei Distrital 1.254/96, nada mais fez do que exercer a liberdade conferida pela Constituição Federal de, aplicando o princípio da seletividade, definir alíquotas diferenciadas de ICMS em razão da essencialidade da mercadoria ou do serviço.

2. Não cabe ao Judiciário interferir na função legislativa distrital, que, fazendo uso de sua discricionariedade e conveniência, elegeu os percentuais que entendeu ser adequado, com observância à seletividade e progressividade, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes.

3. Recurso conhecido e desprovido. Unânime. (TJDF. Apelação nº 0706159-62.2018.8.07.0018. Relator(a): Romeu Gonzaga Neiva. Publicado em 20/05/2019)

Depreende-se, portanto, que o legislador constituinte assegurou ao ICMS a aplicação do princípio da seletividade, facultando ao legislador infraconstitucional a aplicação de alíquotas diferenciadas de acordo com a essencialidade das mercadorias. Vale frisar, quanto maior a necessidade do bem à satisfação das necessidades básicas da população, menor deve ser a alíquota aplicada. Assim, reservou-se ao legislador estadual/distrital a faculdade de aplicar a alíquota do tributo de acordo com o princípio da seletividade.

(...)

A definição de quais mercadorias e serviços devem ser mais ou menos onerados pelo ICMS, selecionados em face da essencialidade de cada um, faz parte da competência exclusiva do legislador do Distrito Federal.

Logo, não cabe ao Judiciário interferir na função legislativa distrital, que, fazendo uso de sua discricionariedade e conveniência, elegeu os percentuais que entendeu ser adequado, com observância à seletividade e progressividade.

A jurisprudência entende que o Poder Judiciário não tem condão para interferir no estabelecimento de alíquotas ou na definição de quais produtos, objetos, mercadorias ou serviços serão tidos como essenciais para a sociedade,

uma vez que isso iria ferir o princípio da separação dos Poderes, como já explanado.

Nesse contexto, a interpretação do Poder Judiciário, em sua unanimidade, é a de que é a aplicação do princípio da seletividade, na prática, deverá ser de competência do legislador estadual, cabendo ao Judiciário apenas reconhecer se a legislação está adequada aos ditames constitucionais, exercendo sua competência de maneira discricionária.

Desse modo, é o Poder Legislativo dos Estados e do Distrito Federal que irá definir quais são os objetos e mercadorias que são tidos como essenciais para a população e, nesse sentido, irá regulamentar as normas conferindo, assim, alíquotas mais baixas de ICMS para os produtos que forem acobertados pelo princípio da seletividade.

O tema da seletividade também repercute no STF, estando pendente de julgamento o RE nº 714139, que possui Repercussão Geral sob o Tema 745 (alcance do art. 155, § 2º, III, da Constituição federal, que prevê a aplicação do princípio da seletividade ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS).

O recurso foi interposto contra o Estado de Santa Catarina por esse possuir legislação que prevê alíquotas do ICMS superiores à geral incidindo sobre energia elétrica e serviços de telecomunicações. O recorrente alega que a Lei Estadual que traz essa disposição é incompatível com o princípio da seletividade/essencialidade e, portanto, é inconstitucional.

O Estado de Santa Catarina, por sua vez, alega que a adoção do princípio da seletividade é faculdade dos Estados, argumento esse que coaduna com a jurisprudência analisada anteriormente. Ademais, diz que as alíquotas mais elevadas sobre a energia elétrica não violam o princípio da seletividade (art. 155, § 2º, III, da Constituição), porque atende à finalidade extrafiscal de desestimular o consumo abusivo e o desperdício.

Como podemos analisar, o tema da seletividade é algo muito presente na vida dos contribuintes e que traz repercussões e impactos grandiosos na economia dos entes públicos, de modo que os debates no âmbito do Poder Judiciário são calorosos, corriqueiros e atuais.

4.1 O princípio da seletividade como instrumento de efetivação da extrafiscalidade

A extrafiscalidade é um conceito muito utilizado no cotidiano do Direito Tributário, entendido como *“tributação com outros fins que não a obtenção de receita, constituindo um recurso técnico muito usado pelo governo como instrumento de intervenção do Estado no meio social e na economia¹⁵”*.

Um tributo é considerado fiscal quando sua finalidade é arrecadatória, ou seja, o Estado procura, precipuamente, abastecer seus cofres com a arrecadação de tributos fiscais para que possa, assim, financiar as atividades públicas. São tributos com finalidade fiscal: IR (Imposto de Renda), IPVA (imposto sobre a propriedade de veículos automotores), ITBI (imposto sobre a transmissão de bens imóveis), entre outros.

Por outro lado, um tributo é extrafiscal quando é utilizado como mecanismo de intervenção na economia do país, com o intuito de desestimular ou incentivar determinadas atividades, além de ser utilizado para diminuir as desigualdades regionais existentes. Desta forma, diz-se que um tributo tem finalidade extrafiscal quando visa não apenas a arrecadação, mas quando busca, também, intervir na economia e no comportamento da sociedade. Alguns dos tributos extrafiscais são o IOF (imposto sobre operações financeiras), IPI e ICMS (em razão da seletividade das alíquotas) e CIDE-Combustíveis (contribuição de intervenção no domínio econômico).

¹⁵ Conceito dado por Geraldo Ataliba, citado por Maria Helena Diniz. Dicionário jurídico. V. II, 1998, p. 491-492

Segundo a ministra Regina Helena Costa¹⁶,

A extrafiscalidade aproxima-se da noção de poder de polícia ou de polícia administrativa, conceituada como a atividade estatal consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse coletivo, e que repousa no princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o individual, visando impedir a adoção de condutas individuais contrastantes com o interesse público. Assim, tanto a polícia administrativa quanto a extrafiscalidade, por meio de instrumentos distintos, definidos em lei, buscam moldar as condutas particulares, para que se afinem aos objetivos do interesse público. A atividade tributante, assim, revela, simultaneamente, os aspectos fiscais e extrafiscais, podendo vislumbrar-se, em cada imposição fiscal, a predominância de um ou outro.

Desse modo, a extrafiscalidade conferida a um tributo afasta sua função meramente arrecadatória e faz com que esse tributo tenha o poder de interferir no comportamento da sociedade como um todo. Podemos citar como exemplo o caso do cigarro, que por ser um produto extremamente danoso a saúde, sofre a incidência de alíquotas gravosas de ICMS, de modo que, assim, haja o desestímulo da sociedade em consumir tal produto, uma vez que ele se torna mais caro para o consumidor final.

Nesse diapasão, a seletividade é utilizada como instrumento de implementação da extrafiscalidade, de modo a tributar de forma menos onerosa os produtos tidos como essenciais, respeitando, assim, a capacidade contributiva, alcançando uma tributação mais justa e que respeite os valores éticos e econômicos sociais. Roque Antonio Carraza¹⁷ ensina sobre o tema:

Os tributos, de um modo geral, são utilizados como instrumento de fiscalidade, servindo basicamente, pois, para carrear dinheiro aos cofres públicos.

O IPI e o ICMS, pelo contrário, devem necessariamente ser instrumentos de extrafiscalidade, a teor dos já citados arts. 153, § 3º, I e 155, § 2º, III, da CF. Salientamos que estas normas constitucionais, mandando que tais impostos sejam seletivos, não estão dando uma mera faculdade ao legislador, mas, pelo

¹⁶ COSTA, Regina Helena. Curso de Direito Tributário: Constituição e Código de Direito Tributário Nacional. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 49

¹⁷ CARRAZA. Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

contrário, estão lhe impondo um inarredável dever, de cujo cumprimento ele não pode se furtar.

(...)

Portanto, a seletividade, no IPI e no ICMS, é obrigatória. Ou, seguindo a trilha constitucional, estes tributos devem ser seletivos, em função da essencialidade do produto industrializado (IPI) ou das mercadorias ou serviços (ICMS).

Estamos confirmando, destarte, que o IPI e o ICMS devem ser utilizados como instrumentos de ordenação político-econômica, estimulando a prática de operações (com produtos industrializados ou mercadorias) ou serviços havidos por necessários, úteis ou convenientes à sociedade e, em contranota, onerando outros que não atendam tão de perto o interesse coletivo. (CARRAZA, 2004, P. 89/90)

Deve-se ter em mente que o conceito de essencial não deve ser interpretado de maneira restritiva e os produtos considerados essenciais devem cobrir mais do que as necessidades biológicas de alimentação, vestuário, moradia e saúde, mas deve englobar outras necessidades que possam garantir uma qualidade de vida digna à população.

4.2 O princípio da seletividade aplicado ao IPI e ao ICMS

O princípio da seletividade, aqui tratado, já foi previsto, em relação ao IPI, na Constituição de 1946 em seu artigo 15, §1º sob a forma de isenção. Houve, também, previsão no Código Tributário Nacional de 1966 e na Constituição Federal de 1967. Não obstante, apenas com o advento da Constituição Federal de 1988 é que houve a extensão de tal princípio ao ICMS.

Em relação ao IPI a previsão da existência da seletividade vem no artigo 153, §3º, I da Constituição Federal de 1988, sob a seguinte redação:

*Art. 153 - Compete à União instituir impostos sobre: [...]
IV – produtos industrializados;
§ 3o O imposto previsto no inciso IV:
I – será seletivo, em função da essencialidade do produto;*

Já em relação ao ICMS essa previsão encontra-se no artigo 155, §2º, III também da Constituição Federal de 1988:

Art. 155 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...]

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

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

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

Podemos notar que diferentemente do IPI, para o ICMS será faculdade dos Estados utilizarem-se do princípio da seletividade. Nesse sentido, quando aplicado tal princípio, o ICMS deixa de ser um imposto fiscal e passa a ser um imposto extrafiscal, pois a intenção do Poder Público passa a ser a de incentivar e estimular determinando produto ou comportamento da sociedade, conforme já descrito no tópico anterior.

De acordo com a posição de Cláudio Carneiro¹⁸ (2009, p. 361), “quando o ICMS passa a ser seletivo ele deixa de exercer a função de imposto fiscal para exercer a função excepcionalmente extrafiscal”.

Nesse sentido, tanto o IPI como o ICMS serão tidos como impostos extrafiscais quando utilizados para estimular ou desestimular determinado comportamento da sociedade, respeitando, assim, o princípio da seletividade.

Os agrotóxicos, por sua vez, recebem isenções fiscais tanto de ICMS como de IPI por serem considerados produtos essenciais à população. Desse modo, baseado no princípio da seletividade tais produtos têm sua carga tributária diminuída em relação ao ICMS e zerada em relação ao IPI, sendo utilizado o instituto da extrafiscalidade para promover o desenvolvimento do mercado de tais insumos agrícolas.

No entanto, a concessão de tais isenções fiscais viola previsões constitucionais, uma vez que os agrotóxicos são substâncias extremamente prejudiciais ao ser humano e ao meio ambiente, de modo que os tributos

¹⁸ CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. Lumen Iuris: Rio de Janeiro, 2009.

incidentes nesses produtos devem ter caráter extrafiscal direcionado a desestimular o consumo e a produção, aumentando, assim, a carga tributária aplicada. É o que demonstraremos nos parágrafos abaixo.

4.3 A violação Constitucional das isenções de ICMS e IPI conferidas aos agrotóxicos sob a ótica do princípio da seletividade

As isenções fiscais são benefícios fiscais que importam na renúncia de valores pelo ente federativo que as estabelecer e podem ser entendidas como dispensas legais do pagamento de tributos, sendo, assim, determinações que devem ser previstas pelo legislador que tem a intenção de afastar a tributação de determinadas situações, produtos ou pessoas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) prevê em seu artigo 14 as limitações do legislador ao instituir benefícios e incentivos fiscais. Vejamos:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

(...)

O artigo supracitado cria limites e condições para a concessão de benefícios e incentivos fiscais que impliquem na renúncia de receita pública, isso

porque tal renúncia deve estar em consonância com os interesses da coletividade, visando um bem comum e não sendo concedida por mera deliberalidade do Poder Público.

Ademais, o artigo acima define em seu §1º quais serão as espécies de benefícios e incentivos fiscais que poderão ser criadas pelos legisladores. As isenções concedidas em caráter não geral e as modificações de base de cálculo que impliquem redução de tributos são as espécies que analisaremos mais especificamente nos próximos parágrafos.

O Código Tributário Nacional (CTN), por sua vez, define as isenções, em seu art. 175, inciso I¹⁹, como forma de exclusão do crédito tributário. Nas palavras de Harada (2017, p. 568)²⁰ sobre esse ponto:

Isenção é causa excludente do crédito tributário. A obrigação tributária que surge com a ocorrência do fato gerador se estanca atingida em seus efeitos. No dizer de Ruy Barbosa Nogueira “isenção é a dispensa do tributo devido, feita por expressa disposição de lei”. É o posicionamento adotado pelo STF [Supremo Tribunal Federal]. Entretanto, a doutrina moderna considera a isenção como uma hipótese de não incidência legalmente qualificada, pelo que ocorre a exclusão do fato gerador.

Nesse diapasão, para que haja a concessão de isenções, alguns requisitos presentes no CTN e na Constituição Federal devem ser observados. O primeiro deles é a exigência de que as isenções sejam sempre conferidas mediante lei, conforme disciplina o §6º do art. 150, da CF/88 e no art. 176 do CTN:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o

¹⁹ Art. 175. Excluem o crédito tributário:

I - a isenção;

²⁰ HARADA, K. Direito financeiro e tributário. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g

Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

O segundo requisito é o de que a isenção seja conferida pelo ente federativo competente para instituir o tributo que será tido como isento, uma vez que apenas o ente competente pela instituição do tributo poderá decidir pela sua desoneração após análise e estudos fiscais e orçamentários. Acerca do tema²¹:

Qualquer benefício que implique diminuição de receita demanda a necessidade de estimativa do impacto financeiro que possa causar, bem como de que a renúncia foi levada em conta na elaboração da lei orçamentária, no momento das previsões de receita ou indicação de medidas compensatórias, decorrentes de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.[...]

Vale ressaltar, por oportuno, que a renúncia fiscal subordina-se à fiscalização do Congresso Nacional, mediante controle interno de cada Poder, em consonância com o Estatuto Maior. De sorte que lhe são aplicáveis os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. O vocábulo contempla “todos os mecanismos fiscais em que se podem converter os itens de despesa pública, consubstanciados nas subvenções, nos subsídios e nas restituições a título de incentivo.

Em relação as isenções conferidas ao ICMS deverá ser observado, ainda, o previsto no art. 155, §2º, XII, “g”, da CF/88 que dispõe que caberá a Lei Complementar regulamentar a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS serão concedidos e revogados.

A Lei que regulamenta o previsto no artigo supracitado é a Lei Complementar nº 24/75 que estabelece que a concessão de benefícios fiscais dependerá sempre de decisão unânime dos Estados. Qualquer tipo de benefício fiscal, seja ele isenção, redução da base de cálculo, devolução total ou parcial, créditos presumidos e quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou

²¹ MARTINS, Ives Gandra (Org.). *Comentários à Lei de responsabilidade fiscal*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 167.

financeiro-fiscais dos quais resulte redução ou eliminação do ônus do ICMS, deverá ser concedido ou revogado nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal. Tais convênios são celebrados e ratificados através do Conselho Nacional de Políticas Fazendárias, o CONFAZ.

Desse modo, os benefícios fiscais de ICMS somente poderão ser concedidos mediante deliberação de todos os Estados da federação através do CONFAZ, que promulgará Convênios após a ratificação de todos os Estados. A jurisprudência do STF é unânime acerca do assunto. Veja exemplo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 12, caput e parágrafo único, da Lei estadual (PA) nº 5.780/93. Concessão de benefícios fiscais de ICMS independentemente de deliberação do CONFAZ. Guerra Fiscal. Violação dos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.

1. É pacífica a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal de que são inconstitucionais as normas que concedam ou autorizem a concessão de benefícios fiscais de ICMS (isenção, redução de base de cálculo, créditos presumidos e dispensa de pagamento) independentemente de deliberação do CONFAZ, por violação dos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, os quais repudiam a denominada “guerra fiscal”. Precedente: ADI nº 2.548/PR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 15/6/07.

2. Inconstitucionalidade do art. 12, caput, da Lei nº 5.780/93 do Estado do Pará, e da expressão “sem prejuízo do disposto no caput deste artigo” contida no seu parágrafo único, na medida em que autorizam ao Poder Executivo conceder diretamente benefícios fiscais de ICMS sem observância das formalidades previstas na Constituição.

3. Ação direta julgada parcialmente procedente. (ADI 1247, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 01.06.2011)

Desse modo, em relação aos agrotóxicos, conforme já exposto anteriormente, existe a concessão de dois importantes benefícios fiscais: a isenção total de IPI de diversos produtos primários utilizados no preparo dos agrodefensivos e a redução da base de cálculo do ICMS em até 60% nas saídas interestaduais, benefício que é conhecido como isenção parcial, de acordo com

tese firmada pelo STF através do julgamento do RE 635688 submetido a Repercussão Geral²².

A isenção concedida ao IPI ocorre através do art. 2º, inciso II, alínea ‘h’ da Lei nº 8.032/1990²³, que dispõe sobre casos de isenção ou redução do IPI. Ademais, no Decreto nº 8.950/2016, que aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, encontramos diversas substâncias utilizadas no preparo de agrotóxicos que recebem alíquota zero na sua importação.

Já em relação ao ICMS, a isenção parcial aos insumos agrícolas vem prevista no Convênio Confaz nº 100/97, na cláusula primeira, inciso I e na cláusula terceira. Veja:

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.”*

De acordo com a cláusula primeira, as operações interestaduais que envolvam os insumos agrícolas listados, terão isenção parcial de 60% na sua base de cálculo e, de acordo com a cláusula terceira, nas operações internas que envolverem os mesmos produtos ficará a cargo dos Estados e do DF decidir pela concessão da redução da base de cálculo.

²² **RE 635688** - A redução da base de cálculo de ICMS equivale à isenção parcial, o que acarreta a anulação proporcional de crédito relativo às operações anteriores, salvo disposição em lei estadual em sentido contrário.

²³ *Art. 2º As isenções e reduções do Imposto de Importação ficam limitadas, exclusivamente:*

II - aos casos de:

h) gêneros alimentícios de primeira necessidade, fertilizantes e defensivos para aplicação na agricultura ou pecuária, bem assim matérias-primas para sua produção no País, importados ao amparo do art. 4º da Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957, com a redação dada pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 63, de 21 de novembro de 1966;

Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICMS)	Convênio nº 100/97 do Confaz – cláusulas primeira e terceira	Reduz 60% da base de cálculo do ICMS nas saídas interestaduais de agrotóxicos e autoriza os Estados e o DF a concederem redução na base de cálculo ou isenção do ICMS nas operações internas
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Lei 8.032/1990, art. 2º, inciso II, alínea 'h'	Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação aos fertilizantes e defensivos para aplicação na agricultura ou pecuária
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Decreto 8.950/2016, Anexo	Aprova a incidência de alíquota zero do IPI sobre substâncias vinculadas ao preparo de agrotóxicos

Ambos os benefícios são concedidos mediante os requisitos previstos na Constituição Federal: a isenção do IPI através de Lei, que é regulamentada via Decreto e a isenção do ICMS mediante Convênio do CONFAZ. Desse modo, ao analisarmos analiticamente os benefícios fiscais concedidos aos agrotóxicos, não encontramos violações frontais à constituição federal, uma vez que tanto em relação a isenção total do IPI como a isenção parcial do ICMS respeitam os requisitos exigidos para sua efetivação.

Não obstante, os benefícios fiscais concedidos devem sempre respeitar os critérios da razoabilidade e proporcionalidade, promovendo a justiça fiscal e o interesse da coletividade. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou acerca dessas regras de isenção e da necessidade de critérios racionais²⁴:

A concessão desse benefício isencional traduz ato discricionário que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do poder público, destina-se, a partir de critérios racionais, lógicos e

²⁴ AI 142348 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 02.08.1994, DJ 24.03.1995.

impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal, a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade. Os magistrados e Tribunais – que não dispõem de função legislativa – não podem conceder, ainda que sob o fundamento da isonomia, o benefício da exclusão do crédito tributário em favor daqueles a quem o legislador, com o apoio em critérios impessoais, racionais e objetivos, não quis contemplar com a vantagem da isenção.

A concessão de privilégios fiscais desarrazoados é indevida e não possui amparo na ordem constitucional vigente, havendo a necessidade de se delimitar os contornos das noções que permeiam o conceito de isenção, para que assim sejam concedidos benefícios que estejam em consonância com princípios, objetivos, direito e garantias previstas na Constituição Federal.

Nesse sentido, a concessão de isenções fiscais aos agrotóxicos uma vez que estão sustentadas pelo princípio da seletividade tributária, se mostram injustificadas e arbitrárias, pois produtos como os agrotóxicos não devem ser considerados essenciais à sociedade. Os agrotóxicos são produtos que trazem extensos e perigosos problemas a saúde do ser humano, sendo prejudicial aqueles que trabalham na sua produção, aqueles que utilizam os produtos após sua venda e aqueles que consomem as mercadorias que foram tratadas com eles. Inúmeros são os casos de relatos que vieram à tona durante os anos por intoxicação humana devido ao uso de agrotóxicos, de modo que se torna indiscutível a prejudicialidade desses produtos para o bem estar e para a saúde do ser humano.

Ademais, os agrotóxicos são extremamente prejudiciais ao meio ambiente, sendo responsáveis pela contaminação de solos, lençóis freáticos e plantações. Nesse diapasão, a utilização de agrodefensivos causa prejuízos gravíssimos e por vezes irremediáveis ao meio ambiente, de modo a trazer consequências negativas para as gerações tanto atuais como futuras.

A justificativa maior utilizada por aqueles que defendem a concessão das isenções aos agrotóxicos é a de que esses produtos são essenciais para o desenvolvimento da agricultura brasileira, de modo que sem eles não haveria a possibilidade de um crescimento agrícola que acompanhasse a demanda do

mercado, justificando-se, assim, a cobertura dos agrotóxicos pelo princípio da seletividade.

Alegam, ainda, que a utilização dos agrotóxicos nas plantações brasileiras faz com que haja uma redução no valor do preço dos produtos essenciais à população, como aqueles que compõem a cesta básica, e também fazem com que os produtos brasileiros atinjam um preço competitivo no mercado exterior, sendo produtos mais facilmente exportados, o que contribui para o equilíbrio da balança comercial brasileira.

Outro argumento muito difundido pelos defensores das isenções é o de que tais benefícios ajudam o pequeno produtor agrícola que ao adquirir os agrodefensivos sem a incidência de carga tributária conseguiria manter seu negócio em funcionamento. Tenta-se ancorar tal fato ao respeito do princípio da capacidade contributiva, no qual quem tem menos contribui menos.

Não obstante, são as grandes indústrias, e principalmente as multinacionais, que se beneficiam das isenções concedidas a tais produtos. Tais empresas, conforme números já apresentados, faturam milhões com a produção e venda dos defensivos agrícolas, não sendo, portanto, justificável que se utilize o princípio da capacidade contributiva aplicada aos pequenos agricultores para justificar a isenção concedida de maneira geral aos agrotóxicos.

Classificar os agrodefensivos como produtos essenciais à população e conceder, assim, isenções fiscais tanto de IPI como de ICMS cria um rombo considerável nos cofres públicos, uma vez que as cifras que deixam de ser arrecadadas são vultuosas, fazendo com que o Poder Público seja desonerado e a população prejudicada, uma vez que são reduzidas as previsões da receita pública.

O princípio da seletividade usado para embasar a concessão dos benefícios aos agrotóxicos, deve se precedido de estudos que avaliem os impactos da desoneração fiscal decorrente disso, e os possíveis retornos sociais dessa política. Ademais, devem ser estabelecidas metas e limites, além de um

tempo de duração desses benefícios, uma vez que a intenção desses é gerar benefícios a sociedade e não custos sociais, como acontece com os agrotóxicos.

Não há justificativa coerente e plausível para que tais produtos sejam considerados essenciais ao bem estar da população, ocorrendo, na verdade, uma manobra política para se apoiar e incentivar as indústrias produtoras dos agrotóxicos e os grandes agricultores que focam na produção rápida e em larga escala. As isenções concedidas aos agrotóxicos não mitigam e tão pouco neutralizam o potencial danoso desses produtos, e sim potencializam os prejuízos gerados pelo uso dessas substâncias.

Desse modo, resta claro que a política de incentivo aos agrotóxicos no Brasil é prejudicial e errônea, não possui fundamentação empírica e contribui para agravar problemas já existentes na nossa sociedade, como os problemas de saúde, principalmente relacionado aos trabalhadores do campo, e a contaminação do meio ambiente, sendo, portanto, necessária uma revisão acerca da legislação que regulamenta o tema.

5. DIREITOS CONEXOS AO PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE QUE SÃO SUBSIDIARIAMENTE VIOLADOS

A violação ao princípio da seletividade é a base para considerar-se inconstitucional os benefícios fiscais concedidos aos agrotóxicos, pois, como já exposto, tais produtos não deveriam ser tidos como essenciais à população de modo a não ser justificado, assim, a desoneração fiscal a eles concedida.

No entanto, como bem exposto e abordado na ADI 5553, outros dois direitos são violados ao se permitir que os agrotóxicos sejam tidos como produtos essenciais. São os direitos ao meio ambiente equilibrado e à saúde.

A violação a tais direitos decorre da aplicação do princípio da seletividade aos agrodefensivos, ao passo que assim, através da extrafiscalidade dos impostos, o mercado de uso, consumo e produção desses produtos é estimulado e intensificado, o que gera danos irreversíveis ao meio ambiente e a saúde daqueles que mantêm contato com os produtos em questão.

Analisaremos nos próximos tópicos as principais razões que justificam a violação dos direitos citados pelo uso intensivo de agrotóxicos nas plantações brasileiras.

5.1 Direito ao Meio Ambiente equilibrado

O Direito ao Meio Ambiente foi reconhecido e internacionalizado como um direito fundamental do ser humano na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada na cidade de Estocolmo em 1972, surgindo daí o Programa da ONU para o Meio Ambiente, o chamado Pnuma.

Dessa conferência resultou-se a Declaração de Estocolmo que proclama que *“o homem tem direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permite uma vida de dignidade e bem-estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e futuras gerações”*.

Desse modo, o meio ambiente passou a ser tido como um direito fundamental do ser humano e que deve ser preservado tanto para as gerações atuais como para as futuras, sendo essencial para a manutenção da dignidade da vida humana.

Nesse diapasão, o direito ao meio ambiente foi inserido nas constituições supervenientes como o que chamamos de direitos de terceira geração e para Norberto Bobbio²⁵, “o mais importante dos direitos da terceira geração é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: “o direito de viver num ambiente não poluído” (BOBBIO, 1992, p.6).

O direito ao meio ambiente passou, então, a ser protegido juridicamente e de forma coletiva e não apenas individual e, também, através dos esforços conjuntos dos Estados e Nações. Nesse sentido, o direito ao meio ambiente ESTÁ intimamente ligado a proteção de todos os outros direitos fundamentais, uma vez que é a base para que todos os outros se concretizem.

O Supremo Tribunal Federal, em voto do Ministro Celso de Mello, no mandado de segurança nº 22.164-0/SP, julgado em 30.10.1995, reconhece o direito ao meio ambiente como um direito fundamental de terceira dimensão. Veja:

*Os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas. **Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se consoante já o proclamou o STF (RE 134.297-SP, relator Ministro Celso de Mello), de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de***

²⁵ BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso de tantos quantos compõem o grupo social (MIRRA, 2004, p. 57-60).

O direito ao meio ambiente está previsto na Constituição Federal, no art. 225, caput²⁶ e impõe o Poder Público, além, da coletividade, de preservá-lo. Ademais, encontramos no art. 170, título VII da Constituição Federal menção a proteção ao meio ambiente. Veja:

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
(...)VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inciso VI do art. 170 da Constituição de 1988).*

Observa-se, através do artigo supracitado, que o legislador instituiu a proteção ao meio ambiente mesmo quando o parâmetro utilizado é a economia. Nesse diapasão, foram instituídos princípios regulamentados pelo Direito Ambiental com o intuito de facilitar a proteção e a fiscalização ao meio ambiente.

Entre esses princípios encontramos o do poluidor pagador, o da prevenção e o da precaução. O primeiro refere-se ao fato de que quem polui, tem a responsabilidade de responder pelo prejuízo que causou ao meio ambiente. Esse princípio leva em consideração que os recursos ambientais são escassos e que os bens naturais pertencem a todos, de modo que aqueles que trouxerem reflexos negativos ao meio ambiente deverão minimizar os resultados de seus atos, através de contraprestações ao meio ambiente, ao Poder Público e a população.

Os princípios da prevenção e da precaução são complementares, no entanto devem ser analisados isoladamente. A prevenção no Direito Ambiental, é a preocupação de evitar qualquer risco ao meio ambiente. Nesse sentido, nos casos em que há conhecimento de que uma atividade pode causar danos

²⁶ 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.

irreparáveis ao meio ambiente, devemos evocar o princípio da prevenção para impedir que o fato ocorra.

Já o princípio da precaução, disciplina que nos casos em que não há certeza se uma atividade ou empreendimento irá ou não causar danos ao meio ambiente, deve-se evitar ao máximo os danos desconhecidos.

Nesse sentido, Maria Luiza Machado Granziera²⁷ esclarece a distinção entre os princípios da prevenção e da precaução:

“Os vocábulos prevenção e precaução, na língua portuguesa, são sinônimos. Todavia, a doutrina jurídica do meio ambiente optou por distinguir o sentido desses termos, consistindo o princípio da precaução em um conceito mais restrito que o da prevenção. A precaução tende à não-autorização de determinado empreendimento, se não houver certeza de que ele não causará no futuro um dano irreversível. A prevenção versa sobre a busca da compatibilização entre a atividade a ser licenciada e a proteção ambiental, mediante a imposição de condicionantes ao projeto.”

Em relação a utilização dos agrotóxicos no Brasil, encontramos violação aos três princípios citados. Muitos são os estudos que já provaram através de dados matemáticos e casos concretos que os agrotóxicos trazem malefícios ao desenvolvimento normal e saudável do meio ambiente. O uso de tais produtos nas lavouras brasileiras modifica o meio ambiente, contaminando aquíferos subterrâneos, águas superficiais, comunidades de seres vivos, solos, ar, sedimentos, etc.

Em relação ao primeiro princípio (poluidor pagador), há violação, pois os agricultores que utilizam tais produtos em larga escala poluem o meio ambiente em diversos níveis, mas em pouquíssimas ocasiões sofrem sanções por seus atos. Há, inicialmente, uma omissão do Poder Público nesses casos, já que se permite que o uso dos agrodefensivos seja descomedido, incentivando-o através da utilização da extrafiscalidade, conforme será explicado nos tópicos seguintes.

²⁷ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2009, p. 55

Em relação aos princípios da prevenção e da precaução, a violação se revela diante da ineficácia do Poder Público ao regulamentar e restringir a utilização dos agrotóxicos diante dos malefícios (já sabidos e supostos) advindos do seu uso intensivo. O Papel da União e dos Estados deveria ser o de evitar a propagação de tais produtos nas lavouras, no entanto, as políticas públicas em vigor mostram o contrário.

Em 2012 foi promulgado o Decreto nº 7.794 que institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e que tem o objetivo de integrar, articular e adequar políticas que desenvolvam e incentivem uma agricultura orgânica e de base agroecológica, contribuindo, assim, para a implementação de práticas sustentáveis ao meio ambiente e para a melhoria na qualidade de vida e saúde da população.

No entanto, as previsões são de que haja um aumento no uso dos agrodefensivos nas plantações brasileiras, mesmo já sendo sabido que as quantidades utilizadas já extrapolam o limite do recomendado. Nesse sentido, fomentar políticas públicas de incentivo ao consumo de agrotóxicos está em desacordo com o esperado pelo Poder Público, diante do Decreto supracitado.

O STF, na ADI 4983/CE de relatoria do Ministro Marco Aurélio²⁸, adotou a postura 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”*.

Em trabalho patrocinado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA²⁹ para esclarecer os impactos da contaminação por agrotóxicos durante os anos de 1992 a 2011, os autores advertiram:

²⁸ STF. ADI 4983/CE. Pleno. Rel. Min. MARCO AURÉLIO. DJe, 27 abr. 2017.

²⁹ 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.

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.

O Poder Público, por sua vez, ao invés de conferir efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, contraditoriamente, fomenta, através de atos normativos, o aumento do uso dos agrotóxicos no país. Desse modo, os artigos impugnados na ADI 5553 realmente devem ser tidos como inconstitucionais, uma vez que disseminam, através de uma desoneração fiscal, o uso dos agrodefensivos, que como já dissertado são extremamente prejudiciais ao meio ambiente.

5.2 Direito à Saúde

O direito à saúde encontra-se previsto no art. 6º Constituição Federal³⁰ no título que trata da ordem social e no art. 196 e seguintes também da Constituição Federal³¹. Tais artigos são complementares e tratam da saúde como um direito fundamental do ser humano e que deverá ser garantido pelo Estado mediante políticas positivas que devem se concretizar através de prestações sociais e econômicas.

³⁰ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³¹ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação

O legislador teve muito cuidado ao tratar do direito à saúde, uma vez que esse é fator intimamente ligado a dignidade da pessoa humano e a vida em si, uma vez que o *“direito à saúde é direito à vida, pois a inexistência de um leva, inevitavelmente, ao fim da outra”*³².

Atualmente, o conceito de saúde veiculado pela Organização Mundial da Saúde não é mais apenas a ausência de doenças, mas sim um bem-estar físico, mental e social do ser humano. Desse modo, a atuação do Estado para permitir que tal direito se concretize deve ser ampla e deve abarcar diversos setores do cotidiano, sendo necessário fomentar constantemente a criação de políticas novas que promovam e fiscalizem a proteção do direito à saúde.

Os agrotóxicos, por sua vez, são produtos que comprovadamente causam malefícios a saúde humana. De acordo com as informações trazidas na ADI 5553, restou comprovado por estudos da Organização Panamericana de Saúde (OPAS, 1996), que os agrotóxicos, após absorvidos por via digestiva, respiratória e/ou dérmica, podem desencadear efeitos variados na saúde humana, causando alterações e enfermidades diversas no corpo humano.

De acordo com informações disponibilizadas pelo Instituto Nacional do Câncer (INCA)³³ as estimativas da Organização Mundial da Saúde (OMS), são de que haja mundialmente, por ano, cerca de 20 mil mortes relacionadas a intoxicações por agrotóxicos.

No Brasil, podemos utilizar os dados do Sistema DATASUS³⁴ que nos informa que em 2019 cerca de 8,2 mil pessoas sofreram intoxicações por agrotóxicos no Brasil. O Estado mais afetado é o do Paraná, com cerca de 1,2

³² PARANHOS, Vinícius Lucas. Efetividade dos provimentos judiciais na garantia do direito à saúde: Estudo sobre as decisões inaudita altera parte no fornecimento gratuito de medicamentos pelo Estado. v.2. n.1. Belo Horizonte: Meritum, 2007.

³³ INCA. Agrotóxicos. 16.09.2019. Disponível em <<https://www.inca.gov.br/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/agrotoxicos>> Acesso em 27.10.2020.

³⁴ MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. Disponível em <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sinanet/cnv/Intoxbr.def>> Acesso em 27.10.2020

mil intoxicados, seguido pelo Estado de São Paulo com 1,1 casos de intoxicação registrados.

Ainda de acordo com o site DATASUS, na última década tivemos cerca de 61 mil casos de intoxicação por agentes exógenos, sendo que 2.039 casos resultaram em óbitos decorrentes de intoxicações por agrotóxicos de uso agrícola, doméstico e na saúde pública, existindo, ainda, diversos os casos nos quais os pacientes sobrevivem, mas com sequelas.

Os principais atingidos por essas intoxicações são os trabalhadores rurais, pois esses mantêm contato diário e intenso com os agrodefensivos, possuindo, assim, maiores probabilidades de desenvolverem enfermidades relacionadas a intoxicação por esses produtos.

A ADI 5553 traz como referência sobre o tema o caso de Vanderlei Matos, trabalhador rural que morreu devido a complicações de saúde causadas pelo contato intenso com agrotóxicos em seu ambiente de trabalho. Esse foi o caso mais icônico sobre o assunto, uma vez que a empresa para a qual Vanderlei trabalhava recorreu durante dez anos na justiça para não ser condenada a pagar indenização a família do trabalhador falecido.

Nesse diapasão, os estímulos fiscais concedidos aos agrotóxicos, ao intensificarem a produção, aquisição e uso de tais produtos, acabam por criar um sistema que estimula práticas que não visam a qualidade de vida e a saúde da população e, principalmente, dos trabalhadores rurais. Essas exonerações fiscais vão na contramão da proteção do direito à saúde e acarretam um crescente número de intoxicações nos seres humanos.

Ademais, além dos impactos que as intoxicações por agrotóxicos causam no corpo humano, há reflexos disso no SUS que tem que absorver quase que todos os enfermos, pois a maioria das pessoas acometidas pelas intoxicações são de baixa renda e carentes, não possuindo condições financeiras para arcar com um tratamento em uma instituição privada.

Ou seja, o SUS acaba tendo que suportar os encargos financeiros acarretados pelas intoxicações por agrotóxicos, em sua maioria em trabalhadores rurais, e não recebe uma contraprestação das indústrias fabricantes de tais produtos, uma vez que essas estão isentas de impostos devido a classificação dos agrotóxicos como produtos essenciais à população.

Nota-se a existência de um grande paradoxo, pois além dos agrodefensivos não serem essenciais à população, eles são extremamente prejudiciais à saúde humana. Assim, torna-se injustificável sob o viés do direito à saúde a concessão de benefícios fiscais a esses produtos.

Cabe ao Poder Público editar instrumentos legislativos que dificultem o acesso dos agricultores a produtos tão nocivos à saúde humana e não, contraditoriamente, incentivar a utilização desses. Nesse sentido, nota-se que as práticas governamentais estão em desacordo com o direito fundamental à saúde previsto constitucionalmente.

Resta claro, desse modo, que a concessão das isenções fiscais aos agrotóxicos viola veemente o direito à saúde da população, uma vez que esses produtos trazem malefícios comprovados a saúde humana, fazendo com que em diversos casos as vítimas venham a óbito ou permaneçam com sequelas devido aos efeitos da intoxicação por agrotóxicos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de desoneração fiscal concedidas aos agrotóxicos são políticas no mínimo polêmicas e que geram discussões e controvérsias em várias áreas do Direito, uma vez que se tratam de questões de interesse não apenas local e sim nacional, gerando repercussões na área fiscal/tributária, ambiental, de saúde pública e até de direitos humanos.

O Brasil se destaca como um dos grandes exportadores agrícolas, principalmente de commodities, mas a base da produção em larga escala e em tempo recorde é sustentada pelo uso intensivo de agrodefensivos. Desse modo, as políticas fiscais que são concedidas aos agrotóxicos via desoneração de tributos geram barreiras para o Brasil se desenvolver como um país de agricultura sustentável, ecológica e saudável.

A utilização de agrotóxicos nas lavouras brasileiras cria um círculo vicioso e impede o desenvolvimento de métodos alternativos de cultivo, tornando outras possibilidades economicamente inviáveis, uma vez que os produtores não possuem incentivos e benefícios que os resguardem durante uma transição de modelos de plantação, o que desestimula qualquer tentativa por parte do agricultor.

As grandes indústrias químicas, por sua vez, são as maiores beneficiadas com os estímulos fiscais, tornando-se cada vez mais fácil o desenvolvimento de novas moléculas e fórmulas de agrotóxicos, o que vincula o produtor agrícola cada vez mais, diante da promessa de maiores lucros em suas safras.

Outro fator de extrema relevância é o de que a desoneração fiscal agrava a capacidade de investimentos do Estado em setores de suma importância para a sociedade. Para tanto, a justificativa utilizada é a de que os agrotóxicos devem ser tidos como produtos essenciais à sociedade, o que confirmaria todos os benefícios concedidos a esses produtos em detrimento da arrecadação tributária para investimentos em políticas econômico-sociais.

No entanto, no presente trabalho restou evidenciado que os defensivos agrícolas não devem ser tidos como produtos essenciais à população, uma vez que seu uso se mostra prejudicial de diversas maneiras, principalmente ao meio ambiente e a saúde humana.

Produtos prejudiciais e nocivos à saúde do ser humano e ao meio ambiente não podem e não devem ser amparados pelo princípio da seletividade, ao revés, devem sofrer, de acordo com o método da extrafiscalidade dos impostos, a incidência de uma carga tributária maior, de modo que sua utilização seja desestimulada.

A ADI 5553 é um avanço do legislador que pretende coibir o incentivo à utilização de produtos que trazem malefícios incontáveis ao ser humano, como os agrodefensivos. A tendência deve ser de que o Brasil se alinhe com as práticas internacionais de proteção ao meio ambiente e de proteção aos direitos humanos, coibindo, para isso, a utilização descontrolada dos agrodefensivos e estimulando o desenvolvimento de uma agricultura alternativa.

Recentemente o Estado de São Paulo promulgou o Decreto nº 65.156/20 que revoga diversos benefícios de ICMS concedidos aos contribuintes e entre um desses benefícios revogados, encontramos os benefícios oferecidos aos insumos agropecuários e regulamentados pelo Convênio nº 100/97 do CONFAZ.

Tal medida foi articulada para equilibrar a balança econômica do Estado diante dos gastos realizados para controlar a pandemia do Corona Vírus, não obstante, é um passo importante no debate da questão aqui discutida, uma vez que mostra a ideia de essencialidade dos agrodefensivos pode ser facilmente repensada e os benefícios a eles conferidos facilmente revogados.

Nesse mesmo sentido, ao proferir seu voto na ADI 5553, o relator do processo Edson Fachin, acolheu integralmente o pedido formulado na ação, de modo a corroborar o entendimento explanado nesse trabalho de que os atuais benefícios concedidos aos agrotóxicos realmente são desmedidos e injustificáveis.

Apesar do processo em questão ainda estar pendente de julgamento definitivo, uma vez que foi solicitada vista pelo ministro Gilmar Mendes, o voto do relator, muito provavelmente, já expõe o entendimento de que para o STF as isenções fiscais de ICMS e IPI conferidas aos agrotóxicos são inconstitucionais e ferem direitos como ao meio ambiente e à saúde do ser humano.

Nesse diapasão, nota-se que no cenário jurídico do Brasil, construído tanto pelo Poder Executivo como pelo Poder Legislativo, vem predominando um entendimento restritivo em relação as benéfices concedidas aos agrotóxicos, de modo a não mais sustentar o argumento de que tais produtos são essenciais á agricultura e economia do cidadão brasileiro.

Por fim, o entendimento desse trabalho, corroborado pelo voto do ministro Edson Fachin, é de que os benefícios fiscais concedidos aos agrotóxicos via isenções de ICMS e IPI são inconstitucionais e ferem princípios bases do ser humano, não podendo ser utilizada a justificativa de que tais produtos estão abarcados pelo princípio da seletividade para que assim a economia das empresas de agrodefensivos continuem a decolar, enquanto o trabalhador, o cidadão e o meio ambiente são violados.

Desse modo, com o término do julgamento da ADI 5553 e se mantendo o voto do relator do processo, o Brasil começará a engatinhar rumo a uma agricultura sustentável e saudável e o Poder Público, tanto dos Estados como da União, passarão a arrecadar cifras importantes aos cofres públicos, de modo a beneficiar, por fim, toda a população, a economia do setor público e o meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, M. J. Economia do meio ambiente e regulação: análise da legislação brasileira sobre agrotóxicos. Rio de Janeiro: FGV/EPGE, 1995.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente. Dados sobre comercialização de agrotóxicos fornecidos pelas empresas fabricantes. Brasília, 2018.

NEVES, LUCAS CUNHA. “Agricultura na contramão: agronegócio, incentivos fiscais e a política de regulação dos agrotóxicos”. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2019.

STF, Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 5.553. Relator: Ministro Edson Fachin Requerente: Partido Socialismo e Liberdade-PSOL Interessados: Presidente da República e Advogado-Geral da União. Brasília, DF, 2017.

TERRA, F. H. B. A Indústria de Agrotóxicos no Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008.

MORAES, RODRIGO FRACALLOSSI. Agrotóxicos no Brasil: padrões de uso, política da regulação e prevenção da captura regulatória. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro, 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 17^a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 5^a ed. São Paulo: Saraiva, 2013

SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 1^a ed. Saraiva: São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Tributários de 2019. Brasília, 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Análise de arrecadação das receitas federais. Brasília, 2018.

COSTA, Regina Helena. Curso de Direito Tributário: Constituição e Código de Direito Tributário Nacional. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

INCA. Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva acerca dos agrotóxicos. 2015.

NAIDIN, L. C. Crescimento e competição na indústria de defensivos agrícolas no Brasil. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Agrícola – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1985.

FUSO, Rafael Correia. Seletividade Tributária. Dissertação de Mestrado em Direito Tributário. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

COELHO, N. C. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). Revista de Política Agrícola, Brasília, 2001. Edição especial.

IPEADATA. Brasília, 1940–2007. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 15/10/2020.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2009

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.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Secretaria de Política Agrícola. Projeções do Agronegócio. Brasília, 2019.

IPEA. Nota Técnica. O crescimento do uso e agrotóxicos: uma análise descritiva dos resultados do censo agropecuário de 2017. Brasília, 2020.

IBAMA. Boletim anual de produção, importação, exportação e vendas de agrotóxicos 2018. Disponível em <https://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_defensivos_agricolas.pdf> Acesso em 23.10.2020

AENDA. Afunilamento do Oligopólio. Disponível em <<https://www.aenda.org.br/artigo/afunilamento-do-oligopolio/>> Acesso em 23.10.2020

ABRASCO. Uma política de incentivo fiscal a agrotóxicos no Brasil é injustificável e insustentável. 2020.

Boletim anual de produção, importação, exportação e vendas de agrotóxicos 2018. IBGE, 2018. Disponível em <https://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_defensivos_agricolas.pdf> Acesso em 23.10.2020.

GRIGORI, Pedro. Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo? CESTEH, 01 de julho de 2019. Disponível em <<http://www.cesteh.ensp.fiocruz.br/noticias/brasil-e-o-maior-consumidor-de-agrotoxicos-do-mundo>> Acesso em 26.10.2020.

Governo liberou registro de agrotóxicos altamente tóxicos. Gazeta, Bento Gonçalves, 22 de janeiro de 2019. Disponível em <<http://gazeta-rs.com.br/governo-liberou-registros-de-agrotoxicos-altamente-toxicos/>> Acesso em 26.10.2020

PARANHOS, Vinícius Lucas. Efetividade dos provimentos judiciais na garantia do direito à saúde: Estudo sobre as decisões inaudita altera parte no fornecimento gratuito de medicamentos pelo Estado. v.2. n.1. Belo Horizonte: Meritum, 2007.

INCA. Agrotóxicos. 16.09.2019. Disponível em <<https://www.inca.gov.br/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/agrotoxicos>> Acesso em 27.10.2020.

DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico, V. II. Saraiva, 1998.

CARRAZA. Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. Lumen Iuris: Rio de Janeiro, 2009.

TILBERY, Henry. “O Conceito de Essencialidade como Critério de Tributação”. In: NOGUEIRA, Ruy Barbosa (Org.) Estudos Tributários: em homenagem à memória de Rubens Gomes de Souza. São Paulo: Resenha Tributária.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Direito Financeiro*, 3ª ed., São Paulo: Bushatsky, 1971.

Revista Dialética de Direito Tributário nº. 18. O IPI e o Princípio da Seletividade. São Paulo: Dialética, p. 95.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. DATASUS. Disponível em
<<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sinannet/cnv/Intoxbr.def>> Acesso
em 27.10.2020

HARADA, K. Direito financeiro e tributário. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

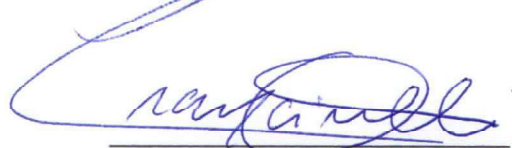
MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Lei de responsabilidade fiscal. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

**TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE
CURSO**

Eu, Gabriela Franciulli, Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 31625150, Período matutino, Turma B, tendo realizado o TCC com o título: As inconstitucionalidades das isenções fiscais de IPI e ICMS conferidas aos Agrotóxicos sob o viés do Princípio da Seletividade sob a orientação do(a) professor(a): Rangel Perrucci Fiorin declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 10 de dezembro de 2020.



Assinatura do discente
