

LUIZ EDSON FACHIN
ÁLVARO SOUZA CRUZ
LUCAS BEVILACQUA
RAFHAEL FRATTARI
Coordenadores

CONTROVÉRSIAS TRIBUTÁRIAS
NA JURISPRUDÊNCIA DO STF
UMA HOMENAGEM À PROFESSORA MISABEL DERZI

Belo Horizonte

FÓRUM
CONHECIMENTO

2026

OS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS EM FAVOR DOS AGROTÓXICOS E O JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.553

MARCIANO SEABRA DE GODOI

GABRIEL CORRÊA PEREIRA

Resumo: O artigo descreve e comenta a longa tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553, que requer a declaração de inconstitucionalidade da legislação que concede desoneração de ICMS e IPI aos produtos agrotóxicos, e analisa tanto os votos já proferidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal no julgamento da referida ação quanto as numerosas manifestações realizadas na audiência pública ocorrida no STF no dia 5 de novembro de 2024, concluindo que nos votos dos Ministros Edson Fachin, Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes o raciocínio jurídico é claro mas as argumentações econômicas desenvolvidas se mostram frágeis e sem apoio em evidências concretas. Além disso, o artigo argumenta que o posicionamento sobre a polêmica jurídica da validade ou não dos benefícios tributários concedidos em favor dos agrotóxicos exige, num momento logicamente anterior, um posicionamento a respeito de polêmicas mais profundas e ligadas a aspectos eminentemente fáticos (grau de intensidade do uso de agrotóxicos no Brasil; seus efeitos concretos sobre a população e o meio ambiente; efetividade ou não da governança e da fiscalização governamental no setor), aspectos fáticos que foram apresentados pelos participantes da audiência pública em posições antípodas (inclusive entre os próprios órgãos governamentais que participaram da audiência), do tipo “tudo ou nada”, o que implica sérias dificuldades para que os Ministros possam posicionar-se com segurança sobre o tema.

1. Introdução

Muita coisa aconteceu no Supremo Tribunal Federal desde a propositura pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), há quase 9 anos, da ADI nº 5.553: votos substanciais dos Ministros, alegações fáticas e jurídicas de dezenas de órgãos governamentais e não governamentais que se manifestaram nos autos, e uma audiência pública no final de 2024 que teve 36 expositores numa duração total de mais de 7 horas.

Talvez porque nada tenha sido decidido até o momento, a academia jurídica ainda não produziu estudos analisando especificamente o desenrolar da tramitação da ADI nº 5.553. Isso é exatamente o que o presente artigo se propõe a fazer, de modo a contribuir para o controle social da jurisdição constitucional brasileira e para tornar mais claras as diversas camadas de polêmicas (nem sempre discernidas claramente) que cercam o tema dos agrotóxicos e seu correto tratamento tributário.

2. A longa e complexa tramitação da ADI nº 5.553

A ADI nº 553 foi protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 29 de junho de 2016. A ação requer a declaração de inconstitucionalidade de normas do ICMS (Convênio CONFAZ nº 100/1997) e do IPI (Decreto nº 7.660/2011) que concedem benefícios fiscais aos agrotóxicos. Segundo a inicial, essas normas violariam a seletividade tributária do IPI e do ICMS (artigos 153, §3º, I e 155, §2º, III da Constituição), o direito fundamental à saúde (art. 196 da Constituição) e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição).

A ação contém pedido de medida cautelar e foi distribuída à relatoria do Ministro Edson Fachin, que adotou o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99 e determinou, em despacho de 1º de julho de 2016, a requisição de informações no prazo de dez dias.

O primeiro aspecto a se destacar nesses movimentos iniciais da ação é que, apesar de a petição inicial requerer a notificação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), essa notificação aparentemente não ocorreu, não havendo no site do STF documentos que a comprovem. Não houve, portanto, manifestação do CONFAZ em resposta à ação. Esse é um dado relevante porque o CONFAZ, quando veio a se manifestar nos autos da ADI em agosto de 2024, portanto oito anos depois de sua distribuição, afirmou que os benefícios de ICMS concedidos aos agrotóxicos não podem ser interpretados como uma efetiva renúncia de ICMS porque, em razão da regra da não-cumulatividade do imposto, a eventual extinção dos benefícios fiscais “resultaria em mero adiantamento do imposto ao erário, ou seja, o recolhimento se daria no início da cadeia econômica em vez de ocorrer no final, sem que isso resulte em aumento de arrecadação para as unidades federadas” (documentos eletrônicos 382 e 383).

Essa afirmação do CONFAZ não procede. Caso as operações com os agrotóxicos fossem normalmente tributadas, sem qualquer redução tributária, os produtores agrícolas não conseguiriam compensar a totalidade do tributo incidente sobre os agrotóxicos com débitos tributários de operações posteriores, visto que a venda de alimentos é fortemente desonerada (seja com isenções, seja com reduções de base de cálculo) e essa desoneração provocaria a anulação dos créditos de operações anteriores nos termos do art. 155, §2º, II da Constituição.¹ A afirmação do CONFAZ contraria, por um lado, a premissa central

¹ Relembre-se que o STF fixou no julgamento do RE nº 635.688 (Relator Ministro Gilmar Mendes, Pleno, DJE 13 fev. 2015) a tese de que “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”. Também é preciso considerar que muitos Estados possivelmente considerariam alguns agrotóxicos como produtos de uso e consumo do estabelecimento, negando em consequência a apropriação dos créditos (vide art. 33, I da Lei Complementar nº 87/1996 e o entendimento manifestado pelo STF no julgamento do RE nº 704.815, Redator do acórdão Ministro Gilmar Mendes, Pleno, DJE 12 dez. 2023). No caso do IPI, tampouco

da argumentação desenvolvida na petição inicial da ADI: a premissa de que as normas do Convênio CONFAZ nº 100/1997 reduzem significativamente a carga tributária dos produtores rurais que utilizam agrotóxicos em seu processo produtivo (a partir dessa premissa, a inicial da ADI conclui que os benefícios fiscais induzem os produtores rurais a fazerem um uso cada vez mais exagerado e intensivo dos agrotóxicos). Por outro lado, a afirmação do CONFAZ também contradiz um argumento central da Advocacia-Geral da União, da Consultoria-Geral da União e de diversos *amici curiae* que defendem na ADI a manutenção dos benefícios fiscais: o argumento de que a eventual extinção dos benefícios fiscais do ICMS provocaria um considerável aumento no preço final dos alimentos.

Outro aspecto relevante a ser destacado em relação aos movimentos iniciais da tramitação da ADI é que a petição inicial requereu expressamente a realização de audiência pública para que fossem ouvidos “especialistas e autoridades na matéria, nos moldes do art. 9º, §1º da Lei 9.868/99”. O relator da ADI, em suas primeiras decisões, não se pronunciou a respeito desse pedido. Mas em decisão de 20 de novembro de 2017, referindo-se expressamente ao pedido de audiência pública formulado pela autora, o relator da ADI decidiu aplicar o art. 9º, §1º da Lei 9.868/99 não para convocar audiência pública (prevista na parte final do dispositivo legal), mas sim para requerer opiniões técnicas, pareceres e esclarecimentos de fato a dezenas de entidades governamentais e não governamentais, num prazo de “trinta dias corridos”. Várias entidades, inclusive governamentais, decidiram não enviar os pareceres e esclarecimentos de fato requeridos pelo relator da ADI, como atesta a certidão emitida em fevereiro de 2018 e indicada no site do STF. Dentre as entidades governamentais que ignoraram o pedido do relator estavam o Ministério da Saúde, o IBAMA, a Secretaria de Política Fiscal e o Ministério da Agricultura. Este fato, somado às manifestações da AGU defendendo a validade dos benefícios fiscais, revela a franca posição do governo federal nos idos de 2016-2018 (gestão Michel Temer) em defesa da manutenção da política de benefícios fiscais aos agrotóxicos.

Após ter recebido no início de 2018 algumas das opiniões técnicas e esclarecimentos de fato que solicitara, e após admitir como *amici curiae* dezenas de instituições interessadas na ação, em agosto de 2019 o relator liberou o processo para julgamento no plenário do STF. O feito foi incluído e retirado de pauta algumas vezes, até que o advento da pandemia da covid-19 provocou seu julgamento pelo Plenário Virtual, iniciado em 30 de outubro de 2020.

Após o voto do relator pela procedência total da ação, o Ministro Gilmar Mendes pediu vista e permaneceu com os autos por dois anos e meio (de novembro de 2020 a

se pode dizer que a não-cumulatividade do imposto levaria a que, na hipótese de não existir o benefício da alíquota zero, o imposto incidente sobre a compra dos agrotóxicos poderia ser compensado. No caso do grande número de produtores rurais pessoas físicas, não haveria débito de imposto para compensar com os eventuais créditos. A literatura econômica desautoriza completamente a mencionada afirmação do CONFAZ e estima que a renúncia de ICMS relativa aos agrotóxicos seja de aproximadamente R\$ 6 bilhões por ano, e a renúncia do IPI de R\$ 1, 62 bilhão (calculada pela diferença entre a alíquota zero e a alíquota de 5% — menor alíquota diferente de zero aplicada aos itens do capítulo da TIPI em que se enquadram os agrotóxicos) — CUNHA, Lucas Neves da; SOARES, Wagner Lopes. Os incentivos fiscais aos agrotóxicos como política contrária à saúde e ao meio ambiente, *Cadernos de Saúde Pública*, 2020, 36 (10), doi: 10.1590/0102-311X00225919, p. 9. Na audiência pública realizada no dia 5 de novembro de 2024, foram apresentadas estimativas de aproximadamente R\$13 bilhões quanto ao impacto da reintrodução plena dos tributos atualmente objeto de renúncia com relação aos agrotóxicos.

junho de 2023). De junho de 2023 a abril de 2024, sete Ministros proferiram votos no âmbito do Plenário Virtual: quatro Ministros (Gilmar Mendes, Cristiano Zanin, Dias Toffoli e Alexandre de Moraes) julgavam a ação improcedente; dois Ministros (André Mendonça e Flávio Dino) julgavam a ação parcialmente procedente; e a ministra Cármen Lúcia acompanhava o voto do relator pela procedência total da ação.

Em 4 de abril de 2024, quando o resultado final do julgamento se mostrava incerto e em aberto (ainda não haviam votado os Ministros Nunes Marques, Luiz Fux e Luís Roberto Barroso), o Ministro André Mendonça provocou, com um pedido de destaque, a retirada do feito do Plenário Virtual e seu deslocamento para o plenário presencial. Esse movimento, como é sabido, provoca o reinício do julgamento conforme previsto no art. 4º, §2º da Resolução STF nº 642/2019.²

Se em abril de 2024 o protagonismo foi do Ministro André Mendonça, que retirou o julgamento do caso do Plenário Virtual e o transferiu para o plenário presencial, em junho de 2024 o relator da ADI provocou nova redefinição de rumos para o caso, suspendendo o julgamento que se iniciava no plenário para convocar uma audiência pública a ser realizada no final do ano. Segundo o relator, a realização da audiência pública seria necessária visto que haveria “novas e relevantes pesquisas científicas a respeito do tema”, assim como “novas normativas com destaque para o novo marco legal dos defensivos agrícolas (Lei nº 14.785/2023) e normativas do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), Ministério do Meio Ambiente e ANVISA” a respeito do licenciamento dos agrotóxicos.

Antes da realização da audiência pública, o relator determinou fosse colhida, em sessenta dias, “a manifestação dos *amici curiae* aceitos neste processo e da Subsecretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (Decreto nº 11.344/2023) a fim de manifestar-se acerca da conveniência da manutenção, extinção ou modificação do modelo isentivo vigente, considerando a aprovação do novo marco legal de defensivos agrícolas e da Emenda Constitucional nº 132/2023”. Além disso, determinou, “nos termos do art. 113 ADCT, que o Ministério da Fazenda por meio da Receita Federal (Portaria RFB nº 319/2023), bem como, do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ/MF) indique qual a ordem da renúncia de receitas tributárias correspondente aos gastos tributários hostilizados nesta ação no último exercício”.

Essas manifestações determinadas pelo relator antes da realização da audiência pública merecem dois comentários. O primeiro é que o próprio relator afirmou que suas determinações colocavam em prática “as ponderações levadas a efeito” no voto do Ministro André Mendonça (ou seja, o relator aplicou à tramitação do feito posicionamentos de um voto divergente do seu). O segundo comentário é que o art. 113 do ADCT foi aplicado pelo relator num contexto bem distinto do previsto em sua redação. Com efeito, o dispositivo constitucional determina que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

² A respeito dos aspectos jurídicos e estratégicos do pedido de destaque no Plenário Virtual, cf. SANTOS, Adriell Fonseca. *O pedido de destaque no Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal*, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Direito IDP, Brasília, 2023.

A audiência pública foi realizada no dia 5 de novembro de 2024, numa sessão com duração de mais de 7 horas, em que intervieram dezenas de instituições governamentais e não governamentais.

3. Comentários aos votos apresentados no Plenário Virtual

Como o pedido de destaque feito pelo Ministro André Mendonça no Plenário Virtual determinou o reinício do julgamento da ação no plenário físico, os Ministros que já proferiram votos no Plenário Virtual e permanecem na composição da Corte devem votar novamente, podendo manter ou alterar os votos originalmente proferidos.³

Mesmo com a necessidade de os Ministros proferirem novos votos e, deste modo, alterarem os votos já proferidos no Plenário Virtual, mostra-se útil e importante uma análise crítica dos votos já proferidos — até mesmo como uma contribuição da academia jurídica para o necessário controle social da jurisdição constitucional. Como afirma Virgílio Afonso da Silva,

Coerência e consistência (geradoras de previsibilidade e segurança) nas decisões judiciais são aumentadas se houver controle dessas decisões. E aqui não quero fazer menção a um controle por meio de instâncias judiciais superiores ou de um conselho da magistratura, mas sim a um controle social, exercidos por todos, mas sobretudo pela comunidade acadêmica e jurídica e pela imprensa. (...) é necessário um acompanhamento isento da história e da atividade dos tribunais superiores, o que é muito pouco frequente no Brasil, mas muito comum em outros países.⁴

Os votos proferidos no Plenário Virtual podem ser divididos em três blocos: quatro julgadores votaram pela improcedência da ação (Gilmar Mendes, Cristiano Zanin, Dias Toffoli e Alexandre de Moraes), dois julgadores pela procedência da ação (Edson Fachin e Cármen Lúcia) e dois julgadores pela procedência parcial da ação (André Mendonça e Flávio Dino).

3.1 Voto do Ministro Edson Fachin pela procedência da ação

O voto do Relator traz em seu primeiro parágrafo uma observação digna de nota: a de que as razões de decidir do julgado devem ser construídas “em debate colegiado”. Essa chamada explícita a uma discursividade colegiada na construção das decisões não é comum nos votos dos julgadores do STF, e menos comum ainda que se trate não de uma simples afirmação retórica e sim de uma chamada que conduza efetivamente à concretização do que propõe.

³ Conforme decidido na questão de ordem levantada no julgamento da ADI nº 5.399 (Relator Ministro Roberto Barroso, DJE 7 dez. 2022), deve ser mantido, no reinício do julgamento no plenário físico, o voto proferido no Plenário Virtual por Ministro que, posteriormente, tenha se aposentado.

⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. Ponderação e objetividade na interpretação constitucional, in: MACEDO JR., Ronaldo Porto & BARBIERI, Catarina Helena Cortada (Orgs.). *Direito e Interpretação — Racionalidades e Instituições*, São Paulo, São Paulo: Saraiva, 2011, 377-378.

O raciocínio que conduz o voto do Relator é o seguinte: as normas que concedem tratamento fiscal privilegiado aos agrotóxicos têm natureza extrafiscal e o propósito de fomentar a agricultura, a geração de renda e a segurança alimentar. Esse propósito seria à primeira vista constitucional (os instrumentos fiscais são previstos expressamente como componentes da política agrícola — art. 187, I da Constituição), mas se revela afinal inconstitucional na medida em que induz a um desenvolvimento econômico infenso à proteção do meio ambiente (art. 170, VI e 225 da Constituição) e à tutela da saúde pública (art. 196 da Constituição).

O raciocínio acima é inegavelmente jurídico. Mas a partir da página 14 de seu voto, o Relator começa a desenvolver um raciocínio nitidamente econômico, com o objetivo de demonstrar que, na verdade (no plano fático e econômico), a norma que concede redução de tributos na aquisição de produtos agrotóxicos não alcança nem beneficia “o consumidor final, este sim autêntico destinatário da seletividade tributária e seu critério da essencialidade”.

O relator apresenta duas razões econômicas para defender que os benefícios fiscais aos agrotóxicos não são capazes de beneficiar os consumidores finais. A primeira razão seria a inelasticidade da demanda pelos agrotóxicos, no sentido de que os produtores adquiririam a mesma quantidade do produto “de maneira independente à redução de base de cálculo de imposto ou de preço, pois aplicados em quantidade tecnicamente recomendada de acordo com receituário agrônomo” (p. 16 do voto). A segunda razão seria que a maior parte dos agrotóxicos (aproximadamente 80%) é utilizada na produção de quatro *commodities* (soja, cana, milho e algodão) cujo preço é determinado em grande medida pelo mercado internacional e não por aspectos ligados ao custo de produção. Com base nessas duas razões, o Relator conclui que “não é de todo sólido o argumento de que a desoneração tributária promovida implica menor preço dos alimentos e, consequentemente, segurança alimentar” (p. 16 do voto).

A nosso ver, as duas razões elencadas pelo Relator não levam à conclusão de que o benefício fiscal concedido aos agrotóxicos não tem o condão de provocar redução do preço dos alimentos. Mesmo admitindo que seja inelástica a demanda dos agricultores pelos agrotóxicos, isso nada prova em termos da incapacidade de o benefício fiscal gerar redução do preço de produção dos alimentos. De outra parte, o fato de a maioria dos agrotóxicos serem utilizados em quatro *commodities* com cotações influenciadas pelo mercado internacional tampouco indica que os preços dos alimentos no mercado interno não sejam influenciados por benefícios fiscais na aquisição dos agrotóxicos.

O voto do Relator, após definir os agrotóxicos como “produtos que alteram a composição da fauna e da flora” a partir do “desenvolvimento químico de substâncias que sejam letais a seres vivos considerados nocivos à produção agrícola”, e após narrar a sua entrada no mercado brasileiro a partir do final da década de 1960, afirma que “é razoável asseverar que a utilização indiscriminada [dos agrotóxicos] acarreta a destruturação do ambiente químico e físico (...) na quebra de matéria orgânica (...) reduzindo a biodiversidade” (p. 20 do voto).

É interessante notar que, nesse trecho central de seu voto, o Relator usa a expressão “utilização indiscriminada [de agrotóxicos]”, mas nas demais partes do voto a nocividade ao meio ambiente não é relacionada ao uso indiscriminado, e sim a qualquer uso [indiscriminado ou não] dos agrotóxicos. Nas páginas finais de seu voto, o

Relator apresenta dados (da ANVISA, do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva, do Tribunal de Contas da União) que sugerem um uso crescente — e deficientemente controlado pelas autoridades governamentais — dos agrotóxicos no Brasil, o que constituiria uma contrariedade ao princípio ambiental da precaução (segundo o qual, se há dúvida científica sobre o potencial danoso ao meio ambiente de determinado produto ou processo, a regulação estatal deve restringir o uso de referido produto ou processo). Contudo, na página 30 do seu voto o Relator reputa “lícita e constitucional” a legislação que regula e fiscaliza os agrotóxicos — ao contrário das normas que fomentam sua utilização, tal como se daria no caso dos benefícios fiscais.

Na página 21 do seu voto, o Relator formula uma síntese conclusiva do seu voto: o fomento à atividade agropecuária é um fim legítimo; a desoneração tributária deve se dar em harmonia com a proteção ambiental, aumentando-se a pressão tributária quanto mais nocivo ao meio ambiente for determinado bem, serviço ou processo produtivo. Como os agrotóxicos são “produtos com agravos ao meio ambiente”, que promovem a “externalização dos riscos ou danos ecológicos”, os benefícios fiscais a eles conferidos estimulam o seu uso (desestimulando “outras alternativas”) e mostram-se incompatíveis com o dever de proteção ao meio ambiente (art. 225 da Constituição) e com o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170 da Constituição).

Essa síntese tem sólida lógica jurídica, mas a nosso ver se mostra contraditória com a primeira parte do voto, de conteúdo econômico, que afirmou que a demanda pelos agrotóxicos seria inelástica, no sentido de que os produtores adquiririam os agrotóxicos “de maneira independente à redução de base de cálculo de imposto ou de preço, pois aplicados em quantidade tecnicamente recomendada de acordo com receituário agrônomo”. Ora, se o preço ou a tributação dos agrotóxicos não tem o condão de influir sobre as quantidades adquiridas pelos produtores, não se pode afirmar que os benefícios fiscais dos agrotóxicos estimulam o seu uso pelos produtores rurais.

Finalmente, cabe registrar que, das inúmeras fontes e referências técnicas utilizadas no voto do Relator, talvez a mais poderosa seja o relatório de auditoria elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do Tribunal de Contas da União — TCU (Secex-Ambiental), que também contou com a participação da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) e da agência de cooperação alemã Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Em alguns trechos, esse relatório de auditoria (mencionado no Acórdão TCU nº 709/2018) critica a completa falta de governança e transparência das políticas públicas brasileiras voltadas aos agrotóxicos, reputadas como francamente contrárias às obrigações assumidas internacionalmente pelo Brasil no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030):

225. (...) o Governo Federal Brasileiro não possui rotinas nem metodologia de acompanhamento e de avaliação das desonerações tributárias do II, do IPI, da Cofins e das contribuições para o PIS/Pasep referentes a agrotóxicos. Não há objetivos, metas ou indicadores para a mensuração da eficiência, eficácia ou efetividade dessas medidas, de maneira que não se produzem informações avaliativas que retroalimentem o processo decisório sobre a manutenção, renovação, alteração ou extinção de cada incentivo tributário.

Em outros trechos, o relatório de auditoria critica diretamente o conteúdo da política pública de benefícios fiscais aos agrotóxicos (independentemente dos problemas de transparência e governança acima mencionados):

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

Numa avaliação global do voto do Relator, consideramos que o raciocínio jurídico ali exposto é claro e plausível. Já as considerações econômicas presentes no voto se mostram frágeis e, como afirmamos acima, mais prejudicam que corroboram o seu argumento jurídico central. Num aspecto importante, o voto do Relator poderia ter sido mais claro e inequívoco: a inconstitucionalidade dos benefícios fiscais dos agrotóxicos existe porque o uso dos agrotóxicos no Brasil é indiscriminado/descontrolado/exagerado (sendo que os benefícios fiscais retroalimentam esse uso indiscriminado/exagerado), ou a inconstitucionalidade decorre do mero fato de que os agrotóxicos são em si mesmos “produtos com agravos ao meio ambiente” (p. 21 do voto)?

3.2 Voto da Ministra Cármen Lúcia pela procedência da ação

A fundamentação do voto da Ministra Cármen Lúcia se inicia por uma recordação bastante circunstanciada de precedentes recentes do STF que manifestaram um zelo concreto pela proteção do meio ambiente, em especial pela proteção do sistema de governança institucional da regulação dos agrotóxicos que o governo Bolsonaro buscou desestabilizar. O voto põe bastante ênfase na fundamentação e conteúdo decisório de dois precedentes. Na medida cautelar deferida na ADPF nº 656 (Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJE 31 ago. 2020), o STF por unanimidade suspendeu a eficácia de normas da Portaria nº 43/2021 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária que estabeleceu prazos para aprovação tácita da utilização de agrotóxicos. Já na ADPF nº 910, de relatoria da própria Ministra Cármen Lúcia e julgada em 2023 (DJE 14 jul. 2023), o STF decidiu — vencidos somente os Ministros André Mendonça e Nunes Marques — declarar a inconstitucionalidade de várias modificações introduzidas pelo Decreto nº 10.833/2021 na legislação que disciplina a regulação, controle e fiscalização da produção e comércio de agrotóxicos no Brasil.

Em ambos os acórdãos acima citados, abundam referências a dados concretos sobre a periculosidade dos agrotóxicos e o ritmo crescente de novas liberações de registros no país, com destaque para um levantamento coordenado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária — Anvisa, no período de 2017 a 2018, que examinou amostras de 14 alimentos de origem vegetal representativos da dieta da população brasileira e concluiu que 23% das amostras eram “insatisfatórias quanto ao limite máximo de resíduos” de agrotóxicos (ADPF nº 910, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJE 14 jul. 2023, p. 39).

Após destacar esses precedentes, o voto da Ministra Cármen Lúcia formula o mesmo raciocínio jurídico presente no voto do Relator: na extrafiscalidade ambiental,

deve-se criar benefícios para “práticas consentâneas com a preservação do meio ambiente” e prever “carga tributária mais gravosa com vistas a desestimular a adoção de condutas lesivas ao meio ambiente equilibrado e à saúde” (p. 21 do voto). Após citar vários estudos que “demonstram a potencialidade de essas substâncias [os agrotóxicos] causarem danos irreversíveis à saúde humana e ao meio ambiente” (p. 23-26 do voto), a Ministra concluiu que os benefícios fiscais contestados na ação “não se coadunam com o dever de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e com o direito à saúde” (p. 27).

Numa avaliação global do voto da Ministra Cármen Lúcia, consideramos que o raciocínio jurídico ali exposto também é claro e plausível, sem as incursões econômicas levadas a efeito no voto do Relator e com mais ênfase na jurisprudência recente da Corte sobre questões especificamente relacionadas à necessidade de um controle atento e efetivo dos agrotóxicos. O aspecto negativo do voto é a ausência de diálogo discursivo com os votos escritos que já haviam sido proferidos no Plenário Virtual, especialmente os votos com fundamentação e proposta decisória contrárias às defendidas pela Ministra.

3.3 Voto do Ministro Gilmar Mendes pela improcedência da ação

O voto do Ministro Gilmar Mendes, cujo pedido de vista no Plenário Virtual após o voto do Relator durou de novembro de 2020 a junho de 2023, foi o voto condutor da corrente de Ministros que votaram pela improcedência da ação. No início do voto, afirma-se que os agrotóxicos seriam “isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados”, mas na verdade se trata de tributação com alíquota zero e não de isenção do IPI. Como foi observado no voto do Ministro André Mendonça, o voto do Ministro Gilmar Mendes evita utilizar a palavra “agrotóxicos”, substituindo-a eufemisticamente pela expressão “defensivos agrícolas” ou “agroquímicos”. Outra estratégia retórica do voto (não apontada no voto do Ministro André Mendonça) é eleger o combate à fome como o grande objetivo (e a grande justificativa jurídica) da política de benefícios fiscais aos agrotóxicos.

O voto do Ministro Gilmar Mendes tem início com a adoção de uma premissa econômica: a de que uma eventual declaração de inconstitucionalidade pleiteada na ação implicaria um considerável aumento dos custos de produção e consequentemente dos preços dos alimentos, sendo uma “ingenuidade acreditar que a revogação de tais benefícios iria ser assumida pelos próprios agentes econômicos” (p. 4 do voto). Apesar de não fazer referência ou dialogar explicitamente com o voto do Relator, essa premissa inicial do voto do Ministro Gilmar Mendes é uma contestação da afirmação do Relator (p. 16 de seu voto) de que os benefícios fiscais dos agrotóxicos não seriam capazes de atingir o consumidor final no sentido de provocar uma efetiva redução de preços dos alimentos. Além de aumentar os preços dos alimentos, a declaração de inconstitucionalidade dos benefícios poderia — segundo o voto do Ministro Gilmar Mendes — provocar que os pequenos e médios agricultores recorressem a produtos não licenciados, com grave risco à saúde e ao meio ambiente.

Após essa premissa de natureza econômica, o voto recorre a uma afirmação de natureza empírica: “considero que os defensivos agrícolas ainda são produtos essenciais neste país de clima tropical e dimensões continentais”. Citando diversos estudos

técnicos de *amici curiae* e também as informações prestadas pela AGU, o voto sustenta que “no estágio atual, a ciência ainda não conseguiu proporcionar uma alternativa [aos agrotóxicos] realmente eficaz”, sendo de 34% — segundo estudo da Universidade de São Paulo — o decréscimo gerado na produção de soja, milho e algodão caso se deixe de utilizar “defensivos agrícolas” (p. 5).

Em seguida a essa introdução de cunho econômico e técnico-empírico, o voto encaminha um argumento jurídico. Por um lado, a legislação brasileira (Lei nº 7.802/1989 e Decreto nº 4.074/2002) garantiria um “minucioso” processo de análise, aprovação e registro dos defensivos agrícolas, inclusive quanto aos impactos ambientais e toxicológicos dos produtos. Por outro lado, a aplicação concreta dos produtos também seria regulada e fiscalizada pelos órgãos competentes, com previsão de sanções administrativas, civis e penais para condutas em desacordo com a legislação.

Na parte final do voto, retoma-se uma argumentação de cunho econômico, com o objetivo de demonstrar que a concessão dos benefícios fiscais seria incapaz, segundo a “lógica de mercado”, de incentivar o uso de defensivos agrícolas. Eis o argumento em sua inteireza:

Os defensivos agrícolas, a rigor, podem ser ilustrativamente visualizados como medicamentos de uso restrito e controlado que viabilizam e barateiam a produção rural. Sendo um produto inelástico, o seu consumo ocorrerá na exata medida do necessário, não sofrendo relevante alteração em razão do preço.

Sob essa perspectiva básica de mercado, é evidente que os consumidores de defensivos agrícolas almejam utilizar a menor quantidade dos produtos, de modo a auferirem o maior lucro possível. Dessa forma, é inconcebível uma utilização perdulária de agroquímicos — ainda que sob influência de benefício fiscal —, porquanto é inexistente na lógica de mercado o interesse de consumo excessivo de produto que represente um gasto necessário à produção e que não traga como contrapartida um aumento de eficiência. A concessão de benefício fiscal, portanto, não gerará um incentivo ou desincentivo ao uso.

A argumentação econômica do Ministro não se mostra convincente. Em primeiro lugar, é bastante questionável que a demanda por agrotóxicos (ou “defensivos agrícolas”) seja “perfeitamente inelástica” (ou seja, não apresente qualquer alteração em razão de oscilações no preço) e que o volume de agrotóxicos utilizados pelos produtores ocorra sempre numa “exata medida do necessário”. Na literatura econômica específica, indica-se que a demanda por agrotóxicos é inelástica (ou seja, menor do que 1), mas não *perfeitamente* inelástica (ou seja, igual a zero). Além disso, estima-se que a inelasticidade de curto prazo seja mais acentuada do que a inelasticidade de médio e longo prazo.⁵ Há estudos indicando que os países — como a Dinamarca — que decidiram tributar com alíquotas maiores os agrotóxicos mais tóxicos conseguiram reduzir a demanda desses produtos⁶ — o que aponta que não há perfeita inelasticidade neste mercado.

⁵ CUNHA, Lucas Neves da; SOARES, Wagner Lopes. Os incentivos fiscais aos agrotóxicos como política contrária à saúde e ao meio ambiente, *Cadernos de Saúde Pública*, 2020, 36 (10), doi: 10.1590/0102-311X00225919.

⁶ PISCITELLI, Tathiane. Reforma Tributária: Progressividade na tributação de agrotóxicos, *Valor Econômico*, Globo, São Paulo, 22 out. 2024.

Em segundo lugar, não é correta a afirmação de que seria “evidente” que os consumidores de defensivos agrícolas sempre preferiram comprar a menor quantidade dos produtos para auferir o maior lucro possível. Na hipótese de um agrotóxico mais barato (e mais potente) ser introduzido no mercado, pode perfeitamente ocorrer de o produtor rural preferir — exatamente para aumentar o seu lucro — uma quantidade maior desse produto do que a quantidade anterior consumida em relação ao outro agrotóxico. O raciocínio econômico do Ministro pretende excluir, de partida, um fenômeno de conhecimento notório em todo o mundo: a busca do maior lucro em dado mercado específico pode muitas vezes provocar maior dano ao meio ambiente, daí a necessidade de uma regulação em prol de um desenvolvimento sustentável. Na verdade, esse trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes pretende excluir *a priori* a possibilidade lógica das externalidades negativas no mercado de agrotóxicos, o que não encontra apoio na literatura econômica.

O voto prossegue com mais argumentos econômicos e empíricos. Um exemplo interessante desses argumentos é o seguinte. O Ministro busca relativizar o risco de intoxicação provocada por agrotóxicos (bastante destacado na inicial da ação) com o seguinte argumento: há muito mais óbitos por intoxicação gerada por medicamentos do que por intoxicação gerada por agrotóxicos, mas ninguém cogita retirar dos medicamentos a tributação reduzida prevista na legislação (p. 9-10). O que o voto não informa é que o número de pessoas que fazem uso de medicamentos é certamente centenas de vezes superior ao número de pessoas que manuseiam e aplicam os agrotóxicos. Partindo desse dado, percebe-se que o fato de os casos de intoxicação por agrotóxicos representarem 4,44% e os casos de intoxicação por medicamentos 27,11% do total do ano de 2017 não desautoriza a conclusão de que o risco de intoxicação por agrotóxicos é muito maior do que o risco de intoxicação por medicamentos em geral.

O voto prossegue com afirmações empíricas bastante questionáveis. Uma delas é a de que os agrotóxicos ou “defensivos agrícolas” na verdade são positivos para a “proteção ao meio ambiente”, visto que “permitem maior eficiência, de maneira a reduzir a área plantada” (p. 11). Ora, não se pode considerar que a simples redução da área plantada é suficiente para considerar que os agrotóxicos promovem a “proteção ao meio ambiente”, deixando de fora do raciocínio toda a pletora de impactos ambientais negativos provocados pelo seu uso, especialmente o seu uso exagerado. A lesividade ambiental dos agrotóxicos não é simplesmente “eventual” como afirma o voto, nem pode ser comparada à lesividade dos medicamentos em geral (p. 12).

No final do seu voto, o Ministro Gilmar Mendes argumenta que não se pode dizer que os benefícios fiscais dos agrotóxicos impedem o desenvolvimento de “culturas orgânicas”, pois o legislador também estaria livre para conceder “benefícios ainda maiores” para a agroecologia (p. 11). Ocorre que, como os benefícios fiscais para os agrotóxicos são muito generosos não só no âmbito do ICMS e do IPI (objeto da ADI nº 5.553) mas também na legislação do imposto de importação e das contribuições do PIS e da COFINS, é muito difícil para o legislador provocar uma diferença positiva de tratamento fiscal em prol das técnicas e processos agroecológicos.

Numa avaliação global do voto do Ministro Gilmar Mendes, consideramos que seu potencial de convencimento é alto (tanto que foi acompanhado por outros três Ministros), mas sua argumentação jurídica se baseia do começo ao fim em premissas e argumentos de

natureza econômica, técnica e biológica/agronômica bastante questionáveis. Esse excesso de argumentos econômicos (lançados em parágrafos curtos sem um desenvolvimento lógico posterior) não passou despercebido ao voto do Ministro André Mendonça, conforme veremos na próxima seção do presente estudo.

Os Ministros Cristiano Zanin e Dias Toffoli acompanharam a divergência do Ministro Gilmar Mendes sem apresentar votos escritos.

3.4 Voto do Ministro Alexandre de Moraes pela improcedência da ação

O voto do Ministro Alexandre de Moraes acompanha a posição adotada no voto do Ministro Gilmar Mendes, inclusive com relação a vários argumentos e premissas de natureza econômica, técnica e empírica (como o argumento que pretende excluir *a priori* a possibilidade lógica das externalidades negativas no mercado de agrotóxicos). Outra similaridade com o voto do Ministro Gilmar Mendes é que o Ministro Alexandre de Moraes utiliza muitas vezes a expressão “produtos fitossanitários” no lugar da expressão “produtos agrotóxicos”.

A certa altura do voto, chega-se a precisar — com base em “análises econômicas trazidas aos autos” — os pontos percentuais que seriam aumentados à inflação anual caso houvesse a desoneração dos agrotóxicos: 9,5 pontos percentuais.

Num ponto o voto do Ministro Alexandre de Moraes inova em relação ao voto do Ministro Gilmar Mendes (p. 9 do voto):

O argumento trazido na petição inicial da presente Ação Direta coloca todo e qualquer uso de agrotóxicos em vala comum, não diferenciando a potencialidade de dano e o risco de cada insumo particular, em confronto com seu benefício para o aumento da produção e redução de seus custos por força do benefício fiscal. Daí que os precedentes da ADI 4066 (Min ROSA WEBER) e da ADPF 101 (Min CARMEN LÚCIA) não servirem de exato parâmetro para a análise das normas questionadas, pois em ambas partiu-se de uma premissa de fato concreta e específica: a comprovação dos efeitos cancerígenos do amianto na primeira e desproporcionalidade dos danos ao meio ambiente em relação aos benefícios econômicos e sociais na importação de pneus usados na segunda.

Essa argumentação, de cunho estritamente jurídico, não consta do voto do Ministro Gilmar Mendes. A adoção desse argumento do Ministro Alexandre de Moraes não leva, em rigor, a uma conclusão no sentido da validade dos benefícios fiscais dos agrotóxicos. Na verdade, o argumento aponta no sentido de diferenciar, no momento de definição da carga tributária dos agrotóxicos, entre os produtos com maior e menor toxicidade. Essa é a sugestão que, com base na experiência internacional, formula a auditoria do Tribunal de Contas da União mencionada no voto do Ministro Edson Fachin⁷ e também a solução indicada por manifestações de tributaristas brasileiros.⁸

O voto tem início estabelecendo a premissa de que, em princípio, o Executivo tem discricionariedade para realizar escolhas de natureza econômica na fixação dos

⁷ Acórdão TCU nº 709/2018, itens 258 a 299 da auditoria mencionada no acórdão.

⁸ PISCITELLI, Tathiane. Reforma Tributária. Progressividade na tributação de agrotóxicos. *Valor Econômico*, Globo, São Paulo, 22 out. 2024.

benefícios fiscais, somente podendo o Judiciário interferir caso se identifique que a decisão do Executivo vulnera algum direito fundamental. Em seguida o voto descarta a violação dos artigos 196 e 225 da Constituição,

Na parte final do seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes utiliza um argumento jurídico importante, também utilizado no voto do Ministro Gilmar Mendes: o argumento de que a legislação brasileira (Lei nº 7.802/1989 e posteriormente a Lei nº 14.785/2023) garantiria um minucioso e seguro processo de análise, aprovação e registro dos defensivos agrícolas, inclusive quanto aos impactos ambientais e toxicológicos dos produtos. Por outro lado, a aplicação concreta dos produtos também seria regulada e fiscalizada pelos órgãos competentes, com previsão de sanções administrativas, civis e penais para condutas em desacordo com a legislação. A partir de tal argumento, o Ministro Alexandre de Moraes formula uma conclusão juridicamente estruturada (p. 11 do voto), que não consta expressamente do voto do Ministro Gilmar Mendes:

Nestes casos, o cotejo de normas constitucionais em colisão resolve-se pela proporcionalidade, observando-se o atendimento desta a partir da regulação interna não só dos agrotóxicos permitidos ou proibidos no Brasil, mas também controles rígidos sobre seu uso adequado e não abusivo. O uso adequado, a partir da regulação restrita feita pelo legislador ordinário, impede que se considere, de forma geral e irrestrita, o uso de tais insumos por produtores rurais como um risco concreto a bens jurídicos difusos tutelados pela Constituição a justificar a aniquilação de seu benefício real no desenvolvimento social e econômico do país.

Numa avaliação global do voto do Ministro Alexandre de Moraes, consideramos que nele há uma estruturação jurídica mais clara e formalizada do que a presente no voto do Ministro Gilmar Mendes. Contudo, o voto adota argumentos de natureza econômica, técnica e biológica/agronômica sem lastro empírico concreto e de maneira pouco convincente. O voto dialoga explicitamente com o voto do Ministro Gilmar Mendes, mas não se propõe a examinar e refutar argumentos do voto do Relator.

3.5 Voto do Ministro André Mendonça pela procedência parcial da ação

Entre todos os votos proferidos no Plenário Virtual, o do Ministro André Mendonça é o que mais se destaca: em termos de dialeticidade, sinceridade e inovação.

Em primeiro lugar, destaca-se por se dispor a dialogar explicitamente e de modo bastante sincero com os votos dos Ministros Edson Fachin e Gilmar Mendes, os únicos que então já haviam sido proferidos. O Ministro André Mendonça afirma que nos votos antecedentes constatou “uma série de projeções, constatações e prognósticos de conotação empírica, o que demandava de minha parte uma revisão de literatura para subscrever ou rejeitar as assertivas postas nas respectivas fundamentações” (p. 12). A sinceridade do Ministro André Mendonça vem da observação de que os votos que lhe antecederam teriam se posicionado de forma bastante polarizada: um num polo, outro noutro polo das posições existentes sobre a polêmica “de alta voltagem política” sobre o emprego de agrotóxicos na produção agrícola. O Ministro André Mendonça identificou no voto do Relator a posição dos movimentos sociais que denunciam o uso abusivo de agrotóxicos e propugnam pela alternativa agroecológica, e no voto do Ministro Gilmar Mendes a

posição da Frente Parlamentar da Agropecuária, e considerou “contraproducente pautar a gramática da jurisdição constitucional no caso dos autos na linguagem polêmica que marca as disputas políticas em torno do uso dos agrotóxicos no Brasil” (p. 15). Numa sinceridade pouco usual nos votos dos julgadores do STF, o Ministro André Mendonça percebeu que enquanto o Ministro Gilmar Mendes prefere a terminologia “defensivo agrícola” e evita o termo “agrotóxico”, o Ministro Fachin não utiliza a expressão “defensivo agrícola” e prefere a denominação “agrotóxico”.

Nesta batalha terminológica, o Ministro André Mendonça justificou sua utilização do termo “agrotóxicos” pelo fato de a Constituição de 1988 utilizar expressamente esse termo em seu art. 220, §4º.⁹ Indo mais além, o Ministro André Mendonça viu nesse dispositivo constitucional, e também no art. 220, §3º, II *in fine* da Constituição,¹⁰ uma clara pressuposição constitucional no sentido da nocividade dos agrotóxicos “à saúde e ao meio ambiente e os malefícios decorrentes de seu uso” (p. 20).

Outra constatação aguda do voto é que quase todos os agrotóxicos beneficiados com alíquota zero na Tabela do IPI do ano de 2011 “encontram-se atualmente banidos no Brasil” (p. 20). Com essa constatação, o Ministro André Mendonça encontrou um dado concreto para concluir que “o Poder Público promoveu, em certa medida, gastos tributários descolados da política sanitária oficial e, o que é pior, agravou o fenômeno de socialização das externalidades negativas do processo produtivo no que se refere ao agronegócio, induzindo o consumo de produtos ilícitos” (p. 21).

Numa manifestação de rara disposição de dialogar com os argumentos dos votos dos outros julgadores, o Ministro André Mendonça constatou que os Ministros Edson Fachin e Gilmar Mendes haviam desenvolvido argumentos econômicos de inelasticidade para chegar “a resultados radicalmente opostos”, o que seria “particularmente grave em termos de objetividade da fundamentação judicial” (p. 23). De modo bem mais transparente e sincero, o voto do Ministro André Mendonça cita estudos econômicos que põem de manifesto a falta de objetividade econômica para estimativa de cenários de elasticidade-preço da demanda por agrotóxicos, e por isso reconhece não ser indicado “adentrar na perquirição de eficácia social da norma pretendida pelos eminentes Pares que me antecederam” (p. 27).

A orientação jurídica do voto propõe então investigar não os efeitos empíricos da medida extrafiscal (como em grande medida fizeram os votos anteriores) mas sim a proporcionalidade da norma tributária, e nesse sentido afirma que o mais relevante é a questão de avaliar “como” vem operando — em termos de formato institucional, extensão, avaliação — a política fiscal dos benefícios aos agrotóxicos, que remonta à década de 1980.

No exame da proporcionalidade, e valendo-se da obra de Virgílio Afonso da Silva, reputa-se atendido o critério da adequação (os benefícios fiscais promovem a política

⁹ Art. 220, §4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

¹⁰ Art. 220, §3º Compete à lei federal: (...) II — estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

agrícola e barateiam os alimentos) mas vê-se um problema no critério da necessidade, identificando-se “um processo de institucionalização” das normas atacadas na ação. No mesmo sentido das conclusões da auditoria do Tribunal de Contas mencionada no voto do Relator, o Ministro André de Mendonça constata com acuidade que (p. 36 do voto)

em relação à Fazenda Nacional, confessadamente desde 1982, não houve esforço governamental no sentido de avaliar os resultados dessa política isentiva, reexaminar os prognósticos acerca de se e como essas desonerações continuam a fazer sentido, ponderar as alternativas exurgidas com o tempo, ou mesmo quantificar os impactos financeiros e orçamentários dessas medidas, dado que essas não constam no Demonstrativo de Gastos Tributários.

A partir de um diálogo com a literatura especializada, o voto do Ministro André Mendonça traça o histórico das políticas públicas na agricultura brasileira nas últimas décadas e seus efeitos sobre o uso de agrotóxicos, concluindo pela existência de uma tendência de uso cada vez mais intenso daqueles produtos. Ao constatar esse “processo de institucionalização decorrente de mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas”, o Ministro André Mendonça preocupou-se em justificar que esse tipo de diagnóstico é rotineiro na jurisprudência do STF, citando vários casos recentes nesse sentido, inclusive o relativo ao amianto crisotila (ADI nº 3.937, Redator do Acórdão Ministro Dias Toffoli, DJE 01 fev. 2019).

Em vez de “assentar a inconstitucionalidade tout court desse modelo de política agrícola” baseado em benefícios fiscais para os agrotóxicos, o voto do Ministro André Mendonça propõe que o STF induza “a realização de um planejamento estatal, que inclua a dimensão fiscal, no sentido da redução escalonada do emprego de agrotóxicos que ostentam altos níveis de toxicidade na agricultura pátria, em prestígio das soluções alternativas” (p. 45).

Uma preocupação constante do voto é buscar algum consenso entre a visão dos ativistas da agroecologia e a visão dos empresários do agronegócio, por isso propõe expressamente que sejam reconhecidos os “méritos de cada um dos movimentos políticos e sociais em torno da questão jurídica aqui posta, de modo a almejar-se encontrar, juridicamente, algum equilíbrio de interesses que esteja em conformidade ao texto constitucional” (p. 47). Neste sentido, o relator afirma que, por um lado, não consegue depreender da Constituição uma vedação total à concessão de benefícios fiscais aos agrotóxicos, e, por outro lado, não considera adequada à Constituição uma política de benefícios fiscais que não leve em conta “a toxicidade e a ecotoxicidade dos agrotóxicos para graduar-se os níveis adequados de desoneração” (p. 50 do voto).

O comando decisório contido no voto do Ministro André Mendonça é fixar um prazo de noventa dias para que o Poder Executivo da União, quanto ao IPI, e o Poder Executivo dos Estados, relativamente ao ICMS, “promova adequada e contemporânea avaliação dessa política fiscal, de modo a apresentar a esta Corte os limites temporais, o escopo, os custos e os resultados dela”. Determinou ainda que, nessa avaliação, os agentes levem em conta uma série de variáveis e alternativas, tais como a fixação de variáveis ambientais e o grau de toxicidade dos agrotóxicos “para fins de graduação

da carga tributária incidente sobre cada ingrediente ativo autorizado no Brasil, caso a política pública fiscal tenha continuidade, ainda que sob nova formatação" (p. 54).

Numa avaliação global do voto do Ministro André Mendonça, consideramos que há nele um estilo decisório bastante incomum no STF, especialmente em termos de sinceridade e dialeticidade com os votos dos demais julgadores. Por outro lado, o voto mostra-se inovador e ousado ao aplicar no âmbito da política fiscal-tributária a técnica decisória do reconhecimento do processo de inconstitucionalização com fixação de prazo para desencadeamento de um complexo macroprocesso de revisão e avaliação institucional. Finalmente, deve-se registrar que o voto é um tanto surpreendente, visto que o Ministro André Mendonça em geral adota posições social e economicamente bastante conservadoras em seus votos no STF.¹¹

3.6 Voto do Ministro Flávio Dino pela procedência parcial da ação

O voto do Ministro Flávio Dino é bastante similar ao do Ministro André Mendonça, várias vezes nele citado. Na fundamentação jurídica, o voto do Ministro Flávio Dino inova ao destacar e relacionar ao caso em julgamento as obrigações de direito internacional assumidas pelo Brasil no campo socioambiental (p. 7-9 do voto), que constituem mais um motivo jurídico para sua conclusão de que é necessária uma reavaliação/atualização da política fiscal "voltada para os produtos agroquímicos".

Numa avaliação global do voto do Ministro Flávio Dino, destacamos em primeiro lugar que, tal como no voto do Ministro André Mendonça, há um claro objetivo de criar consenso entre a visão dos ativistas da agroecologia e a visão dos empresários do agronegócio. Em segundo lugar, consideramos que ele é mais realista ao fixar um prazo de 180 dias (e não de 90 dias, como no voto do Ministro André Mendonça) para que a política fiscal dos agrotóxicos seja objeto de uma "reavaliação compreensiva, contemporânea e multidisciplinar das políticas fiscais atreladas aos agrotóxicos", e mais detalhado quanto aos desdobramentos concretos da decisão do STF, prevendo que (p. 13 do voto)

Ao final da citada reavaliação, devem ser enviados os projetos aos respectivos Poderes Legislativos, se for o caso. O plexo normativo eventualmente alterado (ou não) poderá ser objeto de futura impugnação judicial, a fim de que seja novamente apreciado o processo de inconstitucionalização acima descrito.

4. Comentários à audiência pública realizada em 5 de novembro de 2024

A audiência pública recebeu 41 pedidos de habilitação, que foram em sua grande maioria deferidos pelo relator com base nos critérios de representatividade técnica, atuação ou expertise na matéria e busca de pluralidade na composição dos pontos de

¹¹ Cf. HENUD, Hugo. Coalizões entre Ministros do STF devem influenciar julgamentos em 2025, *Estadão*, São Paulo, 5 fev. 2025. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/coalicoes-entre-ministros-no-stf-devem-influenciar-julgamentos-em-2025-veja-casos-no-radar/?srsltid=AfmBOorhP-WAoiZYfygV6V8NZrC9SU5M9YDX71MaseoH_3fNqBXuLida0. Acesso em 24 mar. 2025.

vista a serem defendidos. A audiência contou com dezoito exposições na parte da manhã e outras dezoito na parte da tarde, além de um espaço dialógico ao final de cada turno. A íntegra da audiência pode ser assistida no canal do Youtube da TV Justiça,¹² tendo o Ministro Edson Fachin informado que a gravação seria levada aos autos para ficar à disposição dos demais Ministros (só esteve presente à audiência o Ministro relator).

Na audiência pública, manifestaram-se associações ligadas ao agronegócio, à indústria (FIESP) e aos grandes produtores rurais (que defenderam a manutenção dos benefícios tributários), bem como o partido político autor da ação, representantes dos povos indígenas, entidades ligadas à defesa do consumidor, da agroecologia e da reforma agrária (que defenderam a inconstitucionalidade dos benefícios tributários). Pesquisadores (da Universidade de São Paulo, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, da Universidade Federal do Ceará) das áreas da economia, geografia, saúde e meio ambiente também se colocaram sempre num ou noutro polo oposto da discussão.

Até mesmo os órgãos governamentais se inseriram nesta lógica de posições antípodas. De um lado, os representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) se alinharam completamente ao ponto de vista dos representantes do agronegócio, ao enfatizarem a importância do setor agropecuário para a economia brasileira e dos defensivos agrícolas (expressão quase sempre utilizada pelos que defendem os benefícios tributários) para o crescimento da produtividade no campo, apresentando dados no sentido de apontar um forte aumento nos custos de produção agrícola caso os benefícios sejam suprimidos (R\$12 bilhões considerando os efeitos do ICMS e quase R\$21 bilhões considerando também o IPI). De outro lado, os representantes do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) se alinharam completamente à posição do partido autor da ação e das entidades não governamentais ligadas à defesa do meio ambiente, enfatizando os riscos e malefícios do uso de agrotóxicos para o meio ambiente e para a saúde da população brasileira. Tanto o MMA quanto órgãos não governamentais citaram um estudo que revelou que no Brasil a cada 1 dólar gasto com a compra de agrotóxicos, cerca de 1,28 dólar é gerado em custos externos pela intoxicação decorrente do seu uso. Além disso, os representantes do MMA enfatizaram os diferentes compromissos internacionais assumidos pelo Brasil que se mostram contraditórios com a manutenção da política de desoneração tributária dos agrotóxicos (aspecto também citado no voto do Ministro Flávio Dino para defender a necessidade de revisão dos benefícios fiscais).

Um terceiro órgão do governo federal (Ministério do Trabalho e Emprego) também interveio na audiência, tratando a questão sob a ótica da saúde e segurança no trabalho. Citando as convenções internacionais e as normas brasileiras que determinam a adoção de procedimentos de segurança para o uso de agrotóxicos (exigência de um plano de gestão de risco, treinamento e uso de equipamentos de proteção individual), as autoridades foram categóricas no sentido de que, na prática, são raríssimos os casos em que esses procedimentos de segurança são observados no Brasil, resultando em quase 30 mil casos de intoxicação no trabalho associados ao manuseio de agrotóxicos de 2007 a 2023 (valor que, considerando o grave problema da subnotificação, é na verdade muito maior).

¹² Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mOgCr9KWYWI>. Acesso em: 15 out. 2025.

As exposições dos participantes abordaram questões que podem ser agrupadas em dois grandes blocos. O primeiro se refere à intensidade do uso e à regulação dos agrotóxicos no Brasil (a política e as regras de aprovação, registro, uso e fiscalização de agrotóxicos potencialmente nocivos). O segundo se relaciona ao impacto técnico-econômico-financeiro da eventual retirada dos benefícios tributários aos agrotóxicos. Em ambos os blocos, as manifestações se colocaram em um ou em outro polo oposto.

Sobre a intensidade do uso e a qualidade da regulação dos agrotóxicos no Brasil, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) convidou um professor de Fitopatologia da USP que afirmou que de um ponto de vista técnico o Brasil não pode ser considerado o país que mais utiliza agrotóxicos no mundo, que o processo para aprovação de novos defensivos exige uma série de rigorosos testes e estudos que comprovam a segurança desses produtos (posição completamente em linha com a argumentação contida nos votos dos Ministros Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes) e que a legislação brasileira regula adequadamente os procedimentos para a aprovação dos defensivos agrícolas, cabendo à fiscalização dos órgãos públicos constatar e corrigir eventuais desvios. Num polo oposto, entidades não governamentais ligadas à defesa do meio ambiente afirmaram que o Brasil é sim o maior consumidor mundial de agrotóxicos, que a regulação brasileira é muito mais permissiva e leniente que as normas de outros países e foi ainda mais flexibilizada com a aprovação da Nova Lei dos Agrotóxicos (Lei nº 14.785/2023, objeto da ADI nº 7701), que enfraqueceu o papel do Ibama e da Anvisa no processo de aprovação de novos produtos agrotóxicos.

Muitas exposições trouxeram dados e evidências sobre graves danos provocados pelos agrotóxicos à saúde e ao meio ambiente. Duas professoras de medicina das universidades federais do Rio Grande do Sul e do Ceará apresentaram estudos que relacionam a exposição aos agrotóxicos a problemas de saúde no sistema endócrino, no sistema neuropsiquiátrico e de fertilidade e má formação. Outras apresentações citaram danos à biodiversidade e aos meios de sobrevivência das comunidades indígenas e quilombolas, afirmando que em alguns casos o uso dos agrotóxicos são utilizados para expulsar tais populações de seus territórios. A posição do Ministério da Agricultura e dos órgãos ligados ao agronegócio afirma que possíveis efeitos nocivos dos agrotóxicos e seu eventual uso excessivo ou em desacordo com a legislação são problemas de fiscalização e não de regulação, retirando peso dos malefícios dos agrotóxicos, que seriam pouco significativos e claramente suplantados por seus benefícios.

Sobre a relação entre o fim das desonerações dos agrotóxicos e o aumento no preço dos alimentos, um professor de economia da USP (atuando em nome da CROPLIFE Brasil) afirmou que o fim das desonerações provocaria um aumento de 25% no custo dos defensivos, provocando aumento de preço e retração na produção, com redução no PIB da ordem de R\$6,5 bilhões e perda de 242 mil empregos. Ponto de vista semelhante foi sustentado pelo Ministério da Agricultura. Já os participantes contrários à manutenção dos benefícios fiscais aos agrotóxicos afirmaram que o uso intensivo de agrotóxicos é concentrado em apenas quatro *commodities* de exportação (soja, milho, cana e algodão) que pouco contribuem para a produção dos alimentos que efetivamente chegam à mesa dos brasileiros, e que por isso a declaração de inconstitucionalidade das desonerações pouco afetaria o preço dos alimentos consumidos pelas famílias brasileiras. Essa visão está baseada em dados que indicam que as quatro *commodities* exportadoras respondem

por mais de 80% do gasto com agrotóxicos no Brasil, enquanto as pequenas propriedades de agricultura familiar, responsáveis pela produção da maior parte dos alimentos, respondem por apenas 1,6% do gasto com agrotóxicos. Por isso os custos do fim dos benefícios aos agrotóxicos seriam majoritariamente suportados por grandes produtores do agronegócio e não pelos responsáveis por atender o consumo das famílias brasileiras.

Numa apreciação geral das apresentações da audiência pública, constata-se que os dados fáticos sobre os danos à saúde provocados pelos agrotóxicos (especialmente das pessoas responsáveis por sua aplicação concreta) foram utilizados de forma mais intensa do que os dados sobre danos ao meio ambiente. Por outro lado, o impacto do fim das desonerações sobre o aumento dos custos de produção agrícola foi apresentado sob diferentes óticas: na primeira, o impacto é enorme e generalizado sobre o mercado interno e externo, na segunda, a magnitude é menor e limitada ao mercado de exportações.

5. Conclusões

A convocação de uma audiência pública no bojo de uma ação de controle de constitucionalidade tem o sentido democrático de dar voz a diferentes atores e permitir a contribuição da sociedade para que o STF possa chegar a uma decisão segura sobre um tema complexo. Do ponto de vista técnico-processual, a audiência se destina a esclarecer questões técnicas e fáticas, que fogem à expertise eminentemente jurídica dos julgadores. Sob esse segundo ponto de vista, a audiência ocorrida no bojo da ADI 5.553 dificilmente pode ser vista como *esclarecedora* de questões técnicas e fáticas, visto que posições completamente antípodas foram explicitadas. Ora se *descreveu* um quadro em que o Brasil é campeão mundial no consumo de agrotóxicos (concentrados na produção de *commodities* de exportação), aplica uma governança fraca e leniente quanto à aprovação e registro das substâncias e não realiza uma regulação e fiscalização eficazes quanto à proteção das pessoas e da biodiversidade no meio agrícola, provocando milhares de mortes e adoecimentos evitáveis e graves danos ao meio ambiente; ora se *descreveu* um quadro exatamente oposto. É interessante constatar que não houve entre os que tomaram parte na audiência sequer uma descrição matizada, que apontasse para uma realidade mais complexa e menos nítida, situada em algum ponto intermediário entre os dois polos mencionados acima.

Outra observação é que as manifestações na audiência pública, do ponto de vista retórico e pragmático, não apresentaram diferenças nítidas em relação à lógica das sustentações orais que os procuradores das partes têm direito a fazer quando do julgamento de ações e recursos nos tribunais do país.

Pelos votos já proferidos no Plenário Virtual, pode-se dizer que a equação jurídica básica para decidir a ADI 5.553 é: considerando os efeitos nocivos do uso de agrotóxicos para a saúde e o meio ambiente, seus efeitos positivos na produtividade e na redução do preço dos alimentos justificam a manutenção das desonerações? Julgadores que já tenham uma posição tomada de antemão sobre o objeto da ADI poderão encontrar em algumas exposições ocorridas na audiência pública elementos de reforço à argumentação que expendem em seus votos. Mas como a audiência pública apresentou somente posições vivamente contrastantes e opostas sobre a *realidade* dos efeitos nocivos dos agrotóxicos e dos impactos das desonerações sobre o preço dos alimentos, aqueles julgadores sem uma

posição jurídica previamente definida sobre o tema (será que existem mesmo?) e sem expertise na área ambiental, econômica e de saúde e segurança do trabalho terão muita dificuldade para encontrar na audiência pública realizada um esclarecimento técnico claro e seguro sobre a realidade e o contexto de aplicação da norma contestada na ação.

Os votos dos Ministros André Mendonça e Flávio Dino (e a manifestação do Tribunal de Contas da União mencionada em tais votos) deixaram muito claro que, se há controvérsia sobre a qualidade da governança dos agrotóxicos no país, não há controvérsia sobre a completa ausência de governança sobre a concessão de desonerações tributárias para os agrotóxicos (como de resto em relação a todas as desonerações tributárias no país, concedidas sem critérios/contrapartidas e sem uma política de reavaliações periódicas e transparentes). É tão grande a força da posição segundo a qual desonerações tributárias são trunfos do poder tanto mais bem explorados do ponto de vista político quanto mais opaco e discricionário for seu manejo, que nem mesmo uma norma constitucional direcionada especificamente sobre o tema teve qualquer efeito (art. 4º, §4º da Emenda Constitucional nº 109/2021). Espera-se que a decisão do STF na ADI 5.553 contribua também para inserir algum grau de racionalidade jurídica, responsabilidade fiscal e transparência democrática na política de concessão e renovação de desonerações tributárias na federação brasileira.

Referências

CUNHA, Lucas Neves da; SOARES, Wagner Lopes. Os incentivos fiscais aos agrotóxicos como política contrária à saúde e ao meio ambiente, *Cadernos de Saúde Pública*, 2020, 36 (10), doi: 10.1590/0102-311X00225919.

HENUD, Hugo. Coalizões entre Ministros do STF devem influenciar julgamentos em 2025, *Estadão*, São Paulo, 5 fev. 2025. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/coalicoes-entre-ministros-no-stf-devem-influenciar-julgamentos-em-2025-veja-casos-no-radar/?srsltid=AfmBOorhP-WAoiZYfy6V8NZrC9SU5M9YDX71MaseoH_3fNqBXulida0. Acesso em 24 mar. 2025.

PISCITELLI, Tathiane. Reforma Tributária: Progressividade na tributação de agrotóxicos, *Valor Econômico*, Globo, São Paulo, 22 out. 2024.

SANTOS, Adriell Fonsêca. *O pedido de destaque no Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal*, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Direito IDP, Brasília, 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. Ponderação e objetividade na interpretação constitucional, In: MACEDO JR., Ronaldo Porto & BARBIERI, Catarina Helena Cortada (Orgs.). *Direito e Interpretação — Racionalidades e Instituições*, São Paulo, São Paulo: Saraiva, 2011, 363-380.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023-2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GODOI, Marciano Seabra de; PEREIRA, Gabriel Corrêa. Os benefícios tributários em favor dos agrotóxicos e o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553. In: FACHIN, Luiz Edson; CRUZ, Alvaro Souza; BEVILACQUA, Lucas; FRATTARI, Rafael (coord.). *Controvérsias tributárias na jurisprudência do STF: uma homenagem à Professora Misabel Derzi*. Belo Horizonte: Fórum, 2026. p. 361-380. ISBN 978-85-450-0999-3.

A LEGALIDADE TRIBUTÁRIA NA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

MARCO TÚLIO FERNANDES IBRAIM

WERTHER BOTELHO SPAGNOL

Resumo: o artigo expõe a jurisprudência mais recente do STF sobre a legalidade tributária, com destaque para a evolução do entendimento de que a norma jurídica permite a participação do Poder Executivo na formação da hipótese de incidência.

1. Introdução

De forma geral, a legalidade tributária ainda é compreendida pela doutrina majoritária de forma forte, ou exauriente, a exigir que todos os aspectos normativos necessários à incidência de tributos estejam previstos em lei em sentido formal. Ao mesmo tempo, a mesma literatura reconhece que o Supremo Tribunal Federal adota concepção, por assim dizer, mais branda, pois já declarou a constitucionalidade de regras tributárias materiais veiculadas por atos do Poder Executivo. Falam em flexibilização da legalidade, que teria se iniciado em 2003, quando o STF julgou a contribuição ao SAT, reconhecendo a validade do decreto que regulamentou o enquadramento dos contribuintes nos graus de accidentalidade para fins de fixação das respectivas alíquotas, em exame do confronto/relação entre a Lei nº 8.212, de 1991, e o Decreto nº 3.048, de 1999.

De lá para cá, outros julgamentos sobre a legalidade fiscal foram realizados, o que se intensificou apenas de 2016 em diante. Já são pelo menos oito os casos dignos de consideração, situação que tem feito alguns autores, além do próprio STF, propalarem a consolidação de uma jurisprudência a respeito. No entanto, conforme se pretende evidenciar, se há de fato entendimento uniforme sobre a possibilidade de participação do Executivo na constituição da obrigação tributária concreta, não se pode dizer o mesmo sobre quais as hipóteses em que a chamada relativização da reserva de lei é permitida; deveras, ainda falta maior debate sobre o que realmente pode ser abordado por atos normativos infralegais e como essa prerrogativa varia (ou se altera) a depender da espécie tributária em exame.