

## VOTO - VISTA

### A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA:

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida liminar, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) contra o inciso I da Cláusula Primeira e o *caput* da Cláusula Terceira do Convênio n. 100/1997 do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), e os itens da Tabela de Imposto sobre Produtos Industrializados anexa ao Decreto n. 7.660/2011, nos quais consta alíquota zero para as seguintes substâncias: acetato de dinoseb, aldrin, benomil, binapacril, captafol, clorfenvinfós, clorobenzilato, DDT, dinoseb, endossulfan, endrin, EPTC, estreptomicina, fosfamidona, forato, heptacloro, lindano, metalaxil, metamidofós, monocrotofós, oxitetraciclina, paration, pentaclorofenol e ziram.

As normas impugnadas do Convênio n. 100/1997 do CONFAZ têm o seguinte teor:

*“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), vacinas, soros e medicamentos, produzidos para uso na agricultura e na pecuária, inclusive inoculantes, vedada a sua aplicação quando dada ao produto destinação diversa;”*

*“Cláusula terceira. Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a conceder às operações internas com os produtos relacionados nas cláusulas anteriores, redução da base de cálculo ou isenção do ICMS, observadas as respectivas condições para fruição do benefício”.*

O autor afirma que, *“em 1997, o CONFAZ firmou Convênio nº 100/97, por meio do qual reduz 60% da base de cálculo do ICMS dos agrotóxicos, e autoriza os Estados a concederem isenção total do imposto”.*

Alega que *“o IPI também vem sendo continuamente renunciado, conforme atestado o Decreto 7.660, de 23 de dezembro de 2011”.*

Sustenta que *"as isenções confrontam o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado, o direito à saúde, e violam frontalmente o princípio da seletividade tributária, posto que realizem uma 'essencialidade às avessas', ou seja, contrária ao interesse público"*.

São os requerimento e o pedido:

*"Do exposto, resta comprovada a controvérsia sobre matéria constitucional, bem como a inconstitucionalidade patente dos dispositivos questionados, requer:*

*a) A concessão de medida cautelar, nos termos do § 3º, artigo 10, da Lei nº 9.868/99, antes de audiência ou de manifestação da AGU e PRG, por decisão monocrática, ad referendum do Plenário, ou mediante a pronta inclusão do feito em pauta, para que seja declarada a inconstitucionalidade das cláusulas primeira e terceira do Conzênio 100/97 do CONFAZ, bem como dos itens impugnados e supracitados da Tabela do Decreto 7.660, de 23 de dezembro de 2011 (IPI)19;*

*b) No mérito, que se confirme o pedido de liminar, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos da cláusulas 1ª e 3ª do Conzênio 100/97 e dos itens impugnados da Tabela do IPI Decreto 7.660, de 2011;*

*c) A notificação do CONFAZ e da Presidência da República, por serem responsáveis pela emissão dos atos normativos questionados, para que se manifestem, no prazo de trinta dias, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 6º da Lei 9.868/99;*

*d) A notificação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, para se manifestar sobre o mérito desta ação;*

*e) A notificação do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, para que emita seu parecer;*

*f) A realização de audiência pública para que sejam ouvidos especialistas e autoridades na matéria, nos moldes do art. 9º, §1º da Lei 9.868/99".*

2. Adotou-se o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

3. O Presidente da República prestou informações.

4. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido:

*"Tributário, Cláusulas primeira e terceira do Conzênio ICMS n. 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária, Substâncias*

*constantes da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, aprovada por meio do Decreto n. 7.660/2011. Agrotóxicos. A concessão de benefícios fiscais em relação aos agrotóxicos não implica, por si só, violação aos princípios constitucionais protetivos do meio ambiente e da saúde. Ausência de afronta à seletividade tributária, Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo requerente” (e-doc. 39).*

5. A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência do pedido:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. DIREITO À SAÚDE. POLÍTICA FISCAL DE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS AOS AGROTÓXICOS. CONVÊNIO ICMS 100/97 DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA CONFAZ. DECRETO 8.950/2016. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 196 E 225, DA CONSTITUIÇÃO. RESPONSABILIDADE INTERGERACIONAL. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR. EXTRAFISCALIDADE. PROCEDÊNCIA.*

*1. A Constituição Federal tem o meio ambiente em elevadíssima conta. Dele trata, inicialmente, no inciso LXXIII do artigo 5º, habilitando o cidadão a propor ação popular que vise à anulação de ato lesivo a esse bem de uso comum do povo. Já o artigo 23, VI, da Carta Republicana revela mais um especial apreço pelo tema, ao elencar, na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a tarefa de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Torna a manifestar a melhor de suas preocupações tutelares na matéria, ao fazer do meio ambiente um epicentro da ação civil pública a ser manejada pelo Ministério Público (CR, art. 129, III).*

*2. O desvelo com o meio ambiente foi tanto que a Lei Fundamental dele também cuidou, autonomamente, no Capítulo VI do Título VIII. E o fez para pontificar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, erigindo-o, ainda, à condição de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, conforme proclama o artigo 225 da Magna Carta. O constituinte incumbiu, ainda, o Poder Público de proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (CR, art. 225, § 1º, VII).*

*3. Além disso, a Carta Federal impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as*

presentes e futuras gerações, arrolando as competências-deveres que incumbe minimamente a esse Poder, não sem antes fazer da defesa do meio ambiente um dos pilares da própria Ordem Econômica brasileira (CR, art. 170, VI).

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

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

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

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

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

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

10. Ao fomentar a intensificação do uso de agrotóxicos, o Estado descumpre importante tarefa de extração constitucional, referente à preservação do meio ambiente e afronta diretamente a melhor

*compreensão do princípio constitucional do poluidor-pagador.*

11. *Portanto, o incentivo fiscal endereçado aos agrotóxicos traduz prática contrária ao aos ditames constitucionais de proteção ao meio ambiente (CR, art. 225) e à saúde (CR, art. 196), sobretudo dos trabalhadores.*

12. *Parecer por conhecimento da ação e por procedência do pedido” (e-doc. 70).*

6. Em 20.11.2017, o Ministro Edson Fachin requisitou informações adicionais e designou peritos para emissão de pareceres técnicos, ao fundamento de que *“o devido deslinde interpretativo das normas impugnadas e eventuais inconstitucionalidades estão fulcrados na valoração de elementos fáticos, tendo em vista a divergência de versões entre o Requerente e os Intimados, assim como entre os amici curiae já admitidos no feito”.*

Manifestaram-se o Instituto Nacional de Câncer José de Alencar Gomes da Silva (INCA), as Secretarias de Previdência e de Política Econômica do Ministério da Fazenda, o Ministério do Trabalho, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Ministério do Meio Ambiente, o Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos (CTA), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o Ministério Público do Trabalho, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (Cepedisa-USP), a Associação Nacional de Defesa Vegetal (ANDEF), a Confederação da Agricultura e Pecuária e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

7. Foram admitidos como *amici curiae* a Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja Brasil), o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a Defesa Vegetal (Sindeveg), a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, a Terra de Direitos, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Federação das Associações de Arrozeiros do Rio Grande do Sul (Federarroz), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), a Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Fian Brasil), a Associação Brasileira de Agroecologia, a Campanha Nacional Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPSP).

8. Na sessão virtual de 30.10.2020 a 10.11.2020, após o voto do Ministro Relator Edson Fachin que conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Cláusula Primeira, inciso I e Cláusula Terceira do Convênio ICMS n. 100/1997, com efeitos *ex nunc*, e da fixação da alíquota zero aos agrotóxicos indicados na Tabela do IPI, anexa ao Decreto n. 8.950/2016, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes.

Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, que julgava totalmente improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça, na sessão virtual de julgamento ocorrida entre 9.6.2023 a 16.6.2023.

Em seu voto-vista, o Ministro André Mendonça divergiu do Ministro Relator Edson Fachin e do Ministro Gilmar Mendes, conheceu da presente ação direta e julgou procedente, em parte, o pedido, para declarar, sem pronúncia de nulidade, o conjunto normativo impugnado, assentando *“a existência de um processo de inconstitucionalização das desonerações fiscais federais e estaduais aos agrotóxicos, nos moldes postos nos objetos atacados, e fixando prazo de 90 (noventa) dias para que o Poder Executivo da União, quanto ao IPI, e o Poder Executivo dos Estados, relativamente ao ICMS, promovam 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, e, por fim, determinando que, no âmbito do expediente supracitado, os agentes públicos competentes considerem e, posteriormente, exponham, de forma fundamentada, suas conclusões acerca das seguintes variáveis: (i) a conveniência da manutenção, extinção ou modificação de um modelo isentivo vigente há mais de meio século, ao custo estimado de bilhões de reais por ano na atualidade; (ii) os impactos do progresso tecnológico ao longo de décadas para aferir se a medida tributária em questão remanesce sucessiva de aprovação nos testes da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, em função do grau de restrição experimentado nos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; e (iii) a ponderação 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;”*.

Pedi vista dos autos na sessão de 20.10.2023 a 27.10.2023.

Os Ministros Cristiano Zanin e Dias Toffoli, após o voto vista do Ministro André Mendonça, acompanharam a divergência aberta pelo Ministro Gilmar Mendes.

*Meio ambiente ecologicamente equilibrado e direito à saúde*

8. A Constituição da República de 1988 estampa, pela vez primeira em nosso constitucionalismo positivo, capítulo específico dedicado ao meio ambiente, ali se acolhendo o princípio da responsabilidade e da solidariedade intergeracional, ou seja, garantindo-se não apenas à geração atual, mas também às futuras, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (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”.*

Sobre o art. 225 ensina José Afonso da Silva:

*“O meio ambiente é (...) a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana” (Direito Ambiental Constitucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 20).*

Gomes Canotilho assim descreveu a mudança de orientação normativa sobre essa matéria na ordem mundial:

*“A partir da década de 60, começou a desenhar-se uma nova categoria de direitos humanos vulgarmente chamados direitos da terceira geração. Nesta perspectiva, os direitos do homem reconduzir-se-iam a três categorias fundamentais: os direitos de liberdade, os direitos de prestação (igualdade) e os direitos de solidariedade. Estes últimos direitos, nos quais se incluem o direito ao desenvolvimento, o direito ao patrimônio comum da humanidade pressupõem o dever de*

*colaboração de todos os estados e não apenas o actuar activo de cada um e transportam uma dimensão colectiva justificadora de um outro nome dos direitos em causa: direitos dos povos. Por vezes, estes direitos são chamados direitos de quarta geração. A primeira seria a dos direitos de liberdade, os direitos das revoluções francesas e americanas; a segunda seria a dos direitos democráticos de participação política; a terceira seria a dos direitos sociais e dos trabalhadores; a quarta a dos direitos dos povos. A discussão internacional em torno do problema da autodeterminação, da nova ordem econômica internacional, da participação no patrimônio comum, da nova ordem de informação, acabou por gerar a idéia de direitos de terceira (ou quarta geração): direito à autodeterminação, direito ao patrimônio comum da humanidade, direito a um ambiente saudável e sustentável, direito à comunicação, direito à paz e direito ao desenvolvimento” (Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 386).*

E, nas palavras de Raul Machado Horta:

*“Em matéria de defesa do meio ambiente, a legislação federal brasileira, toda ela posterior ao clamor recolhido pela Conferência de Estocolmo, percorreu três etapas no período de tratamento autônomo, iniciado em 1975: a primeira, caracterizada pela política preventiva, exercida por órgãos da administração federal, predominantemente; a segunda coincide com a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente, a previsão de sanções e a introdução do princípio da responsabilidade objetiva, independentemente da culpa, para indenização ou reparação do dano causado; e a terceira representada por dupla inovação: a criação da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, sob a jurisdição do Poder Judiciário, e a atribuição ao Ministério Público da função de patrono dos interesses difusos da coletividade no domínio do meio ambiente (Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 270).*

Ingo Wolfgang Sarlet observa:

*“(…) a ampliação da noção de dignidade da pessoa humana (a partir do reconhecimento da sua necessária dimensão ecológica) e o reconhecimento de uma dignidade da vida não-humana apontam para uma releitura do clássico contrato social em direção a uma espécie de contrato socioambiental (ou ecológico), com o objetivo de contemplar um espaço para tais entes naturais no âmbito da comunidade estatal. Nesse sentido, Michel Serres aponta a necessidade de se apostar, no contexto político-jurídico contemporâneo, na concepção de um*

*contrato natural, onde o ser humano abandone a sua condição de dominador e parasita em face do mundo natural e assuma em face deste uma postura caracterizada pela reciprocidade na relação entre ser humano e ambiente (...)*" (Algunas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. In: *A Dignidade da Vida e os Direitos Fundamentais para além dos humanos*. Brasília: Ed. Fórum, 2008. p. 203).

9. Na esteira da consolidada doutrina contemporânea, este Supremo Tribunal passou a assegurar a proteção do meio ambiente antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, como, por exemplo, no Mandado de Segurança n. 22.164, Relator o Ministro Celso de Mello:

*"A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Direito de terceira geração. Princípio da solidariedade. O direito à integridade ao meio ambiente. Típico direito de terceira geração. Constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos da segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias"* (Plenário, DJ 17.11.85).

No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540, Relator o Ministro Celso de Mello, este Supremo Tribunal confirmou a necessidade de se proteger o meio ambiente:

*"MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE ([Constituição da República], ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA*

GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS ([Constituição da República], ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA ([Constituição da República], ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR.

A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

- Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão,

no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

- A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina.

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

- O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

*- A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão.*

*- Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal.*

*- É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III)” (DJ 3.2.2006).*

A preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado significa não apenas a sua preservação para a geração atual, mas também para as futuras gerações. A perspectiva adotada na ordem normativa garantidora do meio ambiente é do desenvolvimento sustentável, compreendendo-se neste conceito o crescimento econômico com respeito à saúde da população e preservando-se as necessidades atuais e também as futuras, aquelas que se podem prever e também o que se há de prevenir.

Alexandre Kiss anota:

*“(…) para haver justiça, a riqueza que nós herdamos das gerações precedentes não deve ser dissipada para nossa (exclusiva) conveniência e prazer, mas passada adiante, na medida do possível,*

*para aqueles que nos sucederão” (Os Direitos e Interesses das Gerações Futuras e o Princípio da Precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias Varella; PLATIAU, Ana Flávia Barros. Princípio da Precaução. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 3).*

10. A proteção do meio ambiente vincula-se com o direito à saúde, elencado pela Constituição da República entre os direitos sociais fundamentais do art. 6º. O direito à saúde dispõe de dupla dimensão, não sendo efetivado apenas pela abstenção de condutas estatais que lhe sejam prejudiciais e também pela atuação do Poder Público, a qual, na lição de Canotilho, pode ser dar de duas formas:

*“(1) imposições legiferantes, apontando para a obrigatoriedade de o legislador actuar positivamente, criando as condições materiais e institucionais para o exercício desses direitos (...); (2) fornecimento de prestações aos cidadãos, densificadoras da dimensão subjectiva essencial destes direitos e executoras do cumprimento das imposições institucionais” (CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 476).*

É por isso que, mais do que direito social fundamental a saúde é, nos termos do art. 196 da Constituição, dever do Estado, que deve garanti-la mediante políticas sociais e econômicas que objetivem a redução do risco de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

11. A relação indissociável entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à saúde é reconhecida por este Supremo Tribunal, que, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101, de minha relatoria, declarou a inconstitucionalidade de interpretações judiciais que permitam a importação de pneus usados:

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU*

EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. *Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação.*

2. *Arguição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil.*

3. *Crescente aumento da frota de veículos no mundo a acarretar também aumento de pneus novos e, conseqüentemente, necessidade de sua substituição em decorrência do seu desgaste. Necessidade de destinação ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas constitucionais e legais vigentes. Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados.*

4. *Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica.*

5. *Direito à saúde: o depósito de pneus ao ar livre, inexorável*

*com a falta de utilização dos pneus inservíveis, fomentado pela importação é fator de disseminação de doenças tropicais. Legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas que evitem causas do aumento de doenças graves ou contagiosas. Direito à saúde: bem não patrimonial, cuja tutela se impõe de forma inibitória, preventiva, impedindo-se atos de importação de pneus usados, idêntico procedimento adotado pelos Estados desenvolvidos, que deles se livram.*

6. Recurso Extraordinário n. 202.313, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 19.12.1996, e Recurso Extraordinário n. 203.954, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 7.2.1997: *Portarias emitidas pelo Departamento de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Decex harmonizadas com o princípio da legalidade; fundamento direto no art. 237 da Constituição da República.*

7. *Autorização para importação de remoldados provenientes de Estados integrantes do Mercosul limitados ao produto final, pneu, e não às carcaças: determinação do Tribunal ad hoc, à qual teve de se submeter o Brasil em decorrência dos acordos firmados pelo bloco econômico: ausência de tratamento discriminatório nas relações comerciais firmadas pelo Brasil.*

8. *Demonstração de que: a) os elementos que compõem o pneu, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inservíveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica. Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil).*

9. *Decisões judiciais com trânsito em julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto não são desfeitas: efeitos*

acabados. Efeitos cessados de decisões judiciais pretéritas, com indeterminação temporal quanto à autorização concedida para importação de pneus: proibição a partir deste julgamento por submissão ao que decidido nesta arguição. 10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente” (ADPF n. 101, de minha relatoria, Plenário, DJe 4.6.2012).

Na mesma linha, este Supremo Tribunal, no julgamento de diversas ações diretas de inconstitucionalidade, reconheceu incidentalmente a inconstitucionalidade de norma federal que permitia a extração e comercialização do asbesto/amianto crisotila, por se tratar de substância prejudicial à saúde e ao meio ambiente. Assim, por exemplo:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.589/2004 do Estado de Pernambuco. Proibição da fabricação, do comércio e do uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos constituídos por amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei Federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.589/2004. Improcedência da ação.*

1. A Lei nº 12.589/2004, do Estado de Pernambuco, proíbe a fabricação, o comércio e o uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos constituídos por amianto ou asbesto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF/88). Dessa forma, compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, CF/88).

2. A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos

modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei.

3. O art. 1º da Lei Federal nº 9.055/1995 proibiu a extração, a produção, a industrialização, a utilização e a comercialização de todos os tipos de amianto, com exceção da crisotila. Em seu art. 2º, a lei autorizou a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização do amianto da variedade crisotila (asbesto branco) na forma definida na lei. Assim, se a lei federal admite, de modo restrito, o uso do amianto, em tese, a lei estadual não poderia proibi-lo totalmente, pois, desse modo, atuaria de forma contrária à prescrição da norma geral federal. Nesse caso, não há norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União.

4. No entanto, o art. 2º da Lei Federal nº 9.055/1995 passou por um processo de inconstitucionalização, em razão da alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica, e, no momento atual, não mais se compatibiliza com a Constituição de 1988. Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se, na época da edição da lei, na possibilidade do uso controlado dessa substância, atualmente, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador.

5. A Convenção nº 162 da Organização Internacional do Trabalho, de junho de 1986, prevê, dentre seus princípios gerais, a necessidade de revisão da legislação nacional sempre que o desenvolvimento técnico e o progresso no conhecimento científico o requeiram (art. 3º, § 2). A convenção também determina a substituição do amianto por material menos danoso, ou mesmo seu efetivo banimento, sempre que isso se revelar necessário e for

*tecnicamente viável (art. 10). Portanto, o Brasil assumiu o compromisso internacional de revisar sua legislação e de substituir, quando tecnicamente viável, a utilização do amianto crisotila.*

*6. Quando da edição da lei federal, o país não dispunha de produto qualificado para substituir o amianto crisotila. No entanto, atualmente, existem materiais alternativos. Com o advento de materiais recomendados pelo Ministério da Saúde e pela ANVISA e em atendimento aos compromissos internacionais de revisão periódica da legislação, a Lei federal nº 9.055/1995 que, desde sua edição, não sofreu nenhuma atualização -, deveria ter sido revista para banir progressivamente a utilização do asbesto na variedade crisotila, ajustando-se ao estágio atual do consenso em torno dos riscos envolvidos na utilização desse mineral.*

*7. (i) O consenso dos órgãos oficiais de saúde geral e de saúde do trabalhador em torno da natureza altamente cancerígena do amianto crisotila, (ii) a existência de materiais alternativos à fibra de amianto e (iii) a ausência de revisão da legislação federal revelam a inconstitucionalidade superveniente (sob a óptica material) da Lei Federal nº 9.055/1995, por ofensa ao direito à saúde (art. 6º e 196, CF/88), ao dever estatal de redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, inciso XXII, CF/88), e à proteção do meio ambiente (art. 225, CF/88).*

*8. Diante da invalidade da norma geral federal, os estados-membros passam a ter competência legislativa plena sobre a matéria, nos termos do art. 24, § 3º, da CF/88. Tendo em vista que a Lei nº 12.589/2004, do Estado de Pernambuco, proíbe a utilização do amianto crisotila nas atividades que menciona, em consonância com os preceitos constitucionais (em especial, os arts. 6º, 7º, inciso XXII; 196 e 225 da CF/88) e com os compromissos internacionais subscritos pelo Estado brasileiro, não incide ela no mesmo vício de inconstitucionalidade material da legislação federal. 9. Ação direta julgada improcedente, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, com efeito erga omnes e vinculante” (ADI n. 3.356, Relator o Ministro Eros Grau, Redator para o acórdão o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 1º.2.2019).*

Mais recentemente, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.592, designado Redator para o acórdão o Ministro Edson Fachin, este Supremo Tribunal conferiu interpretação conforme à Constituição à norma federal que autorizava a dispersão de substâncias químicas por aeronaves para combater o mosquito *aedes*

*aegypti*, condicionando a adoção desse método à aprovação das autoridades sanitárias e ambientais competentes e à comprovação científica da eficácia da medida. Eis a ementa desse acórdão:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MEDIDAS DE CONTENÇÃO DAS DOENÇAS CAUSADAS PELO Aedes Aegypti. ARTIGO 1º, §3º, INCISO IV DA LEI N. 13.301, DE 27 DE JUNHO DE 2016. PERMISSÃO DA INCORPORAÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE VETORIAL POR MEIO DE DISPERSÃO POR AERONAVES MEDIANTE APROVAÇÃO DAS AUTORIDADES SANITÁRIAS E DA COMPROVAÇÃO CIENTÍFICA DA EFICÁCIA DA MEDIDA. POSSIBILIDADE DE INSUFICIÊNCIA DA PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. VOTO MÉDIO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. ARTIGOS 225, §1º, INCISOS V E VII, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INAFASTABILIDADE DA APROVAÇÃO PRÉVIA DA AUTORIDADE SANITÁRIA E DA AUTORIDADE AMBIENTAL COMPETENTE. ATENDIMENTO ÀS PREVISÕES CONSTITUCIONAIS DO DIREITO À SAÚDE, AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO.*

*1. Apesar de submeter a incorporação do mecanismo de dispersão de substâncias químicas por aeronaves para combate ao mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus chikungunya e do vírus da zika à autorização da autoridade sanitária e à comprovação de eficácia da prática no combate ao mosquito, o legislador assumiu a positividade do instrumento sem a realização prévia de estudos em obediência ao princípio da precaução, o que pode levar à violação à sistemática de proteção ambiental contida no artigo 225 da Constituição Federal.*

*2. A previsão legal de medida sem a demonstração prévia de sua eficácia e segurança pode violar os princípios da precaução e da prevenção, se se mostrar insuficiente o instrumento para a integral proteção ao meio ambiente equilibrado e ao direito de todos à proteção da saúde.*

*3. O papel do Poder Judiciário em temas que envolvem a necessidade de consenso mínimo da comunidade científica, a revelar a necessidade de transferência do locus da decisão definitiva para o campo técnico, revela-se no reconhecimento de que a lei, se ausentes os estudos prévios que atestariam a segurança ambiental e sanitária, pode contrariar os dispositivos constitucionais apontados pela Autora*

*em sua exordial, necessitando, assim, de uma hermenêutica constitucionalmente adequada, a assegurar a proteção da vida, da saúde e do meio ambiente.*

*4. Em atendimento aos princípios da precaução e da prevenção, bem como do direito à proteção da saúde, portanto, confere-se interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, ao disposto no inciso IV do §3º do artigo 1º da Lei nº 13.301/2016, para fixar o sentido segundo o qual a aprovação das autoridades sanitárias e ambientais competentes e a comprovação científica da eficácia da medida são condições prévias e inafastáveis à incorporação de mecanismos de controle vetorial por meio de dispersão por aeronaves, em atendimento ao disposto nos artigos 225, §1º, incisos V e VII, 6º e 196 da Constituição da República.*

*5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente” (ADI n. 5.592, de minha relatoria, Redator para o acórdão o Ministro Edson Fachin, Plenário, julgado em 11.9.2019).*

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 910, de minha relatoria, o Plenário deste Supremo Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para declarar inconstitucional o Decreto n. 4.074/2002, alterado pelo Decreto n. 10.833/2021, pelo qual se dispôs sobre “*a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins*”, com fundamento nos preceitos fundamentais garantidores do direito fundamental à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso socioambiental (DJe 14.7.2023).

*Extrafiscalidade, preservação do meio ambiente e direito à saúde*

12. Na espécie, não se questiona o uso de substâncias deletérias à saúde e ao meio ambiente, mas a concessão de benefícios fiscais a essas substâncias. Cabe perquirir, assim, se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o dever de sua preservação e o direito à saúde, constitucionalmente previstos impedem o Poder Público de conceder esses benefícios.

Como se sabe, embora a principal finalidade dos tributos seja fiscal, ou seja, a promoção do financiamento do Estado, pode-se utilizá-los como instrumento estatal de intervenção na economia e nas atividades privadas em geral. Hugo de Brito Machado preleciona que, *"no mundo moderno, (...) o tributo é largamente utilizado com o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo, finalmente, os efeitos mais diversos na economia. (...) A essa função intervencionista do tributo dá-se o nome de função extrafiscal"* (MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 67-68).

Um dos efeitos extrafiscais produzidos pelos tributos é o efeito de indução, ou seja, a capacidade da majoração ou redução da carga tributária para estimular ou desestimular determinados comportamentos dos contribuintes. Esclarece Celso de Barros Correia Neto:

*"A extrafiscalidade, como se sabe, é palavra com muitos sentido. E diversos podem ser os efeitos não fiscais dos tributos isto é, extrafiscais. Destacamos aqui particularmente o chamado efeito de indução: a capacidade que as normas tributárias têm de influenciar o comportamento dos contribuintes. A indução pode ser positiva, quando se estimulam os comportamentos consentâneos ao interesse público, normalmente por meio da redução da carga fiscal (e.g. instalação de indústrias em certa região do país ou preservação do patrimônio histórico-cultural), ou negativa, quando o instrumento fiscal serve de desestímulo a condutas indesejadas (e.g. atividades poluidoras)"* (CORREIA NETO, Celso de Barros. *Os impostos e o Estado de Direito*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 50).

É cabível, assim, a diminuição de alíquotas ou a concessão de incentivos fiscais para estimular práticas consentâneas com a preservação do meio ambiente e com o desenvolvimento sustentável. Ademais, pode o Poder Público valer-se de carga tributária mais gravosa com vistas a desestimular a adoção de condutas lesivas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde.

13. Nesse contexto, configura-se relevante a aplicação do princípio do poluidor-pagador, consagrado na Lei n. 6.938/1981 e em tratados e convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, como a Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992:

Lei n. 6.938/1981: "Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos".

Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: "Princípio 16: As autoridades nacionais deveriam procurar fomentar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em conta o critério de que o causador da contaminação deveria, por princípio, arcar com os seus respectivos custos de reabilitação, considerando o interesse público, e sem distorcer o comércio e as inversões internacionais".

Para Ricardo Lobo Torres, "o princípio do poluidor-pagador sinaliza no sentido de que os potenciais poluidores devem arcar com a responsabilidade pelo pagamento das despesas estatais relacionadas com a precaução e a prevenção dos riscos ambientais. É princípio de justiça porque busca evitar que repercuta sobre a sociedade a obrigação de suportar os custos da sustentação do meio ambiente sadio" (TORRES, Ricardo Lobo. *Valores e princípios no Direito Tributário Ambiental*. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 27).

14. A utilização da carga tributária para incitar comportamentos que acarretem preservação do meio ambiente e desestimular condutas que lhe forem lesivas também fundamenta-se na seletividade constitucionalmente prevista para o Imposto sobre Produtos Industrializados (inc. I do § 3º do art. 153 da Constituição) e para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (inc. III do § 2º do art. 155 da Constituição). Conforme essas disposições constitucionais, esses impostos devem incidir levando em conta a essencialidade dos produtos, mercadorias ou serviços tributados.

Paulo Henrique do Amaral preleciona que "o ICMS e o IPI poderão ser empregados como instrumento de proteção ambiental por meio de incentivos fiscais, considerando a regra da seletividade das alíquotas, em função da essencialidade dos produtos e mercadorias (desestimular o manejo e o consumo de produtos e mercadorias perigosas ou nocivas ao meio ambiente) e de serviços prejudiciais ao ambiente" (AMARAL, Paulo Henrique. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 111).

Na mesma linha, Fábio Nieves afirma:

*“A seletividade consiste em conferir carga tributária inversamente proporcional à necessidade do bem. Os bens de primeira necessidade serão menos tributados em comparação aos supérfluos. No âmbito da tributação ambiental serão mais necessários os bens menos agressivos ao meio ambiente; os de menor necessidade àqueles que venham a sobrecarregar o bem ambiental. Por esse caminho, será conferida maior carga tributária aos bens que onerem mais o meio ambiente em comparação aos demais, menos agressivos ambientalmente. (...)”* (NIEVES, Fábio. *Tributação ambiental a proteção do meio ambiente natural*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 170).

*Tributação sobre agrotóxicos*

15. A aplicação da seletividade tributária, conjugada com as normas constitucionais de proteção do meio ambiente e da saúde, militam contra a concessão de benefícios fiscais aos agrotóxicos, ainda que essas substâncias sejam utilizadas como insumos na produção dos alimentos, mercadorias de essencialidade acentuada. Isso porque há estudos que demonstram a potencialidade de essas substâncias causarem danos irreversíveis à saúde humana e ao meio ambiente.

16. A Subcomissão Especial sobre o Uso dos Agrotóxicos e suas Consequências à Saúde, instalada na Câmara dos Deputados em maio de 2011 com o objetivo de avaliar os processos de controle e uso de agrotóxicos e suas repercussões na saúde pública, realizou reuniões, audiências públicas, auscultas técnicas, atividades externas e elaborou relatório no qual registrou que *“o Brasil ocupa a primeira posição no valor despendido, com a aquisição de substâncias agrotóxicas em todo o mundo. O volume consumido no nosso país colocou o Brasil como sendo a nação que mais consome agrotóxicos no mundo, o que traz muitas preocupações à nossa população”*. Anotou-se que *“o aumento do consumo é superior ao aumento da produção agrícola, ampliando ainda mais as preocupações quanto ao tema”* (Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/subcomissoes/relatorio-final-subagro>>. Acesso em 11.12.2023). Confira-se trecho do documento:

*“Muitas das falhas ocorrem pela não observância das normas por parte das indústrias produtoras de agrotóxicos, pelos*

*importadores, pelos comerciantes e por quem aplica tais substâncias nas plantas, nos solos, nos mananciais de água e no ar. (...) As deficiências existentes no sistema de fiscalização e controle estatal incidentes, tanto na fase de registro, quanto na fase de comercialização e uso dos agrotóxicos, foram temas recorrentes nos debates promovidos pela Subcomissão. A Anvisa, o Ibama, o Ministério da Agricultura, entre outros, alegaram, como sendo alguns dos óbices ao bom desempenho fiscalizatório do Poder Público, o pequeno número de técnicos direcionados por esses órgãos para essa importante atividade e a ausência de um processo de articulação permanente entre os órgãos públicos federais e estaduais para execução desta atividade, de maneira mais integrada e racional”.*

O Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos de 2018, da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, trouxe anotação que a exposição a agrotóxicos pode causar intoxicação leve, moderada ou grave, a depender da quantidade absorvida, o tempo de contato, a toxicidade do produto e a velocidade do atendimento médico. São diversas as consequências à saúde: *“alergias; distúrbios gastrintestinais, respiratórios, endócrinos, reprodutivos e neurológicos; neoplasias; mortes acidentais; suicídios; entre outros (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2010). Os grupos mais suscetíveis a esses efeitos são: trabalhadores agrícolas, aplicadores de agrotóxicos, crianças, mulheres em idade reprodutiva, grávidas e lactantes, idosos e indivíduos com vulnerabilidade biológica e genética (UNITED STATES, 2013; SANBORN et al., 2002)”* (Disponível em: [https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio\\_nacional\\_vigilancia\\_populacoes\\_expostas\\_agrotoxicos.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_nacional_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.pdf). Acesso em: 11.12.2023).

Aquele estudo apontou o risco de intoxicação de mulheres camponesas, *“seja por meio de fontes de exposição de origem ocupacional ou doméstica, ou ambas, além da exposição ambiental. Muitas vezes, as mulheres estão envolvidas em atividades de plantio e colheita ou mesmo na pulverização manual, além da lavagem dos equipamentos e das roupas utilizadas no processo de pulverização (LUNA, 2016; GREGOLIS; PINTO; PERES, 2012; PERES et al., 2004)”*.

Demonstrou-se que, pelo Sistema de Agrotóxicos Fitossanitários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, entre 2007 e 2014, a quantidade de agrotóxicos comercializados no Brasil passou de

aproximadamente 623.353.689 para 1.552.998.056 quilogramas (aumento de 149,14%). No período de 2007 a 2015, foram notificados 84.206 casos de intoxicações por agrotóxicos, mas *“a subnotificação ainda é expressiva no Brasil e no mundo, em especial nos casos de intoxicação crônica, o que dificulta o dimensionamento do problema no País, além de invisibilizar os custos desses atendimentos para o SUS, já que podem haver manifestações clínicas diversas (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 1990; PARANÁ, 2013b)”*.

O Instituto Nacional do Câncer – Inca adverte que pesquisas têm demonstrado o potencial desenvolvimento de câncer associado aos agrotóxicos e recomenda maior precaução no emprego desses produtos (Disponível em: <https://inca.gov.br/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/agrotoxicos>. Acesso em: 12.12.2023).

De acordo com a Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco, no estudo *“Agronegócio e pandemia no Brasil”*, entre 2019 e 2020 foram liberados 997 novos agrotóxicos, número expressivo se comparado com os 815 registrados entre 2010 e 2015 (Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2021/05/agronegociabrasco-ipen.pdf>. Acesso em: 12.12.2023). A entidade alerta que *“os agrotóxicos podem influenciar o complexo sistema imunológico por meio de muitas vias diferentes”* (imunotoxicidade), sendo *“evidente que distúrbios metabólicos, incluindo obesidade e o sistema imunológico sensibilizado por esses químicos, interagem e aumentam a vulnerabilidade aos efeitos da exposição à SARS-COV2”*.

A Human Rights Watch anota que *“muitos dos agrotóxicos usados no Brasil são altamente perigosos. Dos 10 agrotóxicos mais utilizados no Brasil em 2016, 9 são considerados agrotóxicos altamente perigosos pela ONG Pesticide Action Network International. Destes 10 agrotóxicos, 4 não estão autorizados para uso na Europa—o que indica quão perigosos muitos deles são segundo alguns padrões”*.

No relatório *“Você não quer mais respirar veneno” - As falhas do Brasil na proteção de comunidades rurais expostas à dispersão de agrotóxicos”* (2018), aquele organismo internacional mostra os motivos da objetiva preocupação com as intoxicações geradas pela pulverização aérea de agrotóxicos. Depois de entrevistar setenta e três pessoas, em sete locais de zonas rurais das cinco regiões brasileiras, incluídas comunidades

indígenas, quilombolas e escolas rurais, constatou que, *“em todos os sete locais visitados, as pessoas descreveram sintomas consistentes com a intoxicação aguda por agrotóxicos após verem agrotóxicos serem utilizados nas proximidades, ou sentirem o cheiro de agrotóxicos aplicados recentemente em plantações próximas. Os sintomas incluem vômito, náusea, dor de cabeça e tontura. Elas frequentemente descreveram terem tido esses sintomas em várias ocasiões, não apenas uma única vez, coincidindo com os períodos de pulverização nas plantações próximas”* (Disponível em: [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/brazil0718port\\_insert\\_lowres\\_webspread\\_s.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/brazil0718port_insert_lowres_webspread_s.pdf). Acesso em: 12.12.2023).

O Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – Para, coordenado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, analisou 4.616 amostras de 14 alimentos de origem vegetal representativos da dieta da população brasileira (abacaxi, alface, alho, arroz, batata-doce, beterraba, cenoura, chuchu, goiaba, laranja, manga, pimentão, tomate e uva) coletados em estabelecimentos varejistas de setenta e sete Municípios no período de 2017 a 2018.

Foram constatadas 1.072 amostras insatisfatórias quanto ao limite máximo de resíduos, o que corresponde a 23% do escopo da pesquisa (Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/agrotoxicos/programa-deanalise-de-residuos-em-alimentos/arquivos/3770json-file-1>. Acesso em: 12.12.2023).

O impacto negativo do uso desmedido de agrotóxicos, somado à necessidade de se assegurarem padrões de produção e consumo sustentáveis, fez com que uma das metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil fosse de, até 2020, *“alcançar o manejo ambientalmente adequado dos produtos químicos e de todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionalmente acordados, e redução significativa da liberação destes para o ar, a água e o solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente”* (Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/12>. Acesso em: 12.12.2023).

17. Esses dados demonstram que a permissão de concessão de isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

(Convênio n. 100/1997 do Conselho Nacional de Política Fazendária) e a atribuição de alíquota zero ao Imposto sobre Produtos Industrializados (Tabela de Incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados Decreto n. 7.660/2011) incidentes sobre os agrotóxicos não se coadunam com o dever de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e com o direito à saúde.

Cumpra anotar que, embora o Decreto n. 7.660/2011 tenha sido revogado pelo Decreto n. 8.950/2016, e este revogado pelo Decreto n. 10.923/2021 que foi revogado pelo Decreto n. 11.158/2022, pelo qual foi aprovada nova Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados, esse ato normativo vigente (Decreto n. 11.158/2022) também conferiu alíquota zero aos agrotóxicos em exame, incorrendo no mesmo vício de inconstitucionalidade do Decreto n. 7.660/2011, impugnado nesta ação.

**18. Pelo exposto, acompanho o voto proferido pelo Ministro Relator para julgar procedente o pedido, reconhecendo a inconstitucionalidade do inciso I da Cláusula Primeira e do *caput* da Cláusula Terceira do Convênio n. 100/1997 do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e dos itens da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados nos quais consta alíquota zero para as seguintes substâncias: acetato de dinoseb, aldrin, benomil, binapacril, captafol, clorfenvinfós, clorobenzilato, DDT, dinoseb, endossulfan, endrin, EPTC, estreptomicina, fosfamidona, forato, heptacloro, lindano, metalaxil, metamidofós, monocrotofós, oxitetraciclina, paration, pentaclorofenol e ziram.**