

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA. CONVÊNIO ICMS 100/1997 – CONFAZ. DECRETO 8.950/2016. BENEFÍCIOS FISCAIS DE REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO E ALÍQUOTA ZERO. PRODUTOS AGROTÓXICOS E DEFESIVOS AGRÍCOLAS. POLÍTICA FISCAL, EXTRAFISCALIDADE E SELETIVIDADE TRIBUTÁRIA. DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. CONTROLES REGULATÓRIOS E SANITÁRIOS SOBRE A PRODUÇÃO, COMÉRCIO E UTILIZAÇÃO DE PRODUTOS AGROTÓXICOS. PEDIDO IMPROCEDENTE.

1. Conforme a Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a concessão de isenção tributária configura ato discricionário do ente federativo competente para a instituição do tributo. No caso, a instituição da política fiscal em relação a produtos agrotóxicos não viola os parâmetros constitucionais para a concessão de benefícios fiscais, razão pela qual deve se assentar a impossibilidade de declarar a inconstitucionalidade do ato impugnado, já que a interferência do Judiciário na formulação de políticas públicas caracterizaria violação ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes.

2. A Constituição protege a saúde e o meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da CF), como também o direito à alimentação e o desenvolvimento nacional, o que impõe sejam esses valores constitucionais harmonizados com o fim de evitar o total sacrifício de um direito em relação aos outros.

3. A importação, produção, comercialização e uso de agrotóxicos são atividades fortemente regulamentadas, controladas e fiscalizadas pelo Poder Público, especialmente sob o aspecto sanitário, daí porque a desoneração desses produtos, por si só, não caracteriza omissão do dever constitucional de proteção do meio ambiente equilibrado e da saúde pública, nem estímulo ao aumento de seu uso.

4. Ação Direta julgada improcedente.

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Ação Direta ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em face das cláusulas 1ª e 3ª, do Convênio 100/97 do CONFAZ e dos itens referentes a agrotóxicos da Tabela do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI),

instituída pelo Decreto 7.660, de 23 de dezembro de 2011.

Eis o teor da norma impugnada:

Cláusula primeira - Fica reduzida em 60% (sessenta por cento) a base de cálculo do ICMS nas saídas interestaduais dos seguintes produtos:

I - inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas, parasiticidas, germicidas, acaricidas, nematocidas, raticidas, desfolhantes, dessecantes, espalhantes, adesivos, estimuladores e inibidores de crescimento (reguladores), [...];

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

Quanto à cláusula primeira do Convênio 100/97, o Requerente pede a declaração de inconstitucionalidade dos itens listados, produtos designados como “*agrotóxicos*”. Em relação aos itens da TIPI, impugna uma série de substâncias agrotóxicas às quais o decreto concedeu isenção total do IPI, quais sejam: Acetato de dinoseb; Aldrin, Benomil, Binapacril, Captafol, Clorfenvinfós, Clorobenzilato, DDT, Dinoseb, Endossulfan, Endrin, Estreptomina, Fosfamidona, Forato, Heptacloro, Lindano, Metalaxil, Metamidofós, Monocrotofós, Oxitetraciclina, Paration, Pentaclorofenol e Ziram.

O Requerente alega, em síntese, violação ao art. 225, da Constituição Federal, ao fundamento de que a política fiscal impugnada estimularia o uso desmedido de substâncias agrotóxicas, em prejuízo da proteção constitucional ao do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sustenta, também, afronta ao direito fundamental à saúde, afirmando que os incentivos fiscais concedidos aos agrotóxicos tem relação com o “*crescimento exponencial dos impactos à saúde*”. Além disso, aponta violação ao princípio da seletividade tributária, com base no pressuposto de que os produtos agrotóxicos não são essenciais para a produção de alimentos.

Iniciado o julgamento em ambiente virtual, o Ministro Relator EDSON FACHIN julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade das cláusulas primeira, I e II, e terceira do Convênio 100/1997, com efeitos *ex nunc*, e da fixação da alíquota zero aos agrotóxicos indicados na Tabela do IPI anexa ao Decreto 8.950/2016, no

que foi acompanhado pela Ministra CÁRMEN LÚCIA.

Em divergência, após pedido de vista, o Ministro GILMAR MENDES julgou totalmente improcedente, acompanhado pelos Ministros CRISTIANO ZANIN E DIAS TOFFOLI.

O Mistro ANDRÉ MENDONÇA, por sua vez, divergiu pela declaração parcial de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, assentando a existência de um processo de inconstitucionalização do objeto impugnado e fixando prazo de 90 (noventa) dias para que o Poder Público reavalie a política em questão.

Na sessão virtual de 15/12/2023 a 5/2/2024, pedi vista dos autos para melhor exame da matéria.

É o relatório.

Conforme destacado na divergência apresentada pelo Ministro GILMAR MENDES, a despeito de o Decreto 7.660/2011 ter sido revogado, os agroquímicos ainda estão isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados, nos termos do Decreto 11.158/2022. Considerando a continuidade normativa, não há perda de objeto da ação em razão da revogação do Decreto 7.660/2011.

Para a análise da questão constitucional formulada, cabe explicitar, no âmbito da separação de Poderes constitucionalmente estruturada, a natureza discricionária do ato concessivo de isenções fiscais.

Como já tive a oportunidade de destacar em diversos outros julgados nesta CORTE, os Poderes de Estado, apesar de independentes, devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condição dos negócios públicos pelos agentes políticos. Para tanto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado.

Esse mecanismo denomina-se *teoria dos freios e contrapesos* (WILLIAM BONDY. *The Separation of Governmental Powers*. In: *History and Theory in the Constitutions*. New York: Columbia College, 1986; J.J. GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA. *Os Poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 26, n. 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER

GARCÍA ROCA. Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoría, minorías, controles. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, nº 27, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. *Da limitação dos poderes*. 1951. Tese (Cátedra) Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. Dos freios e contrapesos entre os Poderes. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 14, n. 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o parti pris de Montesquieu. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 65, p. 53, jan./mar. 1980).

Tendo por parâmetros hermenêuticos esses núcleos axiológicos extraídos da Constituição Federal – separação de poderes (independência) e sistema de freios e contrapesos (harmonia) –, por mais louvável que seja a implementação judicial de medidas impostas ao gestor da coisa pública, a fim de se evitar a fricção entre os poderes republicanos, a intromissão há de ser afastada dentro de um contexto fático-normativo operado pela regra e não pela exceção, essa evidenciada quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integralidade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, como assinala nosso decano, o eminente Ministro CELSO DE MELLO (ARE 1.170.694/AC, DJe de 7/11/2018).

Com relação à temática específica analisada nesta Ação Direta, anoto que, em conformidade com a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a concessão de isenção tributária configura ato discricionário do ente federativo competente para a instituição do tributo (RE 218.160/SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES, 1ª Turma, DJ de 6/3/1998; RE 160.823/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, 2ª Turma, DJ de 20/2/1998; e RE 178.829/SP, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, 1ª Turma, DJ de 15/3/1999), que, aplicável a todas as espécies tributárias, deve estrito respeito ao princípio da reserva legal (ADI 155, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, DJ de 8/9/2000), por meio do qual, como destacado pelo eminente Ministro DIAS TOFFOLI, “o Poder Público, embasado no juízo de conveniência e

*oportunidade – o que inclui a verificação do momento adequado para a concretização da benesse fiscal –, busca efetivar políticas fiscais e econômicas” (MS 34342 AgR, DJe de 23/8/2017).*

Enquanto equacionamento de questões políticas, sociais, financeiras e econômicas complexas, a concretização desse juízo de conveniência e oportunidade deve observar critérios lógicos e racionais, de modo a resultar em ato despido de qualquer conteúdo arbitrário, sob pena de, qualificando-se como um instrumento concessivo de privilégios estatais desarrazoados e, por isso mesmo, injustificáveis, ter sua inconstitucionalidade declarada por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no exercício da sua função típica de guardião da supremacia da Constituição.

Por outro lado, contudo, em respeito ao referidos núcleos axiológicos extraídos da Constituição Federal – separação de poderes (independência) e sistema de freios e contrapesos (harmonia), – não se reconhece ao Poder Judiciário legitimidade para, interferindo no mérito daquele equacionamento, anular benefícios fiscais concedidos em conformidade com as normas constitucionais tributárias.

No caso, a instituição da política fiscal em relação a produtos agrotóxicos não viola os parâmetros constitucionais para a concessão de benefícios fiscais, razão pela qual deve se assentar a impossibilidade de declarar a inconstitucionalidade do ato impugnado, já que a interferência do Judiciário na formulação de políticas públicas caracterizaria violação ao princípio da separação dos Poderes (RE 480.107-AgR, Rel. Min. EROS GRAU, 2ª Turma, DJe de 27/03/2009; AI 360.461-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, DJe de 28/03/2008; RE 344.331, Rel. Min. ELLEN GRACIE, 1ª Turma, DJ de 14/03/2003).

No entanto, mostra-se imprescindível analisar as alegadas violações às normas constitucionais relativas ao meio ambiente e à saúde humana, bem como aos princípios da precaução e da seletividade tributária.

É indiscutível a proteção constitucional conferida à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, expressamente manifestada, respectivamente, nos artigos 196 e 225 da CF. Ao mesmo tempo, a Constituição protege outros bens jurídicos, tais como a alimentação e o desenvolvimento nacional, de modo a ensejar a necessidade de harmonizar todos os valores constitucionais com o fim de evitar o total sacrifício de um direito em relação aos outros, buscando o verdadeiro significado da norma e a harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua.

Agrotóxicos são importantes insumos na produção agrícola brasileira, em razão de várias circunstâncias físicas e ambientais, em especial o clima tropical, que favorece proliferação de pragas nas lavouras, ao contrário do que ocorre em países europeus de clima temperado, condição climática que exerce controle natural sobre o aparecimento de pragas e doenças da lavoura em razão do frio e da neve.

O controle químico de pragas é, portanto, uma recomendação agrônômica que se faz necessária em razão de ainda não existir outra tecnologia economicamente viável de eficácia correspondente que possibilite a sua substituição.

A aplicação dessas substâncias é feita a partir das necessidades agrônômicas de cada lavoura, independentemente do aumento ou diminuição dos preços dos agrotóxicos, como destacado pelo Ministro Relator. A eficácia econômica e a viabilidade técnica para a produção em larga escala de produtos agrícolas afasta o caráter optativo de seu uso, sendo, hoje, uma necessidade ao produtor rural, não importando a dimensão de sua atividade econômica.

E, apesar da atual desoneração dos fitossanitários, observa-se que o uso desses produtos representa percentual significativo dos custos de produção agrícola. Ou seja, os agrotóxicos, como insumos necessários da atividade agrícola eficiente e economicamente viável, custam caro para o produtor, razão pela qual não faz sentido afirmar que a política fiscal questionada favorece o aumento da utilização de agroquímicos. Ao contrário, a redução do uso de tais produtos ao menor nível possível dentro da produtividade necessária para a manutenção da viabilidade econômica da atividade é questão de eficiência perseguida diuturnamente pela técnica agrícola, ou seja, o menor custo e uso de insumos para se obter maior eficácia produtiva.

Neste cenário, é importante salientar que o exame comparativo do consumo de agrotóxico é uma medida a ser considerada diante ao volume das safras obtidas pelos produtores nacionais, e não de forma absoluta em tonelagem.

Conforme informações colhidas no *site* da Embrapa,

“Segundo relatório de 2022 da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU), o Brasil é o segundo país que utiliza maior volume de agrotóxico no mundo. Mas isso acontece porque temos a 5a maior área

agrícola do mundo. Além disso, por causa das nossas condições de clima e solo, em nosso país realizamos 2, e em alguns lugares até 3, safras por ano, enquanto outros países possuem 1 ciclo só. Ou seja, produzimos muito e, por isso, usamos bastante quantidade também. Contudo, embora sejamos o 2o maior consumidor de agrotóxicos, se considerarmos nossa imensa área agrícola e nossa quantidade de safras caímos para a 27a posição em consumo por área. Além disso, parte dos pesticidas é utilizada em plantações que não dão origem a alimentos, como algodão, fumo e eucalipto, ou seja, não são ingeridos diretamente. Nos alimentos, é possível ainda eliminar os agrotóxicos que, porventura, fi cam na parte de fora. Isso não significar dizer que seu uso é liberado ou não existe controle. Há quase 20 anos, o Brasil possui normas de produção integrada (PI) para várias culturas, garantindo o uso racional e reduzido de agrotóxicos, e a produção de alimentos seguros à saúde dos consumidores, do trabalhador rural e do ambiente. Além disso, a partir de 2020, uma nova legislação sobre rastreabilidade de frutas e hortaliças foi instituída no Brasil.”

([https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes  
-/publicacao/1149052/agrotoxicos](https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1149052/agrotoxicos))

Assim, tem-se que a adoção da premissa de que haveria um aumento desproporcional do uso de agrotóxicos no Brasil deve ser compreendida diante da análise quanto à produtividade obtida, isto em comparação com outros países desenvolvidos.

Nesta linha, é oportuno observar algumas perspectivas sobre as situações fundamentadoras da decisão política de conceder a redução da base de cálculo do ICMS e isenção de IPI para produtos agrotóxicos.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) informou que sem a aplicação de agrotóxicos, a produção agrícola brasileira cairia cerca de 50%, situação que causaria grave impacto no Produto Interno Bruto nacional, já que o modelo de agricultura hoje adotado é responsável por parte considerável deste índice.

Além disso, a interrupção da política fiscal questionada causaria maior oneração da cadeia produtiva de alimentos, e a cumulatividade tributária impactaria significativamente no custo dos alimentos destinados ao mercado interno.

Análises econômicas trazidas aos autos estimam que o fim da

desoneração tributária para produtos fitossanitários elevaria de 46,4% para 50,8% o comprometimento do salário mínimo do trabalhador brasileiro com a compra da cesta básica de alimentos. A maior taxaçoão desses produtos também impactaria negativamente a inflação, com previsão de aumento de 9,5% do IPCA anual.

Neste ponto, insuficiente o argumento de que o principal consumo dos agrotóxicos se dê na produção em larga escala de soja, milho, algodão e cana-de-açúcar, principais *commodities* da economia brasileira no mercado internacional, e que a elevação de seu custo não traria impacto para o consumo interno de alimentos.

O eventual aumento no custo de produção de produtos agrícolas, além de prejudicar a competitividade do Brasil no mercado internacional de *commodities*, tem em si a potencialidade de aumentar os custos de produção de alimentos industrializados no país, gerando um aumento efeito do valor dos alimentos ao consumidor final.

De outra parte, não se pode desconsiderar o uso de agrotóxicos também pela agricultura que não se enquadre no conceito de agroindústria de grande porte. Embora seja menor o volume produzido pelos produtores rurais que não se dedicam à produção de *commodities*, são responsáveis pelo fornecimento geral de alimentos ao mercado interno e, por certo, fazem uso de tais insumos para obterem adequada produtividade e resultados econômicos positivos. A elevação da carga tributária do insumo incidente sobre tal uso, ainda que proporcionalmente reduzido em relação à grande agroindústria, por certo significará aumento de preços dos alimentos que realmente importam ao mercado interno, objeto do consumo cotidiano das famílias brasileiras.

Neste ponto, não se desmerece iniciativas adotadas para tornar mais viável economicamente a agricultura com redução do uso de agrotóxicos. Mas, enquanto não se observar o desenvolvimento suficiente da técnica a permitir igual produtividade sem uso de tais insumos, a um custo econômico que torne viável a atividade, não se pode presumir pela desproporcionalidade entre o uso de agrotóxicos e a proteção ao meio ambiente e à saúde da população.

O barateamento da produção alimentícia nacional por meio da tecnologia utilizada evidencia a essencialidade dos produtos fitossanitários, certificando a total compatibilidade da política fiscal ora questionada com o princípio da seletividade, norma segundo a qual quanto maior seja a necessidade de determinado produto para a vida humana, menor deve ser a taxaçoão desse produto.



O aspecto central da controvérsia está na compreensão de que o uso inadequado dos agrotóxicos pode trazer riscos, razão pela qual sua utilização deve ser limitada e controlada pelos órgãos competentes, a justificar a existência de regulação legal específica quanto à autorização e parâmetros para o uso correto de agrotóxicos.

Em relação ao princípio da precaução, essa CORTE entende que se trata de *“critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais”* (RE 627.189, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Dje de 03/04/2017).

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. CÁRMEN 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.

Naqueles casos analisou-se a ofensa às normas constitucionais de tutela do meio ambiente e da saúde a partir da premissa de um dano certo e desproporcional ao benefício geral, a justificar o reconhecimento da inconstitucionalidade das normas.

No caso presente, há o afastamento do benefício fiscal partindo-se de uma premissa fática que não está demonstrada de forma absoluta nos autos, qual seja: de que todo e qualquer uso de agrotóxico é desproporcionalmente prejudicial ao meio ambiente, à saúde pública e do trabalhador, em relação aos benefícios decorrentes do aumento da produção de produtos agrícolas, especialmente alimentos, e a redução de seu custo.

O inciso V do artigo 225 da CF determina que, para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Poder Público deve *“controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos*

e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

A Lei 7.802/1989 regulamentava a utilização dos agrotóxicos no Brasil, dispondo 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”.

A referida legislação foi revogada pela Lei 14.785/2023, sancionada no final do ano de 2023, com uma novo marco legal para o uso de pesticidas. Estabelece, em seu art. 3º, o seguinte: “Os agrotóxicos, os produtos de controle ambiental, os produtos técnicos e afins, de acordo com as definições constantes do art. 2º desta Lei, somente poderão ser pesquisados, produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados se previamente autorizados ou registrados em órgão federal, nos termos desta Lei.”.

Oportuna a transcrição de dispositivos que dispõem acerca das condicionantes para a autorização de uso de agrotóxicos, a saber:

Art. 3º. (...)

§ 6º As condições a serem observadas para a autorização de uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins deverão considerar os limites máximos de resíduos estabelecidos nas monografias de ingrediente ativo publicadas pelo órgão federal responsável pelo setor da saúde.

§ 7º No caso de inexistência dos limites máximos de resíduos estabelecidos nos termos do § 6º deste artigo, devem ser observados aqueles definidos pela FAO ou pelo **Codex Alimentarius**, ou por estudos conduzidos por laboratórios supervisionados por autoridade de monitoramento oficial de um país-membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

§ 8º As exigências para o registro de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins deverão observar os acordos internacionais relacionados à matéria dos quais o País faça parte.

§ 9º Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, pela alimentação ou pelo meio ambiente das quais o Brasil seja membro integrante ou com as quais seja signatário de acordos e de convênios alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins, deverá a autoridade competente tomar

providências de reanálise dos riscos considerando aspectos econômicos e fitossanitários e a possibilidade de uso de produtos substitutos.

§ 10. Proceder-se-á à análise de risco para a concessão dos registros dos produtos novos, bem como para a modificação nos usos que implique aumento de dose, inclusão de cultura, equipamento de aplicação ou nos casos de reanálise.

Quanto à saúde do trabalhador rural, especificamente daqueles que trabalham com a manipulação direta ou indireta de agrotóxicos, também há ampla proteção normativa. O art. 13, da Lei 5.889/1973 determina que devem ser observadas *“as normas de segurança e higiene estabelecidas em portaria do ministro do Trabalho e Previdência Social”*.

O diploma que regulamenta esse dispositivo é a Norma Regulamentadora 31 (NR-31) do Ministério do Trabalho e Emprego, cujo objetivo consiste em *“estabelecer os preceitos a serem observados na organização e no ambiente de trabalho rural, de forma a tornar compatível o planejamento e o desenvolvimento das atividades do setor com a prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho rural.”*

Deve-se ter em mente que o uso regulado, na forma da lei, traduz presunção de sopesamento, pelo legislador e pelo administrador público, dos riscos e benefícios advindos da atividade geradora de risco, adotando-se medidas de prevenção e de reparação específicas.

A pretensão indicada nesta Ação Direta coloca toda esta atividade regulamentadora sob dúvida, eis que se ampara na ideia de que o uso de tais insumos é prejudicial e traduz um risco desproporcional ao meio ambiente e à saúde.

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.

Se existe um uso abusivo ou ilícito de tais produtos, mostrando-se insuficiente a fiscalização pública, é questão atinente à eficácia as normas

reguladoras. Não pode significar a busca de diminuição de riscos desproporcionais decorrentes destes mesmos atos abusivos e ilícitos uma justificativa para se arrastar toda uma atividade econômica específica – a atividade agrícola com uso de agrotóxicos – para um lugar reservado às atividades absolutamente contrárias aos determinados valores constitucionais.

Daí não haver desproporcionalidade, ante a necessidade de preservação do meio ambiente e da saúde pública, e a busca de desenvolvimento econômico e social do país, na fixação de benefício fiscal específico para o uso regulado de agrotóxicos como insumos necessários ao aumento da produção agrícola a um menor custo.

Verifico, portanto, regulamentação protetiva construída em compatibilidade com princípio da precaução, a partir de análise de risco efetuada pelo Estado, por meio dos seus órgãos competentes, que não restringiu a possibilidade de política fiscal de desoneração dos agrotóxicos de uso autorizado. Além disso, a regulamentação e controle sanitário rígidos para utilização e comercialização de agrotóxicos, externalizados nos diversos diplomas normativos, asseguram o cumprimento, pelo Poder Público, do dever constitucional imposto no art. 225, V, da CF, também não havendo que se falar em incompatibilidades constitucionais entre o uso de agrotóxicos e a proteção da saúde e do meio ambiente, nem em um fomento inconstitucional ao uso de agrotóxicos tão somente por conta da política fiscal benéfica aos produtores.

Diante do exposto, ACOMPANHO A DIVERGÊNCIA inaugurada pelo Ministro GILMAR MENDES e julgo IMPROCEDENTE o pedido formulado na presente Ação Direta.

É o voto.