ReGeo ISSN: 2177-3246

O PRINCÍPIO DA DEFESA DO MEIO AMBIENTE E A PERMANÊNCIA DO REGIME FISCAL FAVORECIDO DOS AGROTÓXICOS: UM TESTE DE COERÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132/2023

THE PRINCIPLE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND THE PERSISTENCE OF THE FAVOURABLE TAX REGIME FOR PESTICIDES: A COHERENCE TEST OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT NO. 132/2023

EL PRINCIPIO DE DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE Y LA PERMANENCIA DEL RÉGIMEN FISCAL FAVORABLE DE LOS PLAGUICIDAS: UNA PRUEBA DE COHERENCIA DE LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL N.º 132/2023

https://doi.org/10.56238/revgeov17n9-080

Data de submissão: 16/08/2026 **Data de publicação:** 16/09/2026

Ingrid Karol Cordeiro Moura Perez
Mestranda em Direito
Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)
E-mail: ingrid.moura@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0006-2401-7079

Fernando Richard Lima Perez Junior
Doutorando em Ciência e Tecnologia Ambiental
Instituição: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)
E-mail: fernandorichard@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1115-9917

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 inseriu a defesa do meio ambiente entre os princípios orientadores do Sistema Tributário Nacional, no art. 145, § 3º, da Constituição Federal. No mesmo movimento de reforma, o legislador complementar manteve o tratamento fiscal favorecido dos agrotóxicos, ao arrolá-los entre os insumos agropecuários beneficiados com redução de sessenta por cento das alíquotas do Imposto sobre Bens e Serviços e da Contribuição sobre Bens e Serviços, e ao não os incluir entre os bens sujeitos ao Imposto Seletivo. No plano estadual, o Conselho Nacional de Política Fazendária prorrogou, em julho de 2025, já sob a vigência do novo princípio, a redução de base de cálculo do Convênio ICMS nº 100/1997. Investiga-se se essa permanência é compatível com o princípio recém-positivado. Adotando abordagem qualitativa e método dedutivo, com pesquisa normativa, bibliográfica e jurisprudencial, examina-se a natureza normativa do art. 145, § 3º, reconstrói-se o regime fiscal dos agrotóxicos antes e depois da reforma e analisa-se o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.553 e nº 7.755, concluído pelo Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2025. Sustenta-se que a decisão, embora tenha mantido os benefícios, não enfrentou o art. 145, § 3º como parâmetro autônomo de controle, uma vez que a controvérsia foi decidida sob a chave do art. 187 da Constituição e a partir do quadro normativo anterior à reforma. Conclui-se que o novo princípio, ainda que se lhe reconheça eficácia meramente negativa, opera como parâmetro de controle da renúncia fiscal ambientalmente regressiva, impondo ônus de justificação técnica à manutenção e, sobretudo, à prorrogação de benefícios dessa natureza.

Palavras-chave: Tributação Ambiental. Extrafiscalidade. Reforma Tributária. Renúncia Fiscal. Agrotóxicos.

ABSTRACT
Constitutional Amendment No. 132/2023 introduced environmental protection among the guiding principles of the Brazilian National Tax System, in Article 145, paragraph 3, of the Federal Constitution. Within the same reform, the legislature preserved the favourable tax treatment of pesticides, listing them among the agricultural inputs entitled to a sixty per cent reduction in the rates of the Tax on Goods and Services and of the Contribution on Goods and Services, and excluding them from the Selective Tax. At state level, in July 2025, already under the new principle, the National Council of Fiscal Policy extended the tax base reduction provided for by ICMS Agreement No. 100/1997. This article asks whether such persistence is compatible with the newly enacted principle. Adopting a qualitative approach and a deductive method, supported by normative, bibliographic and case-law research, it examines the normative nature of Article 145, paragraph 3, reconstructs the tax regime of pesticides before and after the reform, and analyses the judgment of Direct Actions of Unconstitutionality No. 5,553 and No. 7,755, concluded by the Federal Supreme Court in December 2025. It argues that the decision, although it upheld the benefits, did not address Article 145, paragraph 3 as an autonomous parameter of review, since the controversy was decided under Article 187 of the Constitution and against the pre-reform normative background. It concludes that the new principle, even if granted merely negative effectiveness, operates as a parameter for reviewing environmentally regressive tax expenditure, imposing a burden of technical justification on the maintenance and, above all, on the extension of such benefits.

Keywords: Environmental Taxation. Extrafiscality. Tax Reform. Tax Expenditure. Pesticides.

RESUMEN
La Enmienda Constitucional n.º 132/2023 incorporó la defensa del medio ambiente entre los principios que orientan el Sistema Tributario Nacional brasileño, en el art. 145, § 3.º, de la Constitución Federal. En el mismo movimiento de reforma, el legislador mantuvo el tratamiento fiscal favorable de los plaguicidas, al incluirlos entre los insumos agropecuarios beneficiados con una reducción del sesenta por ciento de las alícuotas del Impuesto sobre Bienes y Servicios y de la Contribución sobre Bienes y Servicios, y al no incorporarlos entre los bienes sujetos al Impuesto Selectivo. En el ámbito estadual, el Consejo Nacional de Política Hacendaria prorrogó, en julio de 2025, ya bajo la vigencia del nuevo principio, la reducción de la base de cálculo del Convenio ICMS n.º 100/1997. Se investiga si esa permanencia resulta compatible con el principio recién positivado. Con enfoque cualitativo y método deductivo, mediante investigación normativa, bibliográfica y jurisprudencial, se examina la naturaleza normativa del art. 145, § 3.º, se reconstruye el régimen fiscal de los plaguicidas antes y después de la reforma y se analiza el juzgamiento de las Acciones Directas de Inconstitucionalidad n.º 5.553 y n.º 7.755, concluido por el Supremo Tribunal Federal en diciembre de 2025. Se sostiene que la decisión, aunque mantuvo los beneficios, no abordó el art. 145, § 3.º como parámetro autónomo de control, dado que la controversia se resolvió bajo el art. 187 de la Constitución y a partir del marco normativo anterior a la reforma. Se concluye que el nuevo principio, aun reconociéndosele eficacia meramente negativa, opera como parámetro de control del gasto tributario ambientalmente regresivo, imponiendo una carga de justificación técnica al mantenimiento y, sobre todo, a la prórroga de beneficios de esa naturaleza.

Palabras clave: Tributación Ambiental. Extrafiscalidad. Reforma Tributaria. Gasto Tributario. Plaguicidas.

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 promoveu, entre inúmeras alterações, uma que passou relativamente despercebida no debate imediato sobre a reforma tributária. Ao dar nova redação ao art. 145, § 3º, da Constituição Federal, inseriu a defesa do meio ambiente entre os princípios que orientam o Sistema Tributário Nacional, ao lado da simplicidade, da transparência, da justiça tributária e da cooperação (Brasil, 2023a). Pela primeira vez, a proteção ambiental deixou de ser apenas um dever difuso do art. 225 e passou a integrar, expressamente, a gramática constitucional da tributação.

A pergunta que este artigo formula nasce do confronto entre essa inovação e o que o mesmo processo de reforma preservou. A Lei Complementar nº 214/2025 arrolou os agrotóxicos entre os insumos agropecuários beneficiados com redução de sessenta por cento das alíquotas do Imposto sobre Bens e Serviços e da Contribuição sobre Bens e Serviços, e não os incluiu entre os bens sujeitos ao Imposto Seletivo, tributo cuja competência recai justamente sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente (Brasil, 2025). No plano estadual, em julho de 2025, o Conselho Nacional de Política Fazendária prorrogou até dezembro de 2027 a redução de base de cálculo do Convênio ICMS nº 100/1997, aplicável a inseticidas, fungicidas, herbicidas e congêneres (Confaz, 2025).

Indaga-se, pois, se a manutenção e a prorrogação do regime fiscal favorecido dos agrotóxicos são compatíveis com o princípio da defesa do meio ambiente positivado no art. 145, § 3º, da Constituição Federal.

A hipótese que se testa é a de que não são, e que o novo princípio, ainda que se lhe negue eficácia positiva imediata, opera ao menos como norma de bloqueio, impondo ônus de justificação técnica que nem a manutenção nem, sobretudo, a prorrogação desses benefícios satisfizeram.

A investigação ganhou contorno adicional em dezembro de 2025, quando o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.553 e nº 7.755, julgando-as improcedentes e mantendo os benefícios impugnados (Brasil, 2026b). Poder-se-ia supor que a questão está encerrada. Sustenta-se, ao contrário, que a decisão não enfrentou o art. 145, § 3º como parâmetro autônomo de controle, o que deixa em aberto precisamente a via que este artigo pretende explorar.

A relevância do recorte não é apenas teórica. Trata-se de examinar se a positivação de um princípio ambiental no capítulo do Sistema Tributário Nacional produz alguma consequência jurídica verificável ou se permanece, como advertiu parte da doutrina a propósito de outras inovações da mesma emenda, declaração de intenções sem eficácia aferível (Cavalcante, 2024).

O objetivo geral deste trabalho é verificar se o art. 145, § 3º, da Constituição Federal opera como parâmetro de controle da renúncia fiscal ambientalmente regressiva. Constituem objetivos

específicos: a) determinar a natureza normativa e a eficácia mínima do princípio da defesa do meio ambiente no Sistema Tributário Nacional; b) reconstruir o regime fiscal dos agrotóxicos antes e depois da reforma tributária, identificando os atos normativos praticados após a promulgação da emenda; c) delimitar o que foi efetivamente decidido no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.553 e nº 7.755; e d) propor um teste de coerência aplicável aos atos de manutenção e de prorrogação de benefícios fiscais que recaiam sobre bens de periculosidade normativamente reconhecida.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A DEFESA DO MEIO AMBIENTE COMO PRINCÍPIO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O art. 145, § 3º, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, determina que o Sistema Tributário Nacional será orientado pelos princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. O enunciado é sintético e a sua eficácia depende, em boa medida, da natureza normativa que se lhe atribua.

Há, quanto a isso, três leituras possíveis. A primeira reduz o dispositivo a norma de conteúdo retórico, mero reforço simbólico do art. 225, sem consequência jurídica autônoma. A segunda reconhece nele norma programática, orientadora da atuação futura do legislador, mas insuscetível de invalidar disposições concretas. A terceira, que aqui se adota com a delimitação exposta adiante, vê no dispositivo princípio em sentido técnico, isto é, norma que estabelece um estado ideal de coisas a ser promovido e que, por isso mesmo, exige do intérprete a adoção de comportamentos necessários à sua realização (Ávila, 2024).

Não é necessário, para os fins deste artigo, sustentar a leitura mais forte. Basta assentar aquilo que as três leituras têm em comum, e que a doutrina constitucional brasileira reconhece mesmo às normas de menor densidade: a eficácia negativa. Ainda que se recuse ao art. 145, § 3º a aptidão de fundar, por si só, a exigência de um tributo, não se lhe pode recusar a aptidão de servir como parâmetro de invalidade de normas que lhe sejam frontalmente contrárias. É essa a eficácia mínima de que este trabalho se vale.

A distinção importa porque a controvérsia sobre a força normativa das inovações ambientais da reforma é real. Cavalcante (2024) registra que a proteção ambiental passou, com a emenda, à condição de princípio do sistema tributário brasileiro, o que representa alteração de estatura e não mero deslocamento topográfico. Folloni e Ricci (2014), por sua vez, já haviam sustentado que a tributação

ambiental encontra na Constituição não apenas autorização, mas também limites, de modo que o argumento ecológico não dispensa o controle das exigências constitucionais do poder de tributar. Sarlet e Fensterseifer (2019) acrescentam a essa moldura a dimensão da vedação de retrocesso ecológico, segundo a qual o ordenamento não pode caminhar, sem justificação suficiente, no sentido de reduzir o patamar de proteção já alcançado.

Da conjugação desses elementos extrai-se a premissa que orienta a análise subsequente. O art. 145, § 3º não converte todo benefício fiscal ambientalmente questionável em norma inconstitucional. O que ele faz, e isso já é considerável, é deslocar o ônus argumentativo. Antes da emenda, quem pretendesse impugnar um incentivo fiscal por razão ambiental precisava construir a ponte entre o art. 225 e o capítulo tributário. Depois dela, a ponte está no texto, e é quem defende a manutenção do incentivo que deve demonstrar a sua compatibilidade com o princípio expresso.

2.2 EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL, INCENTIVOS FISCAIS E CONTROLE FINALÍSTICO

O fundamento econômico da tributação ambiental é a correção das externalidades negativas mediante a internalização, no preço, do custo social que a atividade transfere à coletividade. Na formulação de Pigou (1932), a divergência entre custo privado e custo social pode ser corrigida por gravame de montante equivalente ao dano marginal social, de modo que o agente passe a incorporar, em suas decisões, os custos reais de sua conduta.

A extrafiscalidade opera, porém, em duas direções. Oliveira (2007) identifica no princípio do poluidor-pagador uma face impositiva, que compele o poder público a cobrar do poluidor, e uma face seletiva, que determina a graduação do gravame para desestimular consumos inadequados. Milaré (2015) acrescenta que a prevenção trabalha com o risco certo, conhecido pela ciência, ao passo que a precaução se ocupa do risco incerto, sendo ambas basilares no Direito Ambiental. Nabais (2014) sublinha que a nota distintiva do verdadeiro tributo ambiental é a preponderância da finalidade ecológica, e não a mera invocação retórica dela.

É nesse ponto que a literatura brasileira sobre incentivos fiscais ambientais oferece a contribuição mais diretamente aplicável ao problema aqui investigado. Cavalcante (2017) adverte que a concessão de incentivos sem análise técnica rigorosa pode produzir efeito reverso, transferindo ao Estado e, por via indireta, aos demais contribuintes, o custo que deveria recair sobre o poluidor. Monaco (2021) identifica, na mesma linha, a necessidade de avaliar os problemas estruturais desses incentivos antes de multiplicá-los. Santos e Scabora (2022) demonstram que a tributação dita verde pode ser regressiva quando os custos ambientais são repassados ao consumidor final. Alfaia (2020) e

Gutinieki, Mendonça e Janini (2021) convergem ao tratar a extrafiscalidade ambiental como instrumento cuja legitimidade depende da verificação de resultado.

O critério de controle, por sua vez, encontra formulação precisa em Leão (2015), para quem não há função indutora sem eficácia indutora, de modo que a norma extrafiscal que não produz, no plano dos fatos, o efeito que enuncia não é verdadeiramente extrafiscal. Caliendo (2015) demarca os limites constitucionais da indução fiscal e a exigência de proporcionalidade entre o ônus ou o benefício concedido e o resultado regulatório perseguido. Cavalcante e Caliendo (2024) sintetizam a mesma ideia ao sustentar que o tributo ambiental eficiente deve ter começo, meio e fim, sendo revisto quando não alcança o resultado esperado.

A exigência de controle possui, ademais, assento legal expresso no plano financeiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal condiciona a concessão ou ampliação de incentivo de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a medidas de compensação (Brasil, 2000). O art. 145, § 3º acrescenta a essa exigência de natureza financeira uma exigência de natureza finalística: o benefício não pode operar contra o estado de coisas que a Constituição determina promover.

3 METODOLOGIA

Adota-se abordagem qualitativa e método dedutivo, partindo-se de premissa geral, extraída da dogmática constitucional tributária quanto à eficácia das normas de princípio, para o exame de caso normativo determinado, qual seja o regime fiscal dos agrotóxicos após a Emenda Constitucional nº 132/2023.

A pesquisa é normativa, bibliográfica e jurisprudencial, e não envolve coleta de dados primários junto a seres humanos, razão pela qual não se submete a apreciação por comitê de ética em pesquisa.

O corpus normativo foi delimitado por critério de pertinência direta ao objeto e compreende: a Emenda Constitucional nº 132/2023; a Lei Complementar nº 214/2025 e a Lei Complementar nº 227/2026, que a alterou; o Convênio ICMS nº 100/1997 e o Convênio ICMS nº 79/2025, que o prorrogou; a Lei Complementar nº 101/2000, quanto ao regime da renúncia de receita; o Decreto nº 7.660/2011, quanto à incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados; e a Lei nº 14.785/2023, quanto ao regime de registro e controle dos agrotóxicos.

O corpus jurisprudencial limita-se ao julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.553 e nº 7.755 pelo Supremo Tribunal Federal, por ser o único pronunciamento da Corte que enfrenta diretamente a validade dos benefícios fiscais examinados.

O corpus bibliográfico foi selecionado a partir de dois critérios cumulativos: tratar-se de literatura brasileira dedicada à extrafiscalidade ambiental e aos incentivos fiscais com finalidade ecológica, e ter sido publicada em periódicos ou editoras de reconhecida circulação na área. Complementarmente, recorreu-se a literatura estrangeira nos pontos em que a formulação original do problema assim o exigiu.

O recorte temporal vai da promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, em dezembro de 2023, à publicação dos acórdãos das ações diretas, em abril de 2026.

A análise procede em três etapas sucessivas. Na primeira, examina-se a natureza normativa do parâmetro de controle. Na segunda, reconstrói-se o objeto controlado, isto é, o conjunto de atos que conformam o regime fiscal dos agrotóxicos, com atenção especial à data de cada um. Na terceira, aplica-se ao objeto um teste de coerência estruturado em três momentos, construído a partir dos critérios de controle da extrafiscalidade colhidos no referencial teórico.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 O REGIME FISCAL DOS AGROTÓXICOS ANTES DA REFORMA

O tratamento fiscal favorecido dos agrotóxicos no Brasil não é episódio recente nem resultado de descuido legislativo. É política pública sustentada por seis décadas, articulada em três instrumentos.

O primeiro é creditício e remonta à institucionalização do crédito rural, em 1965, quando a concessão de financiamento passou a vincular-se à destinação de parcela dos recursos à aquisição de insumos agrícolas, categoria em que se inserem inseticidas, herbicidas e fungicidas.

O segundo é o Convênio ICMS nº 100, de 4 de novembro de 1997, cuja cláusula primeira reduz em sessenta por cento a base de cálculo do imposto nas saídas interestaduais de inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas, parasiticidas, germicidas, acaricidas, nematicidas e raticidas, entre outros produtos (Confaz, 1997). Concebido com vigência até dezembro de 1997, o convênio foi sucessivamente prorrogado ao longo de quase três décadas.

O terceiro é a desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados aplicável aos defensivos agrícolas (Brasil, 2011).

Convém registrar, para que a análise não se apoie em juízo moral, um dado estritamente normativo. O mesmo ordenamento que confere a esses produtos tratamento fiscal favorecido submete-os a registro prévio e a controle toxicológico e ambiental por órgãos federais, condicionando a sua produção, comercialização e uso a autorização específica (Brasil, 2023b). Há, portanto, no interior do próprio ordenamento, uma qualificação normativa de periculosidade que convive com uma

qualificação normativa de merecimento fiscal. Não se trata de opinião sobre a nocividade do produto, mas de tensão interna ao direito posto.

4.2 O QUE A REFORMA PRESERVOU

A Emenda Constitucional nº 132/2023 e a Lei Complementar nº 214/2025 tiveram duas oportunidades de enfrentar essa tensão, e em ambas optaram pela continuidade.

A primeira oportunidade estava no Imposto Seletivo. O art. 153, VIII, da Constituição atribuiu à União competência para instituir imposto sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Se existe categoria de bens cuja inclusão nesse rol dispensaria demonstração elaborada, é a dos produtos submetidos a registro toxicológico obrigatório. Ainda assim, os agrotóxicos não foram arrolados entre os bens sujeitos ao novo imposto (Brasil, 2025). A doutrina que examinou a competência do tributo tem sublinhado que a especificação da prejudicialidade não é adjetivo ornamental, mas elemento nuclear da regra de competência, que restringe o universo dos bens tributáveis e orienta a seleção de alguns, e não de todos, os bens reputados prejudiciais (Folloni, 2024). Andrade (2024) acrescenta que o rol de bens e serviços sujeitos ao novo tributo deve guardar pertinência com a sua prejudicialidade, sob pena de desafio no controle de constitucionalidade. Lustosa Filho (2023), já na fase de tramitação, apontava a fragilidade dos critérios de seleção então propostos. A pergunta que daí decorre é evidente: se o critério é a prejudicialidade, por que os produtos cuja periculosidade o próprio ordenamento reconhece ficaram de fora?

A segunda oportunidade estava no regime dos tributos sobre o consumo. A Lei Complementar nº 214/2025, no art. 138 e no Anexo IX, reduziu em sessenta por cento as alíquotas do Imposto sobre Bens e Serviços e da Contribuição sobre Bens e Serviços incidentes sobre o fornecimento de insumos agropecuários, arrolando expressamente, entre os produtos beneficiados, inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas e parasiticidas (Brasil, 2025). O regime foi mantido nas alterações posteriores promovidas pela Lei Complementar nº 227/2026 (Brasil, 2026a). Machado Segundo (2025), ao comentar a lei complementar, registra a amplitude do regime diferenciado conferido aos insumos agropecuários.

O terceiro movimento é o que confere agudeza ao problema. Em 4 de julho de 2025, o Conselho Nacional de Política Fazendária, mediante o Convênio ICMS nº 79, conferiu nova redação à cláusula sétima do Convênio nº 100/1997, prorrogando a redução de base de cálculo até 31 de dezembro de 2027 (Confaz, 2025).

Note-se a cronologia, porque ela é decisiva para a tese. A prorrogação ocorreu dezenove meses depois de promulgada a Emenda Constitucional nº 132/2023 e quase seis meses depois de publicada a

Lei Complementar nº 214/2025. Vale dizer, o benefício não foi apenas herdado do regime anterior. Foi renovado, por ato administrativo colegiado, já sob a vigência expressa do princípio da defesa do meio ambiente no Sistema Tributário Nacional.

A distinção entre manter e renovar não é retórica. Um benefício preexistente pode invocar, em seu favor, a proteção da confiança e a continuidade das relações jurídicas constituídas. Um benefício renovado por ato praticado sob a vigência do novo parâmetro constitucional não pode invocar nenhuma das duas coisas, porque a renovação é ato novo, praticado sob a norma nova, e a ela se submete integralmente.

4.3 O QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DECIDIU E O QUE NÃO DECIDIU

Em 18 de dezembro de 2025, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.553 e nº 7.755, nas quais se impugnavam os benefícios fiscais concedidos aos agrotóxicos, entre eles a redução de base de cálculo do Convênio ICMS nº 100/1997 e a desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados. As ações foram julgadas improcedentes, por maioria, restando vencidos o relator, Ministro Edson Fachin, e a Ministra Cármen Lúcia. Os acórdãos foram publicados em 15 de abril de 2026 (Brasil, 2026b).

A fundamentação prevalecente assentou que a concessão de incentivos fiscais a insumos agrícolas não viola, por si só, a isonomia nem o dever estatal de proteção ambiental, invocando o art. 187 da Constituição Federal, que determina que a política agrícola seja planejada e executada levando em conta, entre outros fatores, os instrumentos creditícios e fiscais, e sublinhando a relação dos benefícios com a segurança alimentar. Registrou-se, ainda, que a política tributária não substitui nem elimina os controles exercidos pelos órgãos reguladores. Dois ministros acompanharam a maioria com ressalvas, propondo a adoção de critérios de eficiência e de menor toxicidade.

Este artigo não sustenta que a decisão seja equivocada nos seus próprios termos. Sustenta algo mais preciso e, por isso mesmo, mais defensável: que a decisão resolveu uma controvérsia distinta daquela que aqui se formula. Três razões amparam essa afirmação.

A primeira é temporal. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553 foi ajuizada em 2016, sete anos antes da Emenda Constitucional nº 132/2023. O parâmetro de controle invocado na inicial e desenvolvido ao longo da instrução era, necessariamente, o do texto constitucional então vigente, no qual a proteção ambiental não figurava entre os princípios do Sistema Tributário Nacional. Um tribunal decide a causa que lhe é posta, e a causa posta era outra.

A segunda é de fundamento. A razão de decidir que prevaleceu apoia-se no art. 187 da Constituição, isto é, na competência para conformar a política agrícola mediante instrumentos fiscais.

Esse dispositivo autoriza o uso de instrumentos fiscais na política agrícola, mas nada diz sobre os limites que o Sistema Tributário Nacional impõe a esses instrumentos. São planos normativos diversos, e a compatibilidade com o primeiro não implica compatibilidade com o segundo.

A terceira é de objeto. O julgamento examinou a validade dos benefícios enquanto tais, isto é, a legitimidade da opção legislativa de desonerar insumos agrícolas. Não examinou a validade do ato específico de prorrogação praticado em julho de 2025, posterior tanto à emenda quanto à lei complementar, e que, pelas razões expostas no item anterior, submete-se integralmente ao parâmetro novo.

Há, ademais, um elemento no próprio julgamento que reforça a leitura aqui proposta. A ressalva de dois ministros quanto à necessidade de critérios de eficiência e de menor toxicidade indica que, mesmo entre os que mantiveram os benefícios, reconheceu-se a insuficiência do desenho atual quanto à calibragem ambiental. Essa insuficiência é, precisamente, o objeto deste artigo.

4.4 O TESTE DE COERÊNCIA

Assentadas a natureza mínima do princípio e a delimitação do que foi decidido, cabe formular o teste que constitui a proposta deste trabalho. Ele se compõe de três momentos, extraídos da própria dogmática do controle da extrafiscalidade exposta no referencial teórico.

4.4.1 Primeiro momento: existe finalidade extrafiscal declarada e verificável?

Um benefício fiscal é, por definição, norma tributária indutora, e norma indutora só se legitima pela finalidade que persegue. Vale aqui a síntese de Leão (2015), segundo a qual não há função indutora sem eficácia indutora, e a exigência de proporcionalidade formulada por Caliendo (2015) entre o benefício concedido e o resultado regulatório perseguido.

Aplicado o critério ao caso, verifica-se que a finalidade declarada do regime dos insumos agropecuários é a redução do custo de produção de alimentos, com repercussão sobre a segurança alimentar. Essa finalidade é legítima e foi expressamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal. O que não se demonstrou, em nenhum momento do processo legislativo ou do julgamento, é o nexo entre o benefício e o resultado, isto é, que a desoneração dos agrotóxicos produza efetivamente redução do preço ao consumidor final, e não apropriação da renúncia pelos elos intermediários da cadeia. Sem esse nexo, o benefício não é extrafiscal, é apenas renúncia.

4.4.2 Segundo momento: o benefício é neutro ou é contrário ao estado de coisas protegido?

Aqui reside a diferença entre o caso dos agrotóxicos e a generalidade dos incentivos fiscais setoriais. Um benefício concedido a um setor economicamente relevante, mas ambientalmente indiferente, apenas não promove o estado de coisas que o art. 145, § 3º determina promover. Um benefício concedido a produto submetido a registro toxicológico obrigatório, e cuja finalidade econômica é justamente ampliar o seu consumo, opera contra esse estado de coisas.

A distinção corresponde, no plano da teoria dos princípios, àquela entre a simples ausência de promoção e o embaraço à promoção. A primeira é tolerada, porque nenhum princípio exige que toda norma do ordenamento o realize. A segunda exige justificação, porque a norma que embaraça a realização de um princípio constitucional colide com ele e só sobrevive se superar o exame de proporcionalidade (Ávila, 2024).

É nesse ponto que a lição de Oliveira (2007) sobre a dupla face do poluidor-pagador se mostra decisiva. Se o princípio possui uma face impositiva, que compele o poder público a cobrar do poluidor, e uma face seletiva, que determina a graduação do gravame para desestimular consumos inadequados, então a concessão de benefício fiscal a produto de periculosidade normativamente reconhecida configura o exato inverso das duas faces. Não se trata de deixar de onerar, trata-se de desonerar.

4.4.3 Terceiro momento: houve reavaliação técnica no ato de renovação?

O momento decisivo do teste é também o mais objetivo, porque não depende de juízo de mérito sobre a política agrícola, e sim de verificação procedimental.

Benefícios fiscais por prazo determinado existem, entre outras razões, para que a sua manutenção seja periodicamente reexaminada. A prorrogação não é ato de mera continuidade administrativa, é decisão nova, que deve ser precedida da demonstração de que as razões que justificaram a concessão persistem e de que os efeitos esperados se produziram. Essa exigência de reavaliação periódica é conhecida da doutrina da extrafiscalidade, que a formula como condição de subsistência da própria validade da norma indutora (Folloni, 2024). Cavalcante e Caliendo (2024) sustentam, na mesma direção, que o tributo ambiental eficiente deve ter começo, meio e fim, sendo revisto quando não alcança o resultado esperado.

No caso do Convênio ICMS nº 79/2025, não há notícia de que a prorrogação tenha sido precedida de avaliação de impacto ambiental do benefício, de estimativa de sua efetividade quanto à finalidade declarada, ou de exame de sua compatibilidade com o art. 145, § 3º, então já vigente. A renovação operou como ato de continuidade, quando o novo parâmetro constitucional exigia que operasse como ato de reavaliação.

É essa omissão, e não a existência do benefício em si, que constitui o vício que aqui se sustenta. A diferença importa porque delimita o pedido: não se propõe a supressão imediata do regime, com os efeitos abruptos que isso produziria sobre a cadeia produtiva, mas a submissão da sua manutenção a um procedimento de justificação que hoje não existe.

4.5 A OBJEÇÃO DA REGRESSIVIDADE E A RESPOSTA

A objeção mais consistente à tese sustentada é de matriz distributiva. Onerar insumos agrícolas encarece alimentos, e a tributação sobre alimentos é regressiva, atingindo desproporcionalmente as camadas de menor renda. A Emenda Constitucional nº 132/2023, aliás, erigiu a atenuação dos efeitos regressivos em diretriz expressa, no art. 145, § 4º.

A objeção é séria e não se responde com a negação da premissa. Palomo *et al.* (2025), com base em microdados administrativos, demonstram que o sistema tributário brasileiro é estruturalmente regressivo, com alíquota efetiva média próxima de quarenta e dois por cento que recua a cerca de vinte por cento no topo da distribuição de renda. Qualquer proposta que agrave esse quadro carrega ônus argumentativo elevado.

A resposta situa-se em outro plano e é dupla. Em primeiro lugar, a premissa de que a desoneração do insumo se converte em redução do preço do alimento é justamente aquela que nunca foi demonstrada. Sem essa demonstração, a defesa do benefício em nome da regressividade opera como petição de princípio, pois pressupõe provado o nexo que constitui o objeto da controvérsia. Santos e Scabora (2022) já haviam apontado que a análise da regressividade da tributação verde exige verificação, e não presunção, do repasse.

Em segundo lugar, ainda que o nexo se demonstrasse, a proteção da população de menor renda comporta instrumentos mais precisos do que a desoneração universal de um insumo. A própria reforma incorporou mecanismo dessa natureza ao prever a devolução personalizada de tributos, e a doutrina que se ocupa da relação entre tributação e desenvolvimento sustentável sublinha que a mitigação de efeitos regressivos se realiza melhor por transferência direcionada do que por renúncia generalizada (Scaff; Tupiassu, 2024). Desonerar o agrotóxico para proteger o consumidor de baixa renda é, sob esse ângulo, instrumento mal calibrado, que beneficia proporcionalmente mais quem mais consome o insumo.

4.6 CONSEQUÊNCIAS

Do diagnóstico decorrem três consequências de ordem prática, apresentadas em grau crescente de exigência:

a) no plano procedimental, os atos de prorrogação de benefícios fiscais que recaiam sobre bens de periculosidade normativamente reconhecida devem ser precedidos de justificação expressa quanto à sua compatibilidade com o art. 145, § 3º, da Constituição, à semelhança do que a Lei de Responsabilidade Fiscal já exige no plano orçamentário, tratando-se de exigência de motivação, e não de proibição, realizável sem alteração legislativa;
b) no plano da calibragem, se o benefício deve subsistir, que subsista graduado, reservando-se a desoneração integral aos produtos de menor toxicidade e às alternativas de controle biológico, e reduzindo-a progressivamente conforme a classificação toxicológica se agrave, conversão que transformaria o regime de renúncia indiferenciada em instrumento efetivamente indutor, na linha do que sustenta Cavalcante (2012);
c) no plano da competência tributária, a exclusão dos agrotóxicos do rol do Imposto Seletivo não decorre de impedimento constitucional, uma vez que a competência do art. 153, VIII, alcança bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, categoria em que os produtos submetidos a registro toxicológico obrigatório se inserem com folga, tratando-se de escolha do legislador complementar, revisível por lei complementar e sem necessidade de emenda.

Registre-se, por fim, a dimensão internacional do problema. A Agenda 2030 das Nações Unidas estabelece metas relativas à produção e ao consumo responsáveis e à proteção dos ecossistemas terrestres (ONU, 2015), e a incoerência entre o discurso de alinhamento a essa agenda e a manutenção de renúncia fiscal para produtos de periculosidade reconhecida é precisamente o tipo de contradição que a positivação do princípio da defesa do meio ambiente deveria tornar visível e sindicável.

5 CONCLUSÃO

Indagou-se, ao início, se a manutenção e a prorrogação do regime fiscal favorecido dos agrotóxicos são compatíveis com o princípio da defesa do meio ambiente, positivado no art. 145, § 3º, da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 132/2023. A hipótese confirmou-se em parte, e a delimitação é relevante.

Confirmou-se quanto ao ato de prorrogação. O Convênio ICMS nº 79/2025 renovou, até dezembro de 2027, benefício fiscal incidente sobre produtos de periculosidade normativamente reconhecida, sem que se tenha demonstrado a persistência das razões que o justificaram, a efetividade quanto à finalidade declarada ou a sua compatibilidade com o parâmetro constitucional então já

vigente. Ato praticado sob a norma nova a ela se submete, e a ausência de justificação configura vício que o art. 145, § 3º, mesmo em sua eficácia mínima, é apto a revelar.

Não se confirmou, contudo, na formulação mais ampla que se poderia ser tentado a sustentar. Não se demonstrou que todo benefício fiscal a insumo agropecuário seja, por si só, inconstitucional. O art. 187 da Constituição autoriza o uso de instrumentos fiscais na política agrícola, e o Supremo Tribunal Federal reafirmou essa autorização. O que se sustenta é que tal autorização não dispensa a compatibilização com os princípios do Sistema Tributário Nacional, entre os quais figura, desde dezembro de 2023, a defesa do meio ambiente.

Duas contribuições se destacam. A primeira é a delimitação do que o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.553 e nº 7.755 efetivamente decidiu. A causa foi proposta sete anos antes da reforma, decidida sob a chave do art. 187 e sem enfrentar o art. 145, § 3º como parâmetro autônomo. A questão constitucional que este artigo formula permanece, portanto, aberta.

A segunda é a distinção entre manter e renovar. Benefícios preexistentes podem invocar a proteção da confiança; atos de renovação praticados sob a vigência do novo parâmetro não podem. É nessa distinção que reside a via de controle aqui proposta, e é ela que permite formular exigência realista, de justificação e de graduação, em lugar de pedido de supressão abrupta que a cadeia produtiva não absorveria e que a própria diretriz de atenuação da regressividade desaconselha.

Como limitação do estudo, registre-se que a análise do julgamento apoiou-se em registros do resultado e dos fundamentos prevalecentes, sendo recomendável o cotejo com o inteiro teor dos acórdãos para o exame de nuances argumentativas de cada voto.

Permanece aberta agenda de pesquisa que este trabalho apenas delimita. A verificação empírica do repasse da renúncia ao preço final do alimento é o dado que falta a ambos os lados da controvérsia e que, uma vez produzido, deslocaria o debate do terreno das presunções para o dos fatos. E a construção de uma metodologia de avaliação periódica de gastos tributários ambientalmente relevantes constitui tarefa que a dogmática tributária haverá de enfrentar, sob pena de o princípio inscrito no art. 145, § 3º permanecer, como tantos outros, mais proclamado do que realizado.

AGRADECIMENTOS

Este artigo resulta de pesquisa desenvolvida no âmbito do mestrado da autora no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, sob orientação do Professor Doutor André Folloni, a quem a autora agradece pela orientação. A autora declara não haver conflito de interesses e informa não ter recebido financiamento específico para esta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALFAIA, F. L. A extrafiscalidade como instrumento de proteção ambiental. **Revista de Estudos Jurídicos do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, jul. 2020.

ANDRADE, J. M. A. de. **Imposto seletivo e pecado: juízos críticos sobre tributação saudável**. São Paulo: IBDT, 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011**. Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2023a.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços, a Contribuição sobre Bens e Serviços e o Imposto Seletivo. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 2026**. Altera a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Brasília, DF: Presidência da República, 2026a.

BRASIL. **Lei nº 14.785, de 27 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre agrotóxicos e produtos de controle ambiental. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553/DF e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.755/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento em 18 dez. 2025. Acórdãos publicados em 15 abr. 2026. Brasília, DF: STF, 2026b.

CALIENDO, P. A extrafiscalidade como instrumento de implementação dos direitos fundamentais sociais no Brasil. **Revista Jurídica do Cesuca**, Cachoeirinha, v. 2, n. 4, 2015.

CAVALCANTE, D. L. **Direito tributário constitucional: estado fiscal, reforma tributária e proteção ao meio ambiente**. Inovações da Emenda Constitucional nº 132/2023: a proteção ambiental como princípio do sistema tributário brasileiro, 2024.

CAVALCANTE, D. L. A (in)sustentabilidade do atual modelo de incentivos fiscais com fins ambientais. *In*: CARVALHO, P. de B. (coord.). **Racionalização do sistema tributário**. São Paulo: Noeses, 2017. p. 199-217.

CAVALCANTE, D. L. Tributação ambiental: por uma remodelação ecológica dos tributos. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, 2012.

CAVALCANTE, D. L.; CALIENDO, P. Reflexões sobre o imposto seletivo voltado à proteção ambiental e sua regulamentação no PLP 68/2024. *In*: CAVALCANTE, D. L.; MENDES, L. G. (org.). **Tributação ambiental: imposto seletivo**. v. 2. São Paulo: Foco, 2024.

CONFAZ. **Convênio ICMS nº 100, de 4 de novembro de 1997**. Reduz a base de cálculo do ICMS nas saídas dos insumos agropecuários que especifica. Brasília, DF: Conselho Nacional de Política Fazendária, 1997.

CONFAZ. **Convênio ICMS nº 79, de 4 de julho de 2025**. Altera a cláusula sétima do Convênio ICMS nº 100/1997. Brasília, DF: Conselho Nacional de Política Fazendária, 2025.

FOLLONI, A. Competência tributária do Imposto Seletivo: o texto e seus contextos. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 57, 2024.

FOLLONI, A.; RICCI, H. C. Tributação ambiental e as limitações constitucionais ao poder de tributar. **Argumentum: Revista de Direito**, Marília, n. 15, 2014.

GUTINIEKI, J. O. B.; MENDONÇA, R. de S.; JANINI, T. C. Tributação ambiental no Brasil: concretização de políticas públicas ambientais e desenvolvimento sustentável. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 37, n. 1, p. 377-394, 2021.

LEÃO, M. T. **Controle da extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

LUSTOSA FILHO, J. O imposto seletivo na reforma tributária: a proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, Recife, v. 95, n. 2, p. 1-14, 2023.

MACHADO SEGUNDO, H. de B. **Lei Complementar 214/2025 comentada: reforma tributária, IBS, CBS e Imposto Seletivo**. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MONACO, I. R. Instrumentos econômicos e proteção ambiental: uma reflexão acerca dos incentivos fiscais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Goiânia, 2021.

NABAIS, J. C. Da sustentabilidade do Estado fiscal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Porto, a. 11, p. 95-126, 2014.

OLIVEIRA, J. M. D. de. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ONU. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2015.

PALOMO, T. *et al.* **Tax progressivity and inequality in Brazil: evidence from integrated administrative data**. Paris: EU Tax Observatory, 2025.

PIGOU, A. C. **The economics of welfare**. 4. ed. Londres: Macmillan, 1932.

SANTOS, F. F. P. V. dos; SCABORA, F. C. Tributação ambiental e extrafiscalidade no Brasil: incentivos fiscais e regressividade da tributação verde. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 52, p. 144-161, 2022.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. O direito constitucional-ambiental brasileiro e a governança judicial ecológica. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 11, n. 20, p. 42-110, 2019.

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e tributação na Constituição brasileira. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 57, p. 695-710, 2024.

ÁVILA, H. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 22. ed. São Paulo: Malheiros/JusPodivm, 2024.