



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer N.º 865/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 65/2025 que “Institui a criação do Programa de Agricultura Regenerativa (PAR) no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.”.

Autor (a): Deputado Paulo Araújo

Relator (a): Deputado (a) Diego Guimarães

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 05/02/2025 (fl. 02).

A proposição em referência institui a criação do Programa de Agricultura Regenerativa (PAR) no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

A justificativa apresentada possui a seguinte fundamentação:

De acordo com o portal da Crop Life Brasil (CLB), a agricultura regenerativa é um sistema onde a produção agrícola acontece ao mesmo tempo que propicia condições para a recuperação da natureza.

O sistema é descrito como um processo que melhora a saúde do solo e restaura o ambiente degradado, o que acaba contribuindo para a produtividade. O modelo de produção adota princípios agrícolas que reabilitam os ecossistemas e preservam os recursos naturais, no lugar de esgotá-los.

Na agricultura regenerativa, a saúde do solo é um parâmetro essencial que, simultaneamente, melhora a qualidade da água, da vegetação e da produtividade da terra.

O termo “agricultura regenerativa” foi criado na década de 1980 por Robert Rodale (fundador do Instituto Rodale), com o objetivo de melhorar a qualidade dos solos utilizando técnicas orgânicas. Para Rodale, este método melhora os recursos ao invés de destruí-los ou esgotá-los, incentivando a inovação contínua na lavoura, com foco no bem-estar ambiental, social e econômico.

Está estruturada sobre pilares conservacionistas que têm o potencial de acumular carbono orgânico no solo, aumentando a capacidade de retenção de água e nutrientes e dessa forma, contribuir para o sequestro de carbono atmosférico e aumento de produtividade. São cinco pilares: ● 1º - Minimização do preparo do solo ● 2º -



Diversificação de cultivos • 3º - Eliminação do solo nu • 4º - Incentivo à infiltração de água • 5º - Integração entre pecuária e cultivo. Na prática, a agricultura regenerativa é identificada como uma abordagem holística à agricultura que objetiva restaurar e melhorar a saúde ecológica, a biodiversidade e a fertilidade do solo, ao mesmo tempo em que produz alimentos.

A abordagem inclui práticas como o plantio direto e/ou mínimo revolvimento da terra, preservando as estruturas e nutrientes do solo; o uso de cobertura vegetal com foco no aumento de fertilidade; a rotação de culturas para reduzir a erosão e melhorar a saúde do solo; a integração de animais para diversificar e enriquecer os sistemas agrícolas (integração lavoura-pecuária), e o uso de práticas agroflorestais (integração lavoura-pecuária-floresta) para promover a biodiversidade e a resiliência do ecossistema.

As práticas adotadas na agricultura regenerativa são também empregadas nos diferentes modos de produção agrícola, incluindo a agricultura convencional. A diferença central está na visão do trabalho agrícola.

Na agricultura regenerativa, as fazendas são posicionadas como relacionais, caracterizadas pela coevolução entre os humanos e outras biotas da paisagem; onde o potencial inato dos sistemas vivos é percebido como proveniente do local; onde se mantém uma abertura ao pensamento e às práticas alternativas.

Em suma, a coexistência entre produção agropecuária e natureza é mais evidenciada em todas as etapas produtivas. Com base nessas informações é que apresento o presente Projeto de Lei, cujo objetivo é transformar o setor agrícola mato-grossense em uma força propulsora de regeneração ambiental, ao mesmo tempo em que promove a segurança alimentar e a geração de renda para os produtores locais. Isso porque este modelo de produção agrícola visa restaurar ecossistemas e melhorar a saúde do solo por meio de práticas como agrofloresta, consórcios de culturas e manejo integrado, que se alinham com a rica biodiversidade da região amazônica. Este modelo agrícola não apenas aumenta a produtividade de forma sustentável, mas também contribui para a retenção de carbono, a conservação da água e a proteção da fauna e flora locais.

À vista disso, ao valorizar práticas agrícolas regenerativas, o projeto contribui para a diversificação da produção, o aumento da resiliência climática e a redução de custos operacionais para os agricultores. Semelhante proposição tramita na Assembleia Legislativa do Acre de autoria do Deputado Afonso Fernandes (Solidariedade).

Diante do exposto, solicito o apoio dos Nobres Pares para a aprovação da presente proposição, certo da importância e utilidade que o projeto de lei apresenta.

A propositura foi, então, colocada em pauta de 05/02/2025 a 19/02/2025 (fls. 5v) e, depois, encaminhada para a Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária no dia 24/02/2025 (fls. 5v), tendo recebido parecer pela aprovação (fls. 6/12).

Submetido à deliberação dos eminentes Deputados durante a 40ª Sessão Ordinária, ocorreu a aprovação em Plenário no dia 11/06/2025 (fls. 13v), tendo cumprido a segunda



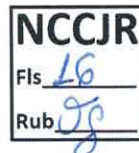
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



pauta de 11/06/2025 a 25/06/2025, sendo que na data de 26/06/2025 os autos foram encaminhados a esta Comissão para análise e parecer (fls. 13v).

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II. I. - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Consta da proposta, em seu corpo:

Art. 1º Fica criado o Programa de Agricultura Regenerativa (PAR), com o objetivo de promover práticas agrícolas que aumentem a produtividade e regenerem os solos degradados.

§ 1º O programa é destinado aos produtores agrícolas em geral.

§ 2º O programa busca fomentar a produção sustentável e a diversificação de cultivos.

§ 3º O programa fomenta, também, a agricultura sintrópica e agroflorestal.

Art. 2º Para o cumprimento do programa o Estado de Mato Grosso deverá fornecer corpo técnico para assistência especializada e certificar os produtos sustentáveis. Parágrafo único. Os responsáveis por coordenar o programa receberão treinamento para um melhor desenvolvimento das atividades.

Art. 3º O Estado de Mato Grosso poderá estabelecer serviço de acompanhamento periódico da execução das ações.

Art. 4º O Estado de Mato Grosso promoverá junto aos órgãos e parceiros competentes incentivos fiscais e, fortalecerá as feiras que promovem a venda direta ao consumidor e estabelece cadeias curtas de distribuição.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.II – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas: não existem projetos semelhantes em tramitação que pudessem ensejar a incidência dos arts. 194 e 195 do RI/ALMT, passando então para a análise quanto à constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição, nos termos do artigo 369, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

É certo que a repartição de competências no federalismo brasileiro está delineada nos arts. 21 e ss. da Carta Magna, organizando essa distribuição em eixos horizontais e verticais, assegurando a coexistência harmônica e pacífica entre a União, os Estados e os Municípios e



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



estabelecendo uma estrutura normativa que distribui, de forma lógica e coordenada, as atribuições legislativas e executivas entre os entes federativos.

Esclarecendo a matéria a doutrina assim explica a repartição constitucional de competências:

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA PRIVATIVA da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...) MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional* / Gilmar Ferreira mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933

No âmbito da competência formal a matéria será analisada quanto a repartição vertical, onde o legislador constituinte definiu as competências dos Entes Federativos, quando há permissão constitucional para que diferentes Entes Políticos legislem sobre uma mesma matéria, adotando-se a competência concorrente quando existe predominância da União para legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º da CF) e a competência concorrente e suplementar dos Estados. (24, §§ 1º, 2º e 3º da CF).

Cumprе ressaltar que a proposição almeja disciplinar questão afeta ao **meio ambiente**, uma vez que pretende estabelecer normas e diretrizes para a qualidade do ar no âmbito do Estado de Mato Grosso, estando inserida, portanto, no âmbito da **competência legislativa concorrente**, nos termos do art. 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal.

No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (§ 1º, art. 24, CF), sendo que esta competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados, (§ 1º, art. 24, CF). Imperioso consignar ainda que a competência legislativa plena dos Estados somente ocorrerá em caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais (§ 3º, art. 24, CF).

Nesse sentido, cumprе ressaltar que não existe lei federal que discipline a agricultura regenerativa em âmbito nacional. Entretanto, em que pese o mérito e o relevante interesse público da



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



proposta, a proposta apresenta condições que criam óbices para a sua aprovação, notadamente a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, por ofensa ao art. 2º e art. 63 I, ambos da Constituição Federal, e do art. 66, inciso V, da Constituição Estadual.¹

Isso porque a propositura impõe à Administração Estadual a obrigatoriedade de fornecimento de corpo técnico para assistência especializada a agricultores (art. 2º) e a concessão de incentivos fiscais (art. 4º), esbarrando nas disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) que não autoriza e considera como irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação sem que tenha a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (arts. 15 e 16, LRF), bem como determina que a concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, LRF).

O parlamentar não pode nem mesmo apresentar emenda ao projeto de lei de iniciativa do poder Executivo que acarrete aumento de despesas. Nesse sentido já deliberou o colendo STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI Nº 15.188/2018 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DA LEI Nº 13.930/2012 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. QUADRO DE PESSOAL DO INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO ARROZ. NORMAS SOBRE PROMOÇÕES E GRATIFICAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ACRESCIDAS POR EMENDA PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. AUMENTO DE DESPESA. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. OFENSA AO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º, CF). JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello. 2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada

¹ Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 66 Compete privativamente ao Governador do Estado: V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei;



ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei. 3. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou em inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo originalmente previsto na lei entre as promoções, tornado-as mais frequentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente. (STF - ADI: 6072 RS, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 30/08/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/09/2019)

Em razão do exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade formal** da proposição.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

O controle de constitucionalidade material consiste na verificação da compatibilidade do conteúdo normativo com os princípios, regras e valores estabelecidos pelas Constituições Federal e pela Constituição Estadual de Mato Grosso (CEMT), especialmente no que tange à proteção de direitos fundamentais e à repartição funcional entre os Poderes, demandando reflexão sobre os valores fundamentais da sociedade brasileira consagrados na Constituição.

Nessa senda, Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, citando a obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

(...) inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à “matéria” do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico.

(...) A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade ou ao princípio da proibição de excesso, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5).²

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito conteudístico da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada.

(...) Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

No mérito, a proposta de lei não apresenta vício de inconstitucionalidade material, porque o seu conteúdo não viola princípios, valores ou direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição Federal.

A propositura insere-se no contexto dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado, estando em consonância com os ditames da Constituição Federal (art. 225) e da Constituição Estadual (art. 263), vez que a agricultura regenerativa pretende, ao fim e ao cabo, minimizar o processo de degradação do meio ambiente através de práticas de agricultura sustentáveis.

Em tempos de mudanças climáticas, demanda por alimentos e degradação do solo, a agricultura regenerativa surge como uma alternativa viável e benéfica para reabilitar o solo e mantê-lo produtivo pelo maior tempo possível.

Portanto, opina-se pela constitucionalidade material.

² MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021. Fls. 90/92). Grifos nossos.



II.V – Da Legalidade, Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à legalidade, juridicidade e regimentalidade, a proposição legislativa não está em perfeita sintonia com os princípios constitucionais, com o Regimento Interno desta Casa de Leis, logo, opinamos pela desaprovação do presente projeto de lei.

O projeto de lei apresenta lacunas que impedem a sua aprovação, tendo em vista que “cria” um programa governamental, de alto impacto, inclusive, considerando o perfil agrícola do estado de Mato Grosso, sem apresentar nenhum tipo de metas, diretrizes ou indicadores que possibilitem a correta aferição dos resultados.

Os indicadores têm relação direta com o “desenho” do *programa*, tratando-se dos principais instrumentos, pois possibilita a visualização e a compreensão tanto da necessidade quanto das ações que devam ser desenvolvidas para alcançar os objetivos propostos (aferição dos efeitos benéficos ou nocivos para o público-alvo decorrentes dos produtos e serviços entregues pelas ações empreendidas no contexto do programa). Existem diversas metodologias orientadas a explicitar a teoria de um programa governamental, porém, a propositura não apresenta nenhuma.

O projeto de lei apresenta a ideia de adoção de práticas sustentáveis no campo, contudo, sem apresentar concretamente qual é a demanda para a realidade local que será impactada com a futura lei.

A complexidade do tecido social e a demanda da população exige uma administração pública altamente especializada, de modo a gerar bens e serviços que sejam condizentes com a realidade existente, sob pena de gerar expectativas não atendidas em determinados setores da sociedade e desperdiçar recursos públicos.

É o parecer.



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 65/2025, de autoria do Deputado Paulo Araújo.

Sala das Comissões, em 12 de 08 de 2025.

V – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 65/2025 – Parecer N.º 865/2025/CCJR
Reunião da Comissão em 12 / 08 / 2025
Presidente: Deputado (a) Eduardo Botelho
Relator (a): Deputado (a) Diego Guimarães

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 65/2025, de autoria do Deputado Paulo Araújo.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	