



Parecer N.º 935/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 825/2024, que “Institui a Política Estadual de Fertilizantes e a Política Especial Tributária Destinada à Cadeia Produtiva de Fertilizantes.”.

Nos termos do Substitutivo Integral N.º 01, assim ementado:

“Acrescenta dispositivos à Lei nº 12.777, de 20 de dezembro de 2024, para incluir objetivos gerais no Plano Estadual de Fertilizantes e diretrizes na Política Tributária de Incentivo à Cadeia Produtiva de Fertilizantes”.

Autor: Deputado Dr. João

Relator (a): Deputado (a)

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 24/04/2024 (fl. 02), sendo lida na mesma data durante a 20ª Sessão Ordinária e posto na primeira pauta no mesmo dia com o término do cumprimento de pauta em 08/05/2024 (fl. 23v).

Após, foi encaminhada à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária no dia 09/05/2024 (fl. 07v) para a confecção do parecer, quando o Autor da propositura apresentou o Substitutivo Integral N.º 01 (fls. 24/26) para acrescentar dispositivos à Lei nº 12.777 de 20 de dezembro de 2024 e incluir objetivos gerais no Plano Estadual de Fertilizantes e diretrizes na Política Tributária de Incentivo à Cadeia Produtiva de Fertilizantes, mediante a seguinte justificativa:

A presente proposição legislativa tem por objetivo aperfeiçoar a Lei nº 12.777, de 20 de dezembro de 2024, que instituiu o Plano Estadual de Fertilizantes, Insumos para Nutrição de Plantas e Bioinsumos. Para tanto, inclui objetivos gerais mais específicos e diretrizes direcionadas à adoção de uma Política Tributária de Incentivo à Cadeia Produtiva de Fertilizantes, complementando o arcabouço já existente. A iniciativa está em consonância com as metas e objetivos do Decreto Federal nº 10.991/2022, que instituiu o Plano Nacional de Fertilizantes 2022-2050 e o Conselho Nacional de Fertilizantes e Nutrição de Plantas. O fortalecimento da capacidade de produção local, a redução de custos logísticos e a promoção de pesquisa e inovação são eixos primordiais para reduzir a dependência externa de fertilizantes e elevar a competitividade do agronegócio brasileiro, especialmente em Mato Grosso, estado de grande relevância no cenário agrícola nacional. Ao inserir o art. 2º-A na Lei nº 12.777/2024, o texto explicita os objetivos gerais do Plano, o que assegura maior clareza e direcionamento para os órgãos estaduais competentes e para os setores envolvidos. O fomento da produção local, o estímulo à pesquisa e o aperfeiçoamento da logística compõem as prioridades que, na prática, irão consolidar um ambiente



favorável à modernização da cadeia de fertilizantes. A criação do art. 5º-A define as diretrizes fundamentais de uma Política Tributária de Incentivo, possibilitando a atração de empreendimentos industriais, a disponibilização de recursos financeiros para novas plantas de produção de fertilizantes e o desenvolvimento de Centros Tecnológicos. Tal medida é essencial para adequar a carga tributária e a infraestrutura logística, alinhando os interesses do poder público, dos investidores e do setor produtivo em um modelo de cooperação benéfico à economia local. Com a possibilidade de expandir a produção interna, o Estado de Mato Grosso diminui a vulnerabilidade frente às oscilações do mercado internacional, elevando a competitividade dos produtores rurais. A adoção de medidas capazes de ampliar a produção de fertilizantes em Mato Grosso traz inúmeros benefícios de ordem social, econômica e ambiental. Em primeiro lugar, ao fortalecer a produção interna, o estado reduz significativamente sua dependência das importações e, consequentemente, a exposição às variações do mercado internacional. Essa autonomia eleva a competitividade dos produtores rurais, que passam a contar com insumos mais acessíveis e a enfrentar custos de produção menores, impulsionando o desenvolvimento econômico local. Além disso, o estabelecimento de incentivos fiscais e a criação de condições mais favoráveis para o setor tendem a atrair novos investimentos industriais, ao mesmo tempo em que fortalecem os empreendimentos já existentes. Essa dinâmica fomenta a criação de emprego e renda, ao abrir espaço para a consolidação de novas plantas de produção, bem como para o aperfeiçoamento tecnológico. O resultado é um círculo virtuoso que movimenta a economia regional, eleva o nível de qualificação profissional e amplia as possibilidades de inovação na agricultura. Por fim, o foco na sustentabilidade e na aplicação de tecnologias mais limpas garante que esse avanço econômico seja conduzido de forma ambientalmente responsável. Investir em pesquisa, inovação e no aproveitamento de resíduos orgânicos não apenas diminui o impacto ambiental das práticas agrícolas, como também contribui para a construção de um futuro em que a preservação dos recursos naturais e o bem-estar das comunidades rurais sejam efetivamente integrados ao desenvolvimento econômico. Dessa maneira, a iniciativa de expandir e modernizar o setor de fertilizantes em Mato Grosso reforça a busca por um equilíbrio entre o crescimento da atividade agroindustrial, a promoção de melhores condições de vida para a população e a garantia de um ambiente saudável para as gerações vindouras. Diante de todo o exposto, solicita-se o apoio dos Nobres Pares desta Casa para a aprovação do presente Projeto de Lei.

Na sequência, a proposição recebeu parecer favorável à aprovação da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária (fls. 27-35), tendo sido aprovada em 1ª votação durante a 45ª Sessão Ordinária, realizada no dia 25/06/2025, para, na sequência, ser colocada na segunda pauta no dia 02/07/2025 com o término do cumprimento de segunda pauta em 16/07/2025, conforme fl. 35v.

Posteriormente, a proposição recebeu encaminhamento a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR na data de 17/07/2025.

Submete-se, portanto, a esta Comissão o Projeto de Lei N.º 825/2024, de autoria do Deputado Dr. João, no intuito de ser analisado quanto aos aspectos constitucional, legal, jurídico e regimental.



No âmbito desta, restou esgotado o prazo regimental sem que emendas e/ou substitutivos fossem apresentados, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para a análise e o parecer.

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, no âmbito desta CCJR 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.

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.

Nos termos do Substitutivo Integral N.º 01, o referido projeto de lei pretende acrescentar dispositivos à Lei nº 12.777 de 20 de dezembro de 2024 e incluir objetivos gerais no Plano Estadual de Fertilizantes e diretrizes na Política Tributária de Incentivo à Cadeia Produtiva de Fertilizantes, assim redigido:

Art. 1º Fica acrescentado o Art. 2º-A na Lei nº 12.777/2024, com seguinte redação:
“Art. 2º-A São objetivos gerais do Plano Estadual de Fertilizantes, Insumos para Nutrição de Plantas e Bioinsumos:



I – aumentar a produção e a oferta de fertilizantes de eficiência aumentada, bem como de fertilizantes orgânicos, organominerais, remineralizadores, bioinsumos e subprodutos com potencial para a nutrição de plantas oriundos de cadeias emergentes orgânicas;

II – reduzir os custos logísticos da cadeia de produção e de distribuição estadual de fertilizantes e insumos para a nutrição de plantas;

III – incentivar a destinação de recursos para o fomento da ciência, tecnologia e inovação em fertilizantes e insumos para a nutrição de plantas no Estado de Mato Grosso.

Art. 2º Fica acrescentado o Art. 5º-A na Lei nº 12.777/2024, com seguinte redação:

“Art. 5º-A São diretrizes da Política Tributária de Incentivo à Cadeia Produtiva de Fertilizantes:

I – incentivar a atração de empreendimentos voltados ao setor, por meio de uma política tributária especial;

II – fomentar a disponibilização de recursos para o financiamento e o estímulo necessários à instalação de novas plantas de produção de fertilizantes;

III – estimular o investimento na criação de Centros Tecnológicos destinados ao desenvolvimento de tecnologias para a produção de fertilizantes;

IV – incentivar a aplicação de recursos em estrutura logística, especialmente na expansão e ampliação de malhas de gasoduto e no escoamento da produção voltada à cadeia de fertilizantes e insumos para nutrição de plantas”.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.II – Das Preliminares:

Compulsando os autos, verifica-se ainda que existe questão preliminar a ser analisada, qual seja, o Substitutivo Integral Nº 01, apresentado pelo próprio autor da propositura, passando, então, para a análise quanto à constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição, nos termos do artigo 369, inciso I, *a*, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

Nesse sentido, cumpre assinalar que o Substitutivo apresentado observa ao disposto na LC 95/98, concernente à elaboração e à redação das leis, bem como atende à inteligência do inciso VIII, art. 155, e do *caput* do art. 188, ambos do Regimento Interno, pois ele apresenta relação direta com a proposição original. Desse mesmo, por conseguinte, verifica-se que restou prejudicado o texto original do Projeto de Lei N.º 825/2024 em razão do Substitutivo Integral Nº 01, nos termos do inciso III, art. 194 do RIALMT.



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

A proposição almeja disciplinar questões afetas **à tributação e à proteção do meio ambiente e ao controle da poluição** uma vez que disciplina incentivos à cadeia produtiva de fertilizantes, pretendendo disciplinar a produção de fertilizantes no estado de Mato Grosso, sendo, portanto, de competência concorrente, nos termos dos incisos I e VI, art. 24, CFRB, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

No âmbito da legislação concorrente, a doutrina classifica-a em *cumulativa* sempre que inexistir limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro, e em *não cumulativa*, que propriamente estabelece a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação.

Assim, adotando a competência concorrente não-cumulativa ou vertical, a Constituição Federal prevê a competência da União para o estabelecimento de normas gerais e dos Estados e do Distrito Federal para especificá-las, através de suas respectivas leis, de acordo com às peculiaridades locais, também denominada como *competência suplementar* dos Estados-membros e Distrito Federal, com supedâneo no art. 24, § 2º, CF.

Note-se ainda que, doutrinariamente, podemos dividir a *competência suplementar* dos Estados-membros e do Distrito Federal em duas espécies: *competência complementar* e *competência supletiva*. A primeira dependerá de prévia existência de lei federal a ser especificada pelos Estados-membros e Distrito Federal. Por sua vez, a segunda aparecerá em virtude da inércia da União em editar a lei federal, quando então, os Estados e o Distrito Federal, temporariamente, adquirirão competência plena tanto para edição das normas de caráter geral, quanto para normas específicas (CF, art. 24, §§ 3º e 4º).



Dessa forma, dentro do âmbito da competência legislativa concorrente, é constitucionalmente possível o estabelecimento de regras definidoras Plano Estadual de Fertilizantes, Insumos para Nutrição de Plantas e Bioinsumos e à Política Tributária de Incentivo à Cadeia Produtiva de Fertilizantes, opinando, portanto, pela **constitucionalidade formal da propositura**.

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.

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 costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos).¹

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. (...)

¹ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.Fls. 90/92). Grifos nossos.



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.²

No mérito, a proposta de lei não padece de vício (inconstitucionalidade material) uma vez que (a) respeita o princípio da separação dos Poderes, nos termos do inciso III, art. 60, Constituição Federal, (b) observa a competência prevista no art. 39 da Constituição Estadual, (c) combate a poluição e promove o meio ambiente ecologicamente equilibrado, defendendo-o e preservando-o para as presentes e futuras gerações, tendo em vista que insere, dentre os objetivos gerais do Plano Estadual de Fertilizantes, o aumento na produção e na oferta de fertilizantes orgânicos, organominerais, remineralizadores, bioinsumos e subprodutos com potencial para a nutrição de plantas oriundos de cadeias emergentes orgânicas, nos termos do inciso V e caput do art. 263, Constituição Estadual e (d) autoriza a implementação de política tributária especial como forma de incentivo e fomento ao setor nas diretrizes da Política Tributária de Incentivo à Cadeia Produtiva de Fertilizantes já existente no estado de Mato Grosso, nos termos do art. 25, Constituição Estadual.

Diante do exposto, opina-se pela **constitucionalidade material**.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

No tocante à juridicidade, verifica-se a compatibilidade do Substitutivo Integral N.º 01 com o ordenamento jurídico vigente, em especial com as normas infraconstitucionais que disciplinam a atuação do Estado no campo da tributação, proteção ao meio ambiente e controle da poluição.

A matéria apresenta conteúdo normativo harmônico, sem vícios formais ou materiais, e respeita os limites da atuação parlamentar, pois acrescenta “objetivos gerais” aos objetivos estratégicos do Plano Estadual de Fertilizantes, Insumos para Nutrição de Plantas e Bioinsumos existentes na Lei 12.777, de 20 de dezembro de 2024, bem como adiciona “diretrizes” à Política Tributária Estadual de Incentivo à Cadeia Produtiva de Fertilizantes existente no mesmo diploma normativo.

Assim, encontra amparo e aderência à legislação estadual em vigor, uma vez que apresenta tão somente comandos abstratos e genéricos relativos ao conteúdo e às finalidades de programa e política já existentes no estado de Mato Grosso por força de lei, ou seja, são meras diretrizes que nortearão o Executivo quando da implantação da política pública, sem que isso implique na eliminação da escolha quanto à forma mais adequada de concretização da referida política pública, logo, não imiscuindo na seara de atuação do Poder Executivo.



Quanto à regimentalidade, verifica-se o atendimento aos requisitos formais previstos no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, especialmente no que se refere à iniciativa parlamentar (art. 165), à competência das comissões temáticas (arts. 168, 172 a 175), à regular instrução processual e à inexistência de impedimentos à tramitação (art. 155).

Inexistem, portanto, óbices de natureza jurídica ou regimental ao regular prosseguimento da proposição, que reforça e complementa o conjunto de políticas públicas já instituídas no âmbito estadual.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 825/2024, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, ambos de autoria do Deputado Dr. João.

Sala das Comissões, em 26 de 08 de 2025.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 825/2024 <i>Nos termos do Substitutivo Integral N.º 01 – Parecer N.º 935/2025/CCJR</i>	
Reunião da Comissão em	26 / 08 / 2025
Presidente: Deputado (a)	EdUARdo Botelho
Relator: Deputado (a)	Luizgo Silva

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 825/2024, nos termos do Substitutivo Integral N.º 01 , ambos de autoria do Deputado Dr. João.

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