



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Nilto Tatto

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 350, DE 2023

Apensado: PDL nº 396/2023

Susta do Decreto nº 11.688, de 5 de dezembro de 2023.

**AUTOR:** Deputado DELEGADO FÁBIO COSTA

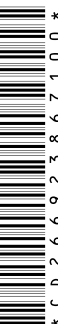
**RELATOR:** Deputado NILTO TATTO

**I - RELATÓRIO**

O Projeto de Decreto Legislativo nº 350, de 2023, pretende sustar o Decreto nº 11.688, de 5 de dezembro de 2023, que altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, e sobre a destinação de terras públicas da União em consonância com os art. 188, art. 225 e art. 231 da Constituição, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

Foi apensado ao projeto original o PDL nº 396/2023, de autoria do Sr. Lucio Mosquini, que pretende sustar os efeitos do § 9º do Art. 12 do Decreto nº 11.688, de 05 de setembro de 2023, e também sustar os efeitos do Ofício Circular nº 1296/2023/DF/SEDE/INCRAINCRRA, em 05 de outubro de 2023, com orientações acerca das alterações na regularização fundiária, ocorridas devido à edição do Decreto 11.688, de 05 de setembro de 2023.

O projeto foi distribuído às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e





# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Gabinete do Deputado Federal Nilto Tatto

Desenvolvimento Rural e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 RICD).

Após a análise pelas Comissões, a proposição será objeto de apreciação pelo Plenário e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso I e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

### II - VOTO DO RELATOR

O PDL nº 350/2023 susta integralmente o Decreto nº 11.688/2023, sob o argumento de que o ato presidencial teria, de um lado, excluído indevidamente o Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA - da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais e, de outro, estabelecido uma ordem de prioridades para destinação de glebas públicas que “praticamente inviabilizaria” a política de regularização fundiária na Amazônia Legal, afrontando os arts. 5º e 6º da Lei nº 11.952/2009.

Já o PDL nº 396/2023, por sua vez, pretende sustar especificamente o § 9º do art. 12 do Decreto nº 11.688/2023 e o Ofício Circular nº 1.296/2023/DF/SEDE/INCRA-INCRA, alegando que tais atos teriam instaurado uma “moratória” informal e indefinida sobre os processos de regularização fundiária conduzidos pelo INCRA, com grave prejuízo sobretudo a agricultores familiares de baixa renda.

Cumprido, de início, recordar que o instrumento do decreto legislativo, com fundamento no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, tem natureza excepcional: destina-se a sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Não se trata, portanto, de mecanismo para revisão de escolhas legítimas de política pública feitas no âmbito de competência própria do Executivo, tampouco de via adequada para rediscutir, em abstrato, a conveniência e a oportunidade de uma orientação administrativa.

Nesse sentido, caberia aos autores dos PDLs demonstrar, de modo preciso, em que medida o Decreto nº 11.688/2023 teria ultrapassado os limites





# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Gabinete do Deputado Federal Nilto Tatto

traçados pela Lei nº 11.952/2009 ou contrariado o texto constitucional. Essa demonstração, contudo, não se verifica nas justificações apresentadas, que se limitam a manifestar discordância política em relação às prioridades estabelecidas para a destinação de terras públicas e a imputar, sem respaldo técnico ou jurídico consistente, supostos efeitos de paralisação da regularização fundiária.

Ao se examinar o Decreto nº 11.688/2023, observa-se que ele justamente reafirma e concretiza comandos constitucionais expressos relativos à destinação de terras públicas e à proteção socioambiental: o art. 188 da Constituição, que vincula terras devolutas prioritariamente à reforma agrária e à colonização; o art. 225, que impõe ao Poder Público o dever de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive por meio de unidades de conservação; o art. 231, que reconhece os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam; bem como o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assegura às comunidades remanescentes de quilombos a propriedade definitiva de suas terras. O decreto também se harmoniza com a Lei nº 11.284/2006, que disciplina a gestão de florestas públicas, e com a própria Lei nº 11.952/2009, ao organizar, no plano infralegal, as formas de destinação de terras da União e do INCRA e a regularização fundiária de ocupações rurais.

Longe de “praticamente inviabilizar” a regularização fundiária, o Decreto nº 11.688/2023 estrutura uma política de destinação de terras públicas que combina, de forma equilibrada, a regularização de ocupações individuais – incluindo agricultores familiares – com a satisfação de demandas coletivas e de alto interesse público, como a criação e ampliação de unidades de conservação, a demarcação de terras indígenas, territórios quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais, a reforma agrária e as concessões florestais orientadas pela gestão sustentável. Ao estabelecer prioridades para essas destinações, o decreto não suprime o direito de regularização de posseiros legítimos, tampouco impede ou atrasa, de modo absoluto, a titulação individual; apenas afirma que, na distribuição de um patrimônio fundiário público historicamente alvo de grilagem e conflitos, devem ser considerados, em primeiro plano, direitos socioambientais também protegidos pela Constituição e longamente negligenciados pelo Estado.





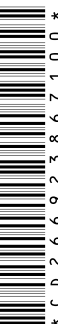
# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Gabinete do Deputado Federal Nilto Tatto

É importante destacar que as terras públicas federais não destinadas concentram, historicamente, parcela significativa do desmatamento ilegal e dos conflitos no campo, sobretudo na Amazônia Legal. A ausência de destinação clara e a fragilidade da governança fundiária nessas áreas alimentam práticas de grilagem, degradação ambiental e violência contra comunidades tradicionais e pequenos agricultores. Ao orientar que tais glebas sejam avaliadas, em primeiro lugar, para fins de unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas, territórios de outros povos e comunidades tradicionais, assentamentos de reforma agrária, concessões florestais e políticas de prevenção e controle do desmatamento, o Decreto nº 11.688/2023 contribui para reduzir o estoque de terras à disposição da ocupação irregular e para reforçar o ordenamento territorial compatível com a função socioambiental da terra. Trata-se, portanto, de medida alinhada à política climática, às metas de combate ao desmatamento e ao dever de proteção de bens ambientais de uso comum do povo, essenciais à sadia qualidade de vida, nos termos do art. 225 da Constituição.

Nesse contexto, a afirmação de que o decreto violaria os arts. 5º e 6º da Lei nº 11.952/2009 não se sustenta. A lei estabelece requisitos e parâmetros para a regularização de ocupações rurais em terras da União, mas não confere primazia absoluta e incondicionada à titulação individual em detrimento de outras formas de destinação igualmente amparadas pela Constituição e por leis específicas. O decreto apenas disciplina, no âmbito da competência regulamentar do Executivo, a forma como se dará a análise das glebas públicas, em qual ordem de prioridades e com que critérios de interesse público. Continuam assegurados, no marco legal vigente, os direitos de ocupantes que preencham os requisitos da Lei nº 11.952/2009, mas tais direitos precisam ser conciliados com as demais categorias de destinação constitucionalmente tuteladas. Não há, assim, exorbitação do poder regulamentar, mas sim exercício legítimo de discricionariedade administrativa na compatibilização de múltiplos objetivos públicos.

Quanto à alegação de que a retirada do Ministério da Agricultura e Pecuária da composição da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais tornaria o decreto inconstitucional, cabe observar





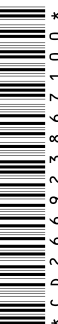
# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Gabinete do Deputado Federal Nilto Tatto

que a definição da estrutura interna da Administração Pública, incluindo a composição de câmaras técnicas, comissões e instâncias colegiadas, insere-se no âmbito da competência organizatória do Poder Executivo. Não existe qualquer imposição constitucional ou legal de que o MAPA deva necessariamente compor aquele colegiado, nem se pode afirmar que sua ausência inviabilize a consideração de interesses do setor agropecuário na formulação da política fundiária. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, que coordena a Câmara, e o próprio INCRA têm, entre suas atribuições, a promoção da agricultura familiar, a reforma agrária e a regularização fundiária. Ademais, o decreto não impede que o MAPA seja ouvido em caráter consultivo sempre que necessário, nem o exclui das demais instâncias de formulação de políticas públicas para o campo. Converter divergências quanto à composição de uma câmara técnica em fundamento para sustar um decreto inteiro extrapola, essa sim, os limites do controle político previsto no art. 49, V, da Constituição.

No que tange especificamente ao PDL nº 396/2023, é preciso registrar, em primeiro lugar, a inadequação do pedido de sustação de um ofício circular interno do INCRA por meio de decreto legislativo. O art. 49, V, da Constituição refere-se a atos normativos do Poder Executivo com caráter geral e abstrato, editados com fundamento no poder regulamentar ou em delegação legislativa. O Ofício Circular nº 1.296/2023/DF/SEDE/INCRA-INCRA constitui ato administrativo interno, de natureza eminentemente orientativa e operacional, voltado a disciplinar procedimentos nas superintendências regionais da autarquia. Não se trata de regulamento autônomo ou delegação legislativa, razão pela qual não se enquadra no campo de incidência do controle político exercido via decreto legislativo. Sobre esse ponto, o PDL em exame parte de premissa equivocada quanto ao alcance do art. 49, V, e tenta estender um mecanismo extraordinário de controle a atos corriqueiros de gestão administrativa.

Também não procede a interpretação de que o § 9º do art. 12 do Decreto nº 11.688/2023 teria instaurado uma moratória ilimitada da regularização fundiária. Ao tratar das florestas públicas, o referido dispositivo tão somente reforça que sua destinação deve observar as categorias previstas na Lei nº 11.284/2006 – unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas, outros territórios





# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Gabinete do Deputado Federal Nilto Tatto

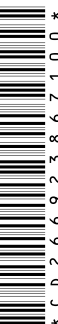
tradicionais, concessões florestais e formas de destinação compatíveis com a gestão sustentável das florestas.

Importa sublinhar que o Decreto nº 11.688/2023 não impede a regularização fundiária de demandantes individuais, inclusive agricultores familiares, mas prioriza, na destinação de terras públicas, demandas de caráter coletivo e de interesse geral da sociedade, como a proteção de ecossistemas estratégicos, a segurança territorial de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, a implementação de assentamentos de reforma agrária e a consolidação de concessões florestais sustentáveis. A opção por colocar tais destinações no centro da política fundiária não elimina o processo de titulação de posseiros legítimos; apenas afirma que, na disputa por um recurso fundiário escasso e objeto de intensa pressão predatória, os grupos historicamente vulnerabilizados e os bens ambientais de uso comum devem receber proteção prioritária. Essa escolha é legítima, legal e coerente com o compromisso do Estado brasileiro de reparar danos e violências históricas cometidas contra povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais e contra a própria natureza.

Em síntese, a destinação prioritária de terras públicas prevista no Decreto nº 11.688/2023 não conflita, não impede e não atrasa, de forma ilegítima, a regularização fundiária de posseiros que preenchem os requisitos legais. O que se faz é trazer para o centro da política fundiária nacional o reconhecimento e a satisfação de direitos socioambientais historicamente negados, ao mesmo tempo em que se responde aos desafios da crise climática e da perda de biodiversidade. Reconhece-se, nesse processo, o papel fundamental dos grupos sociais que fazem uso coletivo da terra e do território na proteção ambiental e na reprodução de seus modos de vida, em consonância com a Constituição Federal e com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na seara ambiental e de direitos humanos.

Por todo o exposto, somos pela **rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 350, de 2023, e de seu apensado, Projeto de Decreto Legislativo nº 396, de 2023.**

Sala da Comissão, em 27 de março de 2026.





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete do Deputado Federal Nilto Tatto**

**Deputado NILTO TATTO**  
**Relator**

Apresentação: 27/03/2026 09:34:52.393 - CMAD  
PRL 1 CMADS => PDL 350/2023

**PRL n.1**



Câmara dos Deputados | Anexo III – Gabinete 502 | CEP 70.160-900 – Brasília/DF  
Telefone (61) 3215-5502 | [dep.niltotatto@camara.leg.br](mailto:dep.niltotatto@camara.leg.br)

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD266923867100>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Nilto Tatto



\* C D 2 6 6 9 2 3 8 6 7 1 0 0 \*