



## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº \_\_\_\_\_, DE 2026

Susta os efeitos da Portaria INCRA nº 1.861, de 21 de maio de 2026, que cria o Projeto de Assentamento Marcelino Chiarello, localizado no Município de Xanxerê, Estado de Santa Catarina.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Ficam sustados, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos da Portaria INCRA nº 1.861, de 21 de maio de 2026, que cria o Projeto de Assentamento Marcelino Chiarello, localizado no Município de Xanxerê, Estado de Santa Catarina.

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição tem por objetivo sustar os efeitos da [Portaria INCRA nº 1.861, de 21 de maio de 2026](#), que instituiu o Projeto de Assentamento Marcelino Chiarello, no Município de Xanxerê, Estado de Santa Catarina.

Cumprе esclarecer, desde logo, que a presente iniciativa não representa oposição à política pública de reforma agrária nem questiona a competência legal atribuída ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA para promover a criação de assentamentos rurais, nos termos da legislação vigente. **O propósito deste Projeto de Decreto Legislativo é assegurar a observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e preservar o adequado exercício da função**





**fiscalizatória atribuída ao Congresso Nacional diante da edição de ato administrativo de elevada repercussão patrimonial, fundiária, social e orçamentária.**

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 37, caput, que a Administração Pública deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios não se limitam ao cumprimento das formalidades legais, impondo igualmente o dever de motivação adequada dos atos administrativos, especialmente daqueles que importam alteração definitiva da destinação de bens públicos, comprometimento permanente de recursos públicos e implementação de políticas estatais de longo prazo.

A criação de projetos de assentamento constitui ato administrativo de elevada complexidade jurídica, econômica e social. Seus efeitos extrapolam a organização interna da Administração Pública, produzindo consequências permanentes sobre a política fundiária nacional, o patrimônio público, a aplicação de recursos orçamentários, a implantação de infraestrutura, a prestação de assistência técnica, a concessão de créditos públicos e a execução continuada de políticas governamentais.

Justamente por essa razão, exige-se que decisões dessa natureza sejam acompanhadas de motivação técnica consistente e individualizada, apta a demonstrar, de forma objetiva, a necessidade da medida, sua compatibilidade com o interesse público, sua viabilidade técnica, sua economicidade e as razões que justificam a escolha da destinação conferida ao imóvel público.

**O controle parlamentar mostra-se ainda mais necessário quando a destinação de patrimônio público pode produzir efeitos permanentes sobre direitos fundiários preexistentes e comprometer a segurança jurídica das relações estabelecidas sob a própria condução da Administração Pública. Em tais hipóteses, a transparência da motivação administrativa e a demonstração objetiva das razões que justificam a opção adotada**





**constituem pressupostos indispensáveis para o exercício da fiscalização constitucional atribuída ao Congresso Nacional.**

Com o objetivo de exercer adequadamente sua função constitucional de fiscalização, procedeu-se à análise do processo administrativo que instruiu a edição da Portaria impugnada. **Embora os autos contenham pareceres técnicos, manifestações jurídicas e documentos instrutórios, verifica-se que sua fundamentação revela-se predominantemente genérica, baseada em afirmações conclusivas, conferência documental e estimativas simplificadas, sem demonstração suficientemente robusta dos elementos que justificariam a criação do assentamento à luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.**

A própria documentação administrativa evidencia que um dos principais fundamentos utilizados para justificar a criação do assentamento foi a existência, desde 2016, de acampamento instalado na área objeto da Portaria, circunstância classificada pelos pareceres técnicos como demonstração de "demanda social concreta". Todavia, os autos não demonstram que a destinação da área decorreu de planejamento fundiário abrangente, de análise comparativa entre as diferentes formas legalmente possíveis de destinação do imóvel público ou de critérios técnicos objetivos que evidenciem a superioridade da solução adotada em relação às demais alternativas disponíveis.

Também não se identifica demonstração técnica suficientemente robusta do interesse público específico que justificaria a criação do assentamento. A fundamentação limita-se, em grande medida, ao reconhecimento da existência de acampamento instalado na região, sem apresentar diagnóstico socioeconômico aprofundado, avaliação de impactos, análise comparativa de alternativas ou estudos capazes de demonstrar que a criação do assentamento representa a solução mais eficiente, econômica e adequada para a consecução dos objetivos da política pública.

Sob o aspecto técnico, parcela significativa da instrução processual consiste na conferência da regularidade documental do imóvel, mediante





apresentação de plantas, memoriais descritivos, registros cadastrais e demais documentos formais. Entretanto, não se identificam estudos individualizados acerca da viabilidade econômica do empreendimento, da sustentabilidade produtiva dos futuros lotes, da efetiva capacidade de geração de renda das unidades familiares ou da aptidão da área para assegurar o êxito da política pública pretendida.

Inclusive, a definição da capacidade estimada de atendimento decorre, essencialmente, da divisão da área agricultável disponível por módulos médios utilizados em outros projetos de assentamento, sem demonstração técnica específica que justifique a adequação desse quantitativo às peculiaridades econômicas, ambientais e produtivas da área objeto da Portaria.

Igualmente relevante é a ausência de demonstração detalhada acerca da economicidade da medida. O processo administrativo não apresenta estimativa dos custos necessários para implantação da infraestrutura básica do assentamento, abertura e manutenção de estradas, fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, assistência técnica, concessão de créditos de instalação, habitação rural ou demais despesas permanentes que decorrerão da implementação do projeto.

Considerando que a criação de assentamentos representa política pública de execução continuada e implica significativo comprometimento de recursos públicos, a adequada demonstração de seus impactos financeiros constitui exigência inerente aos princípios constitucionais da eficiência, da economicidade e da boa administração, não podendo ser suprida por referências genéricas constantes dos pareceres administrativos.

**Todavia, o aspecto que mais evidencia a insuficiência da motivação administrativa consiste no próprio reconhecimento, pelos pareceres técnicos constantes dos autos, da existência de procedimento administrativo de regularização fundiária incidente exatamente sobre a área posteriormente destinada ao assentamento, bem como da existência de**





**ocupação produtiva consolidada e de controvérsia judicial relacionada à destinação do imóvel.**

Os documentos produzidos pela própria Administração registram expressamente que tais circunstâncias constituíam elementos relevantes a serem considerados pelas instâncias decisórias responsáveis pela definição da destinação da área, reconhecendo que esses fatos possuíam potencial influência sobre a decisão administrativa. Trata-se, portanto, de aspectos expressamente identificados pelo próprio corpo técnico do INCRA como relevantes para a deliberação acerca da destinação do imóvel público.

Mais do que simplesmente registrar a existência dessas circunstâncias, o próprio parecer técnico recomenda expressamente que o procedimento de regularização fundiária, a ocupação existente e a controvérsia judicial sejam considerados pelas instâncias competentes responsáveis pela deliberação acerca da destinação da área. Tal recomendação evidencia que a equipe técnica do próprio INCRA reconheceu que esses elementos possuíam relevância suficiente para influenciar a decisão administrativa e, por essa razão, deveriam ser objeto de apreciação específica pelo Comitê de Decisão Regional e pela Diretoria competente antes da definição da destinação definitiva do imóvel público.

**Não obstante esse reconhecimento expresso, a motivação constante dos atos decisórios não demonstra, de forma individualizada, quais fundamentos levaram a Administração Pública a afastar a possibilidade de prosseguimento da regularização fundiária e optar pela instituição do Projeto de Assentamento, tampouco evidencia a realização de análise comparativa entre as diferentes destinações juridicamente possíveis para o imóvel público.**

Também não se verifica motivação específica capaz de demonstrar por quais razões os elementos constantes do procedimento administrativo de regularização fundiária, a ocupação produtiva existente e a controvérsia judicial instaurada não constituiriam circunstâncias aptas a influenciar a decisão





administrativa. Em outras palavras, embora o próprio processo administrativo reconheça a relevância desses fatos para a definição da destinação da área, a decisão final não evidencia de que forma tais elementos foram efetivamente apreciados e ponderados pelas autoridades competentes.

**A previsibilidade das decisões administrativas constitui elemento essencial da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, especialmente em matéria fundiária. A substituição de procedimento de regularização fundiária já instaurado pela criação de projeto de assentamento, sem motivação individualizada que demonstre as razões dessa alteração de destinação, compromete a estabilidade das relações jurídicas envolvendo o patrimônio público e dificulta a confiança dos administrados na atuação uniforme e impessoal da Administração Pública.**

Essa ausência de enfrentamento específico compromete a transparência do processo decisório e dificulta o exercício do controle institucional, uma vez que impede a verificação objetiva da observância dos princípios da impessoalidade, da motivação, da eficiência, da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da supremacia do interesse público.

A discricionariedade administrativa conferida ao INCRA para implementar a política nacional de reforma agrária não possui caráter absoluto. Ao contrário, trata-se de competência vinculada aos pressupostos estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, cujo exercício exige motivação idônea, observância dos princípios administrativos e demonstração objetiva de que a solução adotada atende ao interesse público.

A motivação constitui requisito essencial de validade dos atos administrativos, sobretudo daqueles que promovem alterações permanentes na destinação de bens públicos e geram impactos patrimoniais, financeiros e sociais relevantes. Não basta a existência formal de pareceres técnicos e manifestações administrativas; exige-se que tais documentos apresentem fundamentação suficiente para demonstrar que todos os elementos relevantes do caso concreto





foram efetivamente analisados e que a decisão adotada representa a alternativa juridicamente mais adequada.

**No caso em exame, a análise dos autos evidencia que questões relevantes reconhecidas pela própria Administração — como a existência de procedimento administrativo de regularização fundiária, de ocupação produtiva consolidada e de controvérsia judicial envolvendo a área — não receberam enfrentamento individualizado na motivação do ato que instituiu o assentamento. Da mesma forma, não foram demonstrados, de forma suficientemente detalhada, os critérios técnicos que justificaram a prevalência da criação do assentamento sobre outras destinações legalmente possíveis para o imóvel público.**

Essa deficiência de motivação inviabiliza o adequado controle da legalidade e da conformidade constitucional do ato administrativo, impedindo que o Parlamento e a sociedade possam aferir se a Administração observou, de maneira efetiva, os pressupostos legais que condicionam a destinação de terras públicas no âmbito da política de reforma agrária. Em matéria de destinação de patrimônio público, a motivação administrativa não constitui mera formalidade procedimental, mas elemento indispensável para assegurar a transparência, a legitimidade da decisão e o controle dos atos praticados pela Administração Pública.

**Não se trata, portanto, de substituir o mérito administrativo pela avaliação política do Congresso Nacional nem de impedir a implementação da política pública de reforma agrária. O que se exige é que atos administrativos dessa magnitude observem rigorosamente os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e apresentem fundamentação técnica suficientemente consistente para justificar a opção adotada.**

O controle parlamentar não se limita ao exame da regularidade formal dos atos administrativos. A Constituição Federal atribui ao Congresso Nacional o dever de fiscalizar os atos do Poder Executivo e zelar pela observância dos





princípios constitucionais que disciplinam a atuação administrativa. Para que essa competência seja exercida de maneira efetiva, é indispensável que decisões de grande repercussão patrimonial, fundiária e orçamentária sejam adequadamente motivadas e permitam o pleno escrutínio institucional de seus fundamentos.

O art. 49, inciso V, da Constituição Federal confere ao Congresso Nacional competência para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Tal prerrogativa constitui importante instrumento de preservação do equilíbrio entre os Poderes e de proteção da legalidade administrativa.

**A motivação constante do ato administrativo revela-se insuficiente para demonstrar, de forma objetiva, a observância dos pressupostos legais e constitucionais que condicionam o exercício da competência administrativa para a criação de projetos de assentamento, circunstância que compromete sua legitimidade e justifica o exercício da competência fiscalizatória atribuída ao Congresso Nacional pelo art. 49, inciso V, da Constituição Federal.**

**Diante da relevância dos efeitos jurídicos, patrimoniais, fundiários, sociais e orçamentários decorrentes da criação do Projeto de Assentamento Marcelino Chiarello, da insuficiência da motivação apresentada quanto à demonstração do interesse público específico, da economicidade da medida, da justificativa para a escolha da destinação da área e do adequado enfrentamento de circunstâncias relevantes reconhecidas pelo próprio processo administrativo, mostra-se legítima e necessária a sustação dos efeitos da Portaria INCRA nº 1.861, de 21 de maio de 2026, em observância à competência fiscalizatória atribuída ao Congresso Nacional pelo art. 49, inciso V, da Constituição Federal.**

A medida ora proposta visa preservar o adequado exercício da função fiscalizatória do Congresso Nacional, assegurar a observância dos princípios constitucionais da legalidade, da motivação, da impessoalidade, da publicidade,





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**Gabinete da Deputada Caroline De Toni – PL/SC**

9

da eficiência, da economicidade, da segurança jurídica e da boa administração, bem como garantir que decisões administrativas de tão elevada repercussão jurídica, patrimonial, fundiária e orçamentária sejam precedidas de fundamentação técnica efetivamente robusta, transparente e compatível com a relevância dos efeitos produzidos pelo ato administrativo.

Ante o exposto, conto com o apoio dos nobres Parlamentares para aprovação do presente Projeto de Decreto Legislativo.

Sala de Sessões, em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**CAROLINE DE TONI**  
**Deputada Federal (PL/SC)**

Apresentação: 16/07/2026 17:08:56.663 - Mesa

PDL n.918/2026

