



Comissão de Criminologia

Indicação nº 2/2025

Autor da Indicação: Joycemar Lima Tejo

Relatores: Breno Zanotelli e Catarina Bussinger

Parecer sobre o Projeto de Lei 8.262/2017 e outros apensados, da Câmara dos Deputados, que, segundo texto aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, visam “estabelecer medidas de combate às invasões de imóveis rurais e urbanos”.

Ementa:

PARECER. PROJETO DE LEI 8.262/2017 E OUTROS APENSADOS, QUE VISAM “ESTABELECEM MEDIDAS DE COMBATE ÀS INVASÕES DE IMÓVEIS RURAIS E URBANOS”. 1. INTRODUÇÃO. 2. A ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA, A LUTA PELA TERRA E OS CONFLITOS NO CAMPO: SITUANDO O CAMPO DE INCIDÊNCIA DOS PROJETOS DE LEI. 2.1. TERRA E PROPRIEDADE: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE O HOMEM E A TERRA. 2.2. BREVE HISTÓRICO DO ACESSO À TERRA NO BRASIL. 2.3. A LUTA PELA TERRA E O LATIFÚNDIO NO BRASIL. 2.4. DADOS SOBRE CONFLITOS E VIOLÊNCIA NO CAMPO. 3. PROBLEMAS GERAIS RELATIVOS ÀS PROPOSTAS ENVOLVENDO MAIOR CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE LUTA PELA TERRA. 3.1. MAIOR HABILITAÇÃO DO SISTEMA PENAL SUBTERRÂNEO: EXTERMÍNIO DE INDÍGENAS, SEM TERRA, POSSEIROS E QUILOMBOLAS. 3.2. CONTRARIEDADE COM DETERMINAÇÕES AO ESTADO BRASILEIRO EM SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. 4. ANÁLISE DO PROJETO DE LEI 8.262/2017 E OUTROS APENSADOS. 4.1. PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO ART. 161-A DO CP (“ESBULHO POSSESSÓRIO OU OCUPAÇÃO ILÍCITA”). 4.1.1. PREVISÃO TÍPICA DA FINALIDADE DE “REIVINDICAR QUALQUER AÇÃO OU INAÇÃO DO ESTADO”. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DAS LUTAS POR REFORMA AGRÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE CRIMINALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA REIVINDICAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. 4.1.2. A QUESTÃO DO BEM JURÍDICO E A CAUSA DE AUMENTO PREVISTA NO § 3º DO ART. 161-A DO CP. PRETENSÃO DE TRANSFORMAR O BEM JURÍDICO DO CRIME NA PROPRIEDADE IMPRODUTIVA. 4.1.3. CRIMINALIZAÇÃO TARDIA DO ESBULHO POSSESSÓRIO. IMPOSSIBILIDADE DE INCLUSÃO DAS CONDUTAS “OCUPAR” E “PERMANECER” NO TIPO PENAL DO ESBULHO POSSESSÓRIO. VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL (GARANTIA CONSTITUCIONAL IMPLÍCITA). 4.1.4. CAUSA DE AUMENTO PREVISTA NO § 2º DO ART. 161-A DO CP. CONCURSO DE AGENTES. 4.1.5. CAUSA DE AUMENTO PREVISTA NO § 4º DO ART. 161-A DO CP. PERMANÊNCIA DOS “INVASORES” APÓS NOTIFICAÇÃO.



4.1.6. DESPROPORCIONALIDADE DO AUMENTO DA PENA PARA A FORMA SIMPLES DO DELITO (ART. 161-A, CAPUT, CP). AGRAVAMENTO DO “ATUAL HIPERTROFIADO SISTEMA PENAL DA TUTELA DO PATRIMÔNIO”. 4.2. PROPOSTA DE USO DA FORÇA POLICIAL INDEPENDENTEMENTE DE ORDEM JUDICIAL (ART. 1.210, CÓDIGO CIVIL). 5. CONCLUSÃO: PARECER PELA REJEIÇÃO INTEGRAL DO ART. 161-A DO CÓDIGO PENAL PROPOSTO E DA PROPOSTA DE USO DA FORÇA POLICIAL INDEPENDENTEMENTE DE ORDEM JUDICIAL. 6. REFERÊNCIAS.

1. Introdução

A indicação do tema para elaboração de parecer externa a preocupação com o avanço legislativo de Projetos de Lei, no âmbito federal, que autorizam o uso da força policial independentemente de autorização judicial em casos de turbação e de esbulho possessório, assim como aumentam as penas cominadas para a “invasão” de terras. Admitida a indicação nº 2/2025, o tema foi encaminhado para a Comissão de Criminologia, que, pelos membros que assinam este documento, emite o parecer que ora segue.

Em outubro de 2024, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 8.262/2017 e 22 projetos de lei apensados¹, cujas disposições alteram o art. 1.210 do Código Civil, incluem artigos no Código de Processo Civil em relação às ações possessórias, incluem o art. 161-A no Código Penal e acrescentam parágrafos ao art. 9º da Lei 14.701/2023 (dispõe sobre a demarcação de terras indígenas). Trata-se de um pacote legislativo que visa, de acordo com o texto aprovado na Comissão, “estabelecer medidas de combate às invasões de imóveis rurais e urbanos”. No parecer do relator Deputado Federal Zucco (PL/RS) está explicitada a sua concepção sobre organizações que defendem a reforma agrária como “movimentos que se dizem sociais” e “grande máquina de locupletamento ilícito e de aliciamento político partidário”.

¹ Os Projetos de Lei apensados aprovados: PL 10.010/2018, PL 5.040/2019, PL 554/2019, PL 6.193/2019, PL 942/2019, PL 3.589/2021, PL 1.226/2022, PL 2.946/2022, PL 1.052/2023, PL 1.090/2023, PL 1.276/2023, PL 1.361/2023, PL 1.447/2023, PL 2.108/2023, PL 2.323/2023, PL 2.800/2023, PL 3.677/2023, PL 4.370/2023, PL 4.389/2023, PL 4.433/2023, PL 1.394/2024, PL 959/2024. O único Projeto de Lei rejeitado foi o PL 10.140/2018.



Não bastasse o evidente desconhecimento histórico que tal motivação revela sobre a questão agrária no Brasil, o parecer da CCJC tenta se apropriar e se valer da imagem do “homem do campo” para disseminar *pânico moral* contra movimentos sociais históricos, tal como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A luta pela terra, seja pelos trabalhadores rurais, seja pelos povos originários na luta por demarcação, assim como a luta por moradia na cidade, são reflexos da distribuição desigual de bens imóveis que acompanha a formação da sociedade brasileira.

O fato de o PL 8.262/2017, o primeiro projeto, ter proposto a modificação do art. 1.210 do Código Civil para permitir o uso de força policial independentemente de ordem judicial nos indica claramente qual é a demanda por ordem² em jogo com este pacote legislativo: a flexibilização do uso oficial da violência frente a tentativas de avanço político de demandas sociais agrárias. A partir do momento em que o estatuto da posse passa a ser armado em seu braço civil, o braço punitivo pretensamente encontra legitimidade para ampliar a criminalização.

A título de organização e compilação dos projetos aprovados, o parecer do relator³ apresenta, ao final, a subemenda cujo teor é abaixo transcrito:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
SUBEMENDA AO SUBSTITUTIVO APROVADO AO PROJETO DE LEI Nº 8.262,
DE 2017, NA COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME
ORGANIZADO

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, e a Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023, para estabelecer medidas de combate às invasões de imóveis rurais e urbanos.

Art. 1º Esta Lei altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, e a Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023, para estabelecer medidas de combate às invasões de imóveis rurais e urbanos.

Art. 2º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 161-A:

“Esubulho Possessório ou ocupação ilícita

Art. 161-A. Invasão, ocupar ou permanecer de forma não autorizada em terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório ou para reivindicar qualquer ação ou inação do Estado.

² “Para compreender a questão criminal, temos de compreender também a demanda por ordem. A sua racionalidade estaria na resposta política para necessidades de ordem mutáveis, nos ensina Pavarini” (Malaguti Batista, 2011, p. 80).

³ Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2482668&filename=Parecer-CCJC-2024-10-07>. Acesso em 27/02/2025. Omitiu-se os arts. 4º e 5º da subemenda, por não estarem no escopo do presente parecer.



Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 1º Incorrem nas mesmas penas aqueles que cometem o esbulho possessório ou a ocupação ilícita em desrespeito ao previsto no art. 9º, caput, da Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023.

§ 2º Aplica-se a pena em dobro se o crime é cometido mediante concurso de três ou mais pessoas.

§ 3º Se o crime ocorre em propriedade rural produtiva, a pena é aumentada em 1/3 (um terço).

§ 4º Se os invasores permanecerem no local mesmo após serem notificados pelo possuidor, pelo proprietário ou pelas autoridades, a pena deverá ser aumentada de um terço à metade.

§ 5º Se a posse ou propriedade é particular e não há emprego de violência ou ameaça, o crime somente se procede mediante queixa.

§ 6º As penas deste artigo são aplicáveis sem prejuízo das penas correspondentes à violência, à ameaça, ao dano ou a outras condutas ilícitas praticadas para o cometimento ou até a cessação do esbulho possessório ou ocupação ilícita.

§ 7º O crime previsto neste artigo é de natureza permanente e somente é cessada a sua prática após a completa retirada dos invasores.” (NR)

Art. 3º O art. 1.210 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1.210.

§ 1º O possuidor turbado ou esbulhado poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força ou utilizar força policial, independentemente de ordem judicial, contanto que o faça logo e que os atos de defesa ou desforço não ultrapassem o indispensável à manutenção ou restituição da posse.

.....
§ 3º O direito a manter-se ou restituir-se por sua própria força ou utilizando força policial será exercido em até 180 (cento e oitenta) dias corridos, a contar da ciência da turbção ou do esbulho pelo possuidor ou proprietário.

§ 4º Notificada pelo proprietário ou pelo possuidor da turbção ou esbulho, a autoridade policial tomará todas as medidas necessárias à manutenção ou à restituição a que se refere o § 1º no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

§ 5º A autoridade policial que descumprir o prazo referido no § 4º incorrerá na prática de ato de improbidade administrativa e do crime previsto no art. 330 do Código Penal.

§ 6º O previsto neste artigo se aplica inclusive às hipóteses de esbulho possessório ou ocupação ilícita cometidos em desrespeito ao previsto no art. 9º, caput, da Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023.” (NR) [...]

Art. 6º Revoga-se o inciso II do § 1º do art. 161 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Chamam especial atenção as seguintes inovações trazidas pelo PL 8.262/2017 e seus apensos, contidas na subemenda: (i) no âmbito civil, o uso da força policial independentemente de ordem judicial (art. 1.210, §1º, Código Civil) e a prática de ato de improbidade e de crime de desobediência pela autoridade policial que não cumprir o prazo de 48h depois de notificada (art. 1.210, §4º e §5º, Código Civil); (ii) no âmbito penal, a tipificação das condutas de “ocupar” e “permanecer” e do especial fim de agir “para reivindicar qualquer ação ou inação do Estado”, o aumento da pena cominada e as majorantes em caso de concurso de três ou mais pessoas e de propriedade rural produtiva.



Trata-se, portanto, de temas que podem ser enquadrados como relativos à questão criminal e de interesse do campo criminológico, que guarda relação sobretudo com a operacionalização de técnicas, procedimentos, saberes ligados ao poder punitivo (Malaguti Batista, 2011). Mantendo em mente a temática desta Comissão, assim como reconhecendo a necessidade do recorte de objeto em qualquer análise, o parecer abordará questões gerais acerca do projeto criminalizante contido nos projetos de lei analisados e os seguintes pontos:

- i.o art. 161-A do Código Penal proposto (“Ebulho Possessório ou ocupação ilícita”)
- ii.a proposta de uso da força policial independentemente de ordem judicial (art. 1.210, Código Civil).

2. A estrutura fundiária brasileira, a luta pela terra e os conflitos no campo: situando o campo de incidência dos projetos de lei

2.1. Terra e propriedade: breve contextualização da relação entre o homem e a terra

Existe uma conexão entre propriedade e indivíduo que é tão forte quanto é recente no processo histórico da humanidade: a propriedade, enquanto manifestação externa e qualitativa do indivíduo e por isso um direito absoluto, é um produto da história moderna (Grossi, 2006). Nesse sentido, a intensa relação entre o homem e a terra nem sempre representou a apropriação individual de um bem. Embora a doutrina jurídico-civilista, sobretudo com o seu auge no século XIX, trate a propriedade como uma “verdade redescoberta”, valendo-se inclusive do instrumental técnico romano, sob a perspectiva da história a propriedade indica uma solução dada por determinado ordenamento jurídico ao problema da relação entre o homem e um bem (Grossi, 2006).

É tal compreensão que nos permite estabelecer que o modelo individual da propriedade nem é único, nem é natural, no sentido de que não seja possível outra relação entre o homem e a terra. Tomemos, por exemplo, os registros históricos estudados pelo historiador Marc Bloch sobre a vida rural nos séculos XVII-XVIII. Bloch (2001) comenta



sobre os diferentes sistemas de cultivo da terra na França e identifica como a força do sentimento comunitário influenciava a adoção do sistema. Não era comum o levantamento de cercas, podendo inclusive ser proibido em algumas regiões, e a preocupação era com a alimentação (Bloch, 2001). Em apertada síntese, Bloch (2001) aponta para como as questões agrárias não conduzem necessariamente à apropriação individual da terra.

Tal dimensão comum, coletiva, da terra não foi estranha inclusive para os romanos. Maria Cristina Pezzella (1998) chama a atenção para a circunstância de que a propriedade romana sempre se submeteu à preocupação de preservar o melhor uso das riquezas, coibindo destruição e desperdício. Ao contrário do que possamos ser induzidos a pensar, não foi produto do pensamento romano uma concepção ilimitada de propriedade e havia a submissão do seu exercício ao interesse social.⁴

Com esse breve panorama, a intenção é destacar que a relação entre o homem e a terra a partir da apropriação individual, assim como a compreensão da propriedade enquanto um direito absoluto, não são uma objetividade cristalizada e sim um produto de processos históricos.⁵

2.2. Breve histórico do acesso à terra no Brasil

No Brasil, a terra não foi imediatamente o bem mais importante sobre o qual um sujeito poderia exercer domínio. A história brasileira nos revela que, a princípio, o

⁴“Embora muitos intérpretes medievais e modernos do Direito romano tenham identificado como característica preponderante do direito de propriedade em Roma o absolutismo, isto não pode se admitir nem em sua época mais primitiva pois, como se demonstrou neste estudo em exemplos concretos retirados das fontes originais, desde o início do processo de civilização da sociedade romana pode se observar a clara submissão do exercício da propriedade ao interesse social. A submissão do exercício da propriedade, inicialmente ao interesse de grupos aparentados e, posteriormente, à sociedade toda, evidencia o privilégio do princípio da humanidade sobre os demais princípios do direito, o que permite que se afaste também o individualismo como característica marcante da propriedade romana, como alguns romanistas o fizeram, pois mesmo quando exercida individualmente, a propriedade romana sempre esteve sujeita ao interesse social. Pode-se concluir, portanto, que a propriedade liberal moderna não tem sua origem na propriedade romana, com a qual guarda insuperáveis diferenças de princípio” (Pezzella, 1998, p. 218).

⁵ Karl Marx (2008, p. 827-877), no capítulo XXIV do livro primeiro de O Capital, analisa o processo de acumulação primitiva na Inglaterra com a expropriação de terras dos camponeses. Marx oferece um modelo de análise do processo de dissociação entre o trabalhador e a propriedade dos meios de produção a partir da forma como ocorreu na Inglaterra.



*cativeiro da terra*⁶, por meio de regulações jurídicas, não foi implementado. Tal diferença em relação a outros processos históricos, como, por exemplo, o inglês⁷, pode se explicar pela colonização: interessava a Portugal dominar e explorar economicamente o território da então colônia, de modo que houve a outorga de sesmarias. O sesmarialismo na colônia se caracterizava por ser uma doação de terra gratuita e condicionada: o solo pertencia à Coroa Portuguesa, que doava a terra ao sesmeiro, que por sua vez devia cultivá-la, aproveitá-la, caso contrário era devolvida à Coroa (Osório Silva, 1996).⁸

O bem inicialmente mais importante no processo colonizatório do Brasil era o escravizado: uma pessoa submetida à exploração da força de trabalho que lhe expropriava a humanidade, sendo tratada como coisa. Os homens e mulheres africanos trazidos à força para o Brasil foram, por muitos anos, transformados no capital personificado dos senhores de engenho (Souza Martins, 2022). Enquanto o homem foi cativo, a terra foi livre (Souza Martins, 2022); não havia acesso à terra para quem era uma coisa.

A partir de 1850, com a proibição do tráfico de pessoas escravizadas, surgiram as primeiras legislações que visavam proteger a aquisição e propriedade da terra, derivada das sesmarias e até de ocupações (Baldez, 1997). A Lei de Terras (Lei 601/1850), no seu art. 1º, estabeleceu a proibição da aquisição de terras devolutas por outro título que não o de compra e, no seu art. 3º, excluiu da definição da “terra devoluta” as terras dadas por sesmarias ou ocupadas por posse. Tanto uma quanto a outra foram revalidadas ou legitimadas pela lei, conforme consta nos arts. 4º e 5º.⁹

⁶ Expressão de José de Souza Martins, que dá título ao seu livro (2022).

⁷ Marx (2008, p. 830-847) comenta como, na Inglaterra, com maior intensidade a partir do século XV, a lei se tornou meio para a expropriação de terras comuns, utilizadas pelos camponeses, por meio do cercamento e do arrendamento. É interessante notar também que, no processo de formação de Estados na península ibérica, lançou-se mão de procedimentos jurídicos (*lato sensu*): a raiz dos conflitos entre monarcas, senhores e clero eram os territórios doados, sobre os quais o principado passou a reivindicar propriedade e utilizar-se da inquirição com objetivo cartorário-fundiário (Batista, 2022a).

⁸ No início do processo de colonização, ocorreu a divisão em capitanias hereditárias. Lígia Osório Silva (1996) pontua que o objetivo era a ocupação e defesa das novas terras conquistadas, reproduzindo experiências de outros territórios colonizados. De princípio, a Corte Portuguesa deixou essas funções a cargo dos donatários, sem abrir mão, contudo, de ser senhora das terras, que não doava as terras, mas somente benefícios e usufrutos dela (Osório Silva, 1996). Nota-se, portanto, que o estatuto do solo colonizado acompanhava os interesses econômicos da colonização.

⁹ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm>. Acesso em 26/02/2025.



O acesso passou a ser legalmente restrito a quem já tinha terras antes de 1850 e a quem tinha dinheiro para comprar terras após a Lei 601/1850.¹⁰ A transição de um modelo de trabalho escravo para um modelo de trabalho livre, centrado principalmente na figura do imigrante europeu, na época dos cafezais, não foi nem de longe capaz de mitigar o início do latifúndio. Os imigrantes europeus, que encarnavam o novo trabalhador livre, estavam ligados aos donos de terras pelo regime de colonato (Souza Martins, 2022).

Além disso, em 1916 promulga-se no Brasil um Código Civil marcadamente patrimonialista, cujos pilares foram a família, o contrato e a propriedade.

2.3. A luta pela terra e o latifúndio no Brasil

A luta pela terra, protagonizada e articulada por uma série de atores sociais, sendo um deles os trabalhadores rurais¹¹, não representa nenhum tipo de “ameaça” à sociedade que não seja o rompimento com a mentalidade da propriedade privada que sustenta o modelo de concentração fundiária no Brasil, desde o período colonizatório. Dessa forma, podemos dizer que os movimentos sociais pela terra propõem outra relação entre o homem e a terra que não seja a marcada pela apropriação individual.¹²

¹⁰ É certo que as coisas não foram tão uniformes como se pretendia com a Lei 601/1850. Lígia Osório Silva comenta como a lei teria tornado ilegal um meio de aquisição comum da terra até então (a posse), o que suscitou dúvidas jurídicas sobre a sua validade. “Definir as novas posses como ilegais foi a posição oficial do governo imperial, até o fim do Império, mas a resistência de setores importantes da sociedade (as classes dominantes no campo, em especial), apoiados numa parcela cada vez mais expressiva dos juristas, obrigou-o a algumas concessões. Mais importante do que essas concessões, que foram sendo feitas numa tentativa de salvaguardar a autoridade governamental, constantemente desafiada nesse campo, foi a paulatina disseminação de convicção de que era legalmente impossível e socialmente indesejável a completa sustação da posse como meio de aquisição de terras devolutas” (Osório Silva, 1996, p. 168-169).

¹¹ Sérgio Sauer e Luis Felipe Perdigão (2017) fazem a ressalva de que a luta pela terra é tão diversa quanto é diversa a população do campo. Nesse sentido, os autores observam que, apesar de a expressão “luta pela terra” ser intimamente associada às demandas de camponeses e trabalhadores rurais, a luta por terra e território é mais abrangente e contém a diversidade de agendas, demandas e ações que reflete a diversidade da população do campo. Por essa razão, é importante não reduzir a luta pela terra às ocupações, assim como é importante interpretá-la para além da interpretação reducionista da utilização econômica da terra (há uma dimensão de pertencimento, lugar de vida e tradição, de resistência contra a expropriação de recursos). Colocadas essas questões, quaisquer limitações feitas neste parecer de modo algum devem ser entendidas como exclusão de outros atores sociais e agendas na luta por terra e território. A menção aos trabalhadores rurais deve ser tomada como um exemplo dos diversos movimentos existentes.

¹² O regime de propriedade e posse ganha amplitude axiológica e social, de modo que “importa reconhecer que a propriedade e a posse estão reguladas no mundo jurídico, mas se reinventam e se concretizam no âmbito das disputas sociais (Castro, 2013). Por isso, diferentes regimes de propriedades e posses não representam somente variações legislativas ou procedimentais, mas o efeito das próprias relações sociais,



O nível de repressão sofrida por esses movimentos não é unicamente ostensivo: a lógica do agronegócio¹³ não faz uso somente da violência, contando também com uma série de leis que lhe financiam e expandem e, por consequência, promovem a demanda por concentração de terra. Durante o período da ditadura civil-militar brasileira, além da perseguição, tortura, morte de líderes e da destruição de movimentos populares anteriores ao próprio MST¹⁴, o agronegócio conheceu incentivos de crédito e benefícios fiscais que propiciaram a expansão das fronteiras, a modernização e a capitalização de grandes propriedades (Sauer e Perdigão, 2017).¹⁵

“A alta concentração fundiária é, no Brasil, a causa histórica mais importante dos conflitos agrários” (Sauer e Perdigão, 2017, p. 249). A demanda por terra, na economia do agronegócio, sustentada pela apropriação individual da terra seja para a exploração, seja para a especulação imobiliária, precisa da contrapartida da negação de direitos territoriais à população do campo (Sauer e Perdigão, 2017). Sob o manto do discurso do abastecimento e da segurança alimentar, ignora-se que o modelo agroindustrial é voltado para a exportação e para a “reprodução de uma lógica predatória e exploradora, capaz de causar significativa concentração de terras e riquezas” (Sauer e Perdigão, 2017, p. 251).

As lutas populares pela reforma agrária, organizadas a partir do século XX não sem contradições, alcançaram o êxito parcial, no processo de redemocratização, de fazer constar no texto da Constituição Federal de 1988 a reforma agrária, condicionando o direito de propriedade à sua função social (arts. 5º, XXIII, e 184 e ss.). Diz-se parcial, pois somente é suscetível à desapropriação a terra improdutiva, sendo a produção via de

tomadas em suas representações, símbolos, lutas por legitimação de identidades, dos territórios e de reconhecimento legal” (Sauer e Perdigão, 2017, p. 261).

¹³ Por lógica do agronegócio, entenda-se concentração de terras, exportação monocultora, expansão das fronteiras agrícolas, aumento da demanda por terra (Sauer e Perdigão, 2017, p. 248).

¹⁴ Um exemplo emblemático de repressão policial violenta do MST é o massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido em 17/04/1996.

¹⁵ José de Souza Martins destaca como, durante a ditadura civil-militar brasileira, empresas urbanas (como bancos e indústrias) foram convertidas em proprietários de terras. “[...] a ditadura teve dezesseis anos para dismantelar os quadros das esquerdas que atuavam no campo. E sobretudo para concretizar a própria intervenção do Estado no sentido de promover e alicerçar uma aliança entre terra e capital que reduzia o alcance de qualquer reforma agrária porque retirava do capital a necessidade de incluir em seus propósitos políticos o interesse por ela. Aliança cimentada, também, no plano político mediante a repressão policial e militar que promoveriam uma limitada reforma agrária dentro da ordem instituída pela ditadura” (Souza Martins, 2000, p. 105).



regra atribuída às empresas rurais, financiadas ao longo do período ditatorial (Baldez, 1997). Além disso, a limitação da função social da terra ao aspecto econômico, reforçando a exploração de recursos, ainda que de modo racional e adequado, reduz sobremaneira a compreensão da terra como um território de pertencimento, vida e tradição, sentido traduzido na luta de comunidades tradicionais.

Em 2023, a Agência Brasil (2023) publicou reportagem em que apontava o crescimento de 50% da área reservada à agropecuária no país nos últimos 37 anos (1985-2022), ocupando novos 95,1 milhões de hectares. As análises foram realizadas pelo MapBiomias (Mapeamento Anual do Uso e Cobertura da Terra no Brasil). A nova área corresponde à 10,6% do território nacional, correspondendo a maioria à área desmatada para a pecuária (64%) e para o cultivo (10%). Já a área total ocupada para agropecuária, em 2022, correspondia a um terço do território nacional, contra a fração de um quinto do território em 1985.

Corroborando o que foi anteriormente afirmado como parte da lógica do agronegócio, além da demanda por mais terras, encontramos também dados sobre a monocultura: segundo o coordenador do MapBiomias, ouvido pela reportagem da Agência Brasil (2023), a soja, a cana e o milho são as três culturas com maior área no território nacional. No caso da soja, o principal destino é a alimentação animal, enquanto a cana é direcionada para o setor de energia. Em 2022, os cultivos de grãos e de cana correspondiam a 7% do território nacional.

De modo a estabelecer o contraponto, vale mencionar que as cadeias produtivas do MST incluem soja, milho e cana, mas também arroz, feijão, café, leite, ovos, carnes, frutas, entre outros produtos naturais. Em seu site institucional, o movimento deixa claro o compromisso nos assentamentos em produzir alimentos para a sociedade brasileira. O MST alcança 17 estados brasileiros.¹⁶

¹⁶ Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. *Nossa Produção*. Disponível em: <<https://mst.org.br/nossa-producao/>>. Acesso em: 27/02/2025.



2.4. Dados sobre conflitos e violência no campo

Os relatórios anuais da Comissão Pastoral da Terra mostram dados alarmantes sobre os conflitos no campo no Brasil. De 2014 a 2023, ano sobre o qual se produziu o último *Caderno* completo, ocorreu um aumento de 57% no total dos conflitos no campo, passando de 1399 para 2203. Desses, os conflitos por terra passaram de 874 para 1588, representando um aumento de 82%. Os assassinatos nos conflitos por terra no período de 2014 e 2023 totalizaram 395 (CPT Nacional, 2024, p. 22).

Em 2023 foram registrados 264 casos de pistolagem, com aumento de 45% em relação ao ano anterior, sendo que “113 contaram com alguma participação de forças policiais” (IHU, 2024). “Os sem terra foram os principais alvos das ações de Pistolagem, representando 130 ocorrências, seguidos pelos posseiros (49), indígenas (47) e quilombolas (19)” (IHU, 2024). Ainda, “agrupando as categorias de agentes causadores de violências identificados como fazendeiros, grileiros e grandes arrendatários, em 2023, foram registradas ocorrências de pistolagem (165), invasão (181), grilagem (86), desmatamento ilegal (67), incêndios (34) e contaminação por agrotóxicos (21) como algumas das violências promovidas por eles no Eixo Terra” (IHU, 2024).

Para além da frieza dos números, a reportagem do IHU (2024) sobre o *Caderno Conflitos no Campo* de 2023 recorda alguns dos vitimados: “Maria Bernadete Pacífico foi tragicamente assassinada em agosto de 2023 com 12 tiros no quilombo Pitanga dos Palmares, na região Metropolitana de Salvador. Por defender a mesma causa, o direito ao território, Edvaldo Pereira Rocha, líder do quilombo Jacarezinho (MA), foi assassinado em abril de 2022 com seis tiros. Em outra situação, mas no mesmo contexto, Fernando Araújo dos Santos, um trabalhador rural sem terra e sobrevivente do Massacre de Pau D’Arco no Pará, foi morto a tiros em janeiro de 2021. Mãe Bernadete, Edvaldo e Fernando não são exceções isoladas; no Brasil, há pessoas sendo mortas ao tentar proteger seus territórios e o meio ambiente de forças predatórias”.

Conforme será exposto a seguir, não podemos olvidar toda essa violência e barbárie ao tratar de novos projetos que propõem a velha fórmula criminalizante para os mais vitimados dessa equação.



3. Problemas gerais relativos às propostas envolvendo maior criminalização dos movimentos de luta pela terra

Antes de adentrar nas questões específicas do projeto de lei, faz-se necessário delinear alguns problemas gerais relacionados à ampliação da criminalização dos movimentos que demandam o direito à terra.

3.1. Maior habilitação do sistema penal subterrâneo: extermínio de indígenas, sem terra, posseiros e quilombolas

Qualquer pretensão de ampliação da criminalização primária e secundária sobre os despossuídos da terra tem por efeito direto a maior habilitação contra esses mesmos indivíduos do *sistema penal subterrâneo*, que “permite incluir no conceito de sistema penal casos de ilegalidades estabelecidas como práticas rotineiras, mais ou menos conhecidas ou toleradas” (Batista, 2002, p. 25). Zaffaroni, Batista, Alagia e Slokar (2003, p. 70) assim explicam o fenômeno:

Todas as agências executivas exercem algum poder punitivo à margem de qualquer legalidade ou através de marcos legais bem questionáveis, mas sempre fora do poder jurídico. Isto suscita o paradoxo de que o poder punitivo se comporte fomentando atuações ilícitas. Eis um paradoxo do discurso jurídico, não dos dados das ciências políticas ou sociais, para as quais, é claro, qualquer agência com poder discricionário acaba abusando dele. Este é o sistema penal subterrâneo, que institucionaliza a pena de morte (execuções sem processo), desaparecimentos, torturas, sequestros, roubos, saques, tráfico de drogas, exploração do jogo, da prostituição etc. A magnitude e as modalidades do sistema penal subterrâneo dependem das características de cada sociedade e de cada sistema penal, da força das agências judiciais, do equilíbrio de poder entre suas agências, dos controles efetivos entre os poderes etc. [...] À medida que o discurso jurídico legitima o poder punitivo discricionário e, por conseguinte, nega-se a realizar qualquer esforço em limitá-lo, ele está ampliando o espaço para o exercício de poder punitivo pelos sistemas penais subterrâneos.¹⁷

Retomando o cenário exposto nos *Cadernos Conflitos no Campo*, percebe-se que a ação violenta ilegal de pistoleiros, grupos paramilitares e agentes policiais contra,

¹⁷ Em estudo recente, Roorda (2024, p. 58-84) utiliza o conceito para analisar a violência policial letal centrada nas periferias urbanas.



principalmente, indígenas, sem terra, posseiros e quilombolas¹⁸ se configura como mecanismo do sistema penal subterrâneo, que certamente será insuflado, caso aprovados novos projetos de lei criminalizantes da luta pela terra, (*primeiro*) com o aval legislativo em sentido amplo (ideológico), ao estabelecer discursivamente os grandes proprietários de terras como vítimas e os sem terra e demais excluídos como criminosos, desordeiros e inimigos¹⁹; e (*segundo*) com o aval legislativo específico da autorização (*rectius*: obrigação) do uso da força policial sem passar pelo crivo (deferimento, acompanhamento, controle prévio e posterior) do Judiciário para a *manutenção ou restituição da posse* (proposta de alteração do art. 1210 do Código Civil), expressões eufemísticas que concretamente podem corresponder a uma *política fundiária com derramamento de sangue*²⁰, conforme tem demonstrado a Comissão Pastoral da Terra Nacional (2024, p. 7-8).

O Estado não protege a vida e nem garante as condições necessárias para a produção e a reprodução da vida em territórios livres da ação do agronegócio. Pelo contrário, continua fomentando a violência contra as comunidades por meio do direcionamento das forças policiais e paramilitares. [...]

Atuando à semelhança de pistoleiros, alguns policiais militares se unem a grupos paramilitares, armados por fazendeiros e empresários do campo, para intimidar e tentar expulsar as famílias em luta pelas terras por elas ocupadas. Assim, houve o registro, em 2023, de 264 ocorrências de pistolagem no país, ficando atrás apenas das 359 ocorrências de invasão neste ano. Se a União Democrática Ruralista (UDR), fundada pelo governador de Goiás há quase 40 anos, foi protagonista de ações temerárias e violentas, a sua nova roupagem, o Movimento Invasão Zero, vem coordenando a organização dos grupos armados para atacar as famílias em luta. Fundado em 2023 na Bahia de tantos conflitos

¹⁸ Categorias que mais sofreram com assassinatos em 2023, nesta ordem, segundo o *Caderno Conflitos no Campo* (CPT Nacional, 2024, p. 24).

¹⁹ “Os conflitos agrários passam a ser decodificados, essencialmente, como decorrentes da violência individual (comportamental), identificando-se, no comportamento (livre-arbítrio) dos ‘invasores’ de terra [...] e suas lideranças, o fator decisivo e a responsabilidade (penal) pela ‘violência’ no campo, então caracterizada como violência criminal (criminalidade). [...] Encerrada a complexidade dos conflitos num código comportamental, possibilitada está a declaração de guerra contra o violento comportamento dos invasores e o MST (liderança negativa), assim como a declaração da violência agrária como um grave problema de segurança pública, justificando o seu combate repressivo e policialesco, em ‘defesa da sociedade’ e do bem jurídico propriedade. [...] Reproduz-se, desta forma, a polarização ideológica maniqueísta entre o bem (latifundiários vitimados em suas propriedades) e o mal (invasores sem escrúpulos), típica da ideologia penal dominante. Entra em cena a apropriação do penal como paradigma de guerra, bélico ou da beligerância, pois, a construção seletiva da criminalidade implica, neste universo, a demarcação de um autêntico ‘inimigo interno’, contra o qual se declara guerra. A ideologia penal aparece com uma forte analogia com a ‘ideologia da segurança nacional’. A problemática agrária é, no mesmo movimento, despolitizada e policizada (ou militarizada). No trajeto da exclusão social à criminalização penal, duplica-se a violência, assim como duplica-se a imunização” (Andrade, 2021, p. 126-128).

²⁰ Homenageia-se aqui, por evidente, o clássico artigo de Nilo Batista (2022b, p. 193-216) *Política criminal com derramamento de sangue*, recentemente incluído na compilação de textos *Capítulos de política criminal*.



nos últimos anos, o movimento já agiu fatalmente ao menos uma vez. Em janeiro de 2024, Nega Pataxó foi assassinada a tiros em ação de expulsão realizada por fazendeiros armados, com a presença de pistoleiros e policiais militares em área de retomada dos indígenas no sul do estado, após meses de ações contra diversas comunidades originárias e sem-terra.

3.2. Contrariedade com determinações ao Estado brasileiro em sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Com relação direta com o tópico anterior, não há dúvidas de que o fomento à violência e ao extermínio dos grupos excluídos da terra representa uma violação aos direitos destes à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial, conforme estabelecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em sentenças condenatórias contra o Estado brasileiro nos casos Escher e outros, Garibaldi²¹, Sales Pimenta, Tavares Pereira, Da Silva e outros e Muniz da Silva e outros.

Inclusive, a não apuração e responsabilização dos agentes nos crimes cometidos contra trabalhadores rurais ou defensores dos direitos humanos destes trabalhadores constitui a principal causa de condenação do Estado brasileiro na Corte.

A recente sentença do Caso Da Silva e outros apresenta o contexto fundiário nacional, abordado no tópico anterior, destacando o imenso número de assassinatos relacionados a conflitos por terra e a responsabilidade do Estado brasileiro tanto na manutenção do *estado de coisas* que deságua nesses conflitos como na ausência de proteção aos trabalhadores do campo e de responsabilização dos autores dos crimes.

A concentração terras no Brasil se manteve estável desde 1980. Os conflitos agrários existentes nas diferentes regiões do Brasil são o resultado dessa grande concentração de terras nas mãos de poucos proprietários.

Em resposta a essa concentração de terras, bem como à prática de apropriação irregular de terras (“grilagem”) e ao processo de modernização e liberalização da agricultura, vários movimentos sociais emergiram no Brasil ao longo dos séculos XIX e XX, em particular entre os anos de 1964 a 1985, durante a ditadura militar.

Entre 1961 e 1988, foram reportadas 1.196 mortes no campo relacionadas com conflitos pela terra. No estado da Paraíba, ocorreram 19 casos de mortes e desaparecimentos de camponeses e apoiadores. De 1985 a 2022, registraram-se 2.107 assassinatos no campo relacionados com conflitos agrários, com uma média anual deste tipo de homicídio comparável à média observada durante a ditadura militar brasileira.

²¹ Para uma melhor compreensão desse caso paradigmático, v. o parecer apresentado a requerimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos por Salo de Carvalho (2010).



No que se refere à responsabilização criminal dos autores intelectuais e materiais dos homicídios perpetrados contra trabalhadores rurais, dos 1.280 trabalhadores rurais assassinados no Brasil entre 1985 e 2000, apenas 121 casos foram levados a julgamento. Em relação a esses casos, 67 pessoas foram condenadas. A esse respeito, a impunidade no Brasil tem sido denunciada por organismos e especialistas internacionais, como a Relatora Especial das Nações Unidas sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, que, em seu relatório sobre a visita ao Brasil em 2003, destacou que "em alguns casos, os juízes estão sujeitos a pressões dos governos locais ou de atores econômicos influentes, como os latifundiários" (CIDH, 2024, 10-12).

Manoel Luiz da Silva é uma das vítimas fatais cujos algozes jamais foram responsabilizados, tendo sido assassinado em 19 de maio de 1997, quando retornava ao acampamento com mais três trabalhadores rurais integrantes do MST após irem a uma mercearia comprar querosene. Três funcionários do proprietário de fazenda próxima da ocupada, "a cavalo e fortemente armados com rifles, escopetas calibre 12 e revólveres [...] ordenaram que os trabalhadores largassem os objetos que carregavam [...] e dispararam à queima-roupa contra Manoel Luiz da Silva" (CIDH, 2024, p. 12).

O Brasil não pode ir na contramão dos esforços no cumprimento das sentenças proferidas pela Corte²², adotando medidas que agravam a ausência de proteção aos direitos dos trabalhadores rurais. Caso contrário, poderá ser responsabilizado no âmbito da supervisão de cumprimento de sentenças existentes, não estando o Legislativo alheio ao dever de acatamento das obrigações estabelecidas²³, ou em novos casos.

²² Destaca-se que o Estado brasileiro reconheceu parcialmente, no âmbito do processo, sua responsabilidade no Caso Da Silva e outros. Ainda, afirmou em nota que "sendo este um caso de violência no campo, o MDHC tem adotado diversas medidas para promover a democratização do acesso à terra e combater a violência rural. Como resultado, muitas das reparações solicitadas pela Comissão Interamericana e pelos representantes das vítimas já estão em andamento no país". Agência Brasil. *Corte Interamericana condena Brasil por omissão na morte de sem-terra*. 2025. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-02/corte-interamericana-condena-brasil-por-omissao-na-morte-de-sem-terra>>. Acesso em 05/03/2025.

²³ "[...] o artigo 68 da Convenção Americana estabelece a obrigação convencional que os Estados têm de implementar, tanto internacional quanto internamente, de boa-fé, pronta e integralmente, as disposições do Tribunal nas Sentenças [...] Esta obrigação vincula todos os Poderes e órgãos do Estado, ou seja, todos os Poderes do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário, ou outros ramos do Poder Público) e demais autoridades públicas ou estaduais, em qualquer nível, têm o dever de cumprir de boa-fé o direito internacional, não podendo invocar as disposições do direito constitucional ou outros aspectos do direito interno para justificar o descumprimento das obrigações constantes do referido tratado". CIDH. *Conheça sobre a Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/conozca_la_supervision.cfm?lang=pt>. Acesso em 05/03/2025.



4. Análise do Projeto de Lei 8.262/2017 e outros apensados

4.1. Proposta de criação do art. 161-A do CP (“Esbulho Possessório ou ocupação ilícita”)

4.1.1. Previsão típica da finalidade de “reivindicar qualquer ação ou inação do Estado”. Legitimidade constitucional das lutas por reforma agrária. Impossibilidade de criminalização do exercício legítimo da reivindicação de direitos fundamentais

Ao analisarmos o tipo penal proposto, constante da subemenda do relator transcrita na introdução, chama a atenção os elementos subjetivos especiais do delito “para o fim de esbulho possessório ou para reivindicar qualquer ação ou inação do Estado”, previstos no *caput* do art. 161-A.

Desse modo, de acordo com a proposta, o agente pode ter a finalidade de esbulhar a propriedade alheia, como na legislação atual (art. 161, § 1º, II, CP), mas também pode, alternativamente, “Invadir, ocupar ou permanecer de forma não autorizada em terreno ou edifício alheio” tendo como finalidade a reivindicação de direitos do Estado.

Trata-se de proposta manifestamente inconstitucional, em afronta ao direito de livre manifestação, associação e de “petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos”, consoante os incisos IV, IX, XVI e XVII do art. 5º e o art. 220 da Constituição da República.

Na ADPF 187, conhecida como “ADPF da Marcha da Maconha”, em lapidar acórdão de relatoria do Min. Celso de Mello, o STF ressaltou o âmbito de proteção das garantias constitucionais acima mencionadas, abarcando sobretudo o direito de reivindicar direitos a partir de posições que possam divergir das “concepções predominantes em dado momento histórico-cultural”.

[...] MANIFESTAÇÃO LEGÍTIMA, POR CIDADÃOS DA REPÚBLICA, DE DUAS LIBERDADES INDIVIDUAIS REVESTIDAS DE CARÁTER FUNDAMENTAL: O DIREITO DE REUNIÃO (LIBERDADE-MEIO) E O DIREITO À LIVRE



EXPRESSÃO DO PENSAMENTO (LIBERDADE-FIM) - A LIBERDADE DE REUNIÃO COMO PRÉ-CONDIÇÃO NECESSÁRIA À ATIVA PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NO PROCESSO POLÍTICO E NO DE TOMADA DE DECISÕES NO ÂMBITO DO APARELHO DE ESTADO - CONSEQUENTE LEGITIMIDADE, SOB PERSPECTIVA ESTRITAMENTE CONSTITUCIONAL, DE ASSEMBLEIAS, REUNIÕES, MARCHAS, PASSEATAS OU ENCONTROS COLETIVOS REALIZADOS EM ESPAÇOS PÚBLICOS (OU PRIVADOS) COM O OBJETIVO DE OBTER APOIO PARA OFERECIMENTO DE PROJETOS DE LEI, DE INICIATIVA POPULAR, DE CRITICAR MODELOS NORMATIVOS EM VIGOR, DE EXERCER O DIREITO DE PETIÇÃO E DE PROMOVER ATOS DE PROSELITISMO EM FAVOR DAS POSIÇÕES SUSTENTADAS PELOS MANIFESTANTES E PARTICIPANTES DA REUNIÃO - ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DO DIREITO FUNDAMENTAL DE REUNIÃO PACÍFICA E OPORTUNIDADE DE SEU EXERCÍCIO AO PODER PÚBLICO E AOS SEUS AGENTES [...] O DIREITO À LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO: NÚCLEO DE QUE SE IRRADIAM OS DIREITOS DE CRÍTICA, DE PROTESTO, DE DISCORDÂNCIA E DE LIVRE CIRCULAÇÃO DE IDEIAS - ABOLIÇÃO PENAL (“ABOLITIO CRIMINIS”) DE DETERMINADAS CONDUTAS PUNÍVEIS - DEBATE QUE NÃO SE CONFUNDE COM INCITAÇÃO À PRÁTICA DE DELITO NEM SE IDENTIFICA COM APOLOGIA DE FATO CRIMINOSO - DISCUSSÃO QUE DEVE SER REALIZADA DE FORMA RACIONAL, COM RESPEITO ENTRE INTERLOCUTORES E SEM POSSIBILIDADE LEGÍTIMA DE REPRESSÃO ESTATAL, AINDA QUE AS IDEIAS PROPOSTAS POSSAM SER CONSIDERADAS, PELA MAIORIA, ESTRANHAS, INSUPORTÁVEIS, EXTRAVAGANTES, AUDACIOSAS OU INACEITÁVEIS - O SENTIDO DE ALTERIDADE DO DIREITO À LIVRE EXPRESSÃO E O RESPEITO ÀS IDEIAS QUE CONFLITEM COM O PENSAMENTO E OS VALORES DOMINANTES NO MEIO SOCIAL [...] A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À LIBERDADE DE PENSAMENTO COMO SALVAGUARDA NÃO APENAS DAS IDEIAS E PROPOSTAS PREVALECENTES NO ÂMBITO SOCIAL, MAS, SOBRETUDO, COMO AMPARO EFICIENTE ÀS POSIÇÕES QUE DIVERGEM, AINDA QUE RADICALMENTE, DAS CONCEPÇÕES PREDOMINANTES EM DADO MOMENTO HISTÓRICO-CULTURAL, NO ÂMBITO DAS FORMAÇÕES SOCIAIS [...]”²⁴

Não pode o legislador criminalizar condutas que constituem autêntica expressão do direito fundamental de demandar do Estado o cumprimento das diretrizes constitucionais que fundam o próprio Estado democrático de direito.

Conforme expõe Vera Regina Pereira de Andrade (2021, p. 122-124), a luta pela reforma agrária através da ocupação pacífica de propriedades improdutivas, demandando do Estado a desapropriação “por interesse social, para fins de reforma agrária” (art. 184, *caput*), não afronta o ordenamento jurídico, mas o reafirma e visa concretizá-lo, tratando-se de “uma apropriação dos próprios potenciais simbólicos da Constituição, ou seja, uma práxis inteiramente embasada na principiologia constitucional do Estado democrático de direito brasileiro e destinada a efetivá-la; em uma palavra,

²⁴ STF, ADPF 187, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 15/06/2011, DJe 29/05/2014.



direcionada para fazer cumprir a Lei e as promessas estatais nela positivadas” (Andrade, 2021, p. 123).

Além de diversos outros dispositivos mais abrangentes, como a inserção nos “objetivos fundamentais da República” de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, *caput*, I e III), a Constituição prevê, ao garantir a propriedade como direito fundamental (art. 5ª, XXII), que deverá atender “a sua função social” (art. 5º, XXIII), “erigida em princípio reitor da ordem econômica (inciso III do art. 170), cujo fim é ‘assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social’ (art. 170, *caput*) e definindo o instrumento da desapropriação para efetivar referida função social, bem como o seu sentido (arts. 184 a 186)” (Andrade, 2021, p. 123). Estas são algumas das normas constitucionais que a luta pela reforma agrária busca dar concretude.

Nesse sentido, o histórico acórdão da lavra do ministro do Superior Tribunal de Justiça Luiz Vicente Cernicchiaro, em que consta na ementa o seguinte trecho: **“Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático”**.²⁵

No âmbito da jurisprudência do STJ, merecem ser citados, ainda, exemplificativamente, os seguintes trechos:

[...] a denúncia está assentada apenas na própria existência do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

O vocábulo "quadilha", em um dos seus conceitos, segundo Aurélio, configura um bando de ladrões, assaltantes ou malfeitores.

O MST tem por vezes, o que é público e notório, praticado atos com os quais a maioria da sociedade não concorda, mas não se pode dizer que seus integrantes constituem um bando de malfeitores, de bandidos e de assaltantes.

Num país marcado por uma estrutura agrária sabidamente injusta, com distorções sociais inaceitáveis, a meu ver, e respeitando profundamente quem não concorde com essa compreensão, não há como deixar de reconhecer a legitimidade da organização social de trabalhadores rurais na busca da obtenção de um pedaço de chão para plantar, para viver, para dar um mínimo de dignidade às suas famílias.²⁶

²⁵ STJ, HC 5.574/SP, Sexta Turma, Rel. Min. William Patterson, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, j. 08/04/1997, DJ 18/08/1997.

²⁶ STJ, HC 33.204/PR, Sexta Turma, Rel. Min. Paulo Galotti, j. 25/05/2004, DJ 11/12/2006. Trecho do voto do Min. relator.



Cediço que o viver dos rurícolas que buscam terra para trabalhar é marcado por constantes migrações e deslocamentos, muitas vezes em decorrência da intervenção do poder policial do Estado, mercê de frustradas tentativas de alcançar justiça agrária.

A jurisdição não deve servir de óbice a reivindicações legítimas, tendentes à reforma agrária, que se distinguem de mero esbulho possessório, sem nenhum cunho social.²⁷

Registre-se, diversamente do afirmado no acórdão hostilizado, que os pacientes são obreiros rurais integrantes do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, que **lutam e sacrificam-se por mais razoável meio de vida, onde a dignidade social somente pode ser restaurada no momento em que se fizer a verdadeira, necessária e indispensável reforma agrária no País.**

Enquanto campear a incerteza de seus resultados e for incerta a atuação política, encontrar-se-á a revolta justa e a insatisfação crescente dos menos favorecidos nos contextos econômico, social e político do Brasil.

Posto isso, acolho o parecer Ministerial e CONCEDO a ordem, para revogar a prisão preventiva dos acusados.²⁸

A manutenção de líderes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST sob custódia processual, sob a acusação de formação de quadrilha, desobediência e esbulho possessório afronta o preceito inscrito no art. 5.º, LXVI, da Constituição. [...]

Anote-se, também, que a diligência policial realizada para a desocupação da Fazenda Bandeirantes transcorreu sem grandes incidentes. Na verdade, como anotado nas informações da autoridade impetrada, a prisão dos pacientes teve por objetivo o enfraquecimento do movimento. Assim, **a Justiça não pode ser instrumento de ação política contra movimentos que se insurgem contra as desigualdades econômicas e sociais.**²⁹

Assim, a proposta deve ser considerada inconstitucional neste ponto.

4.1.2. A questão do bem jurídico e a causa de aumento prevista no § 3º do art. 161-A do CP. Pretensão de transformar o bem jurídico do crime na propriedade improdutiva

O projeto estabelece, ainda, a seguinte causa de aumento, prevista no § 3º do art. 161-A do CP: “Se o crime ocorre em propriedade rural produtiva, a pena é aumentada em 1/3 (um terço)”.

²⁷ STJ, HC 29.876/SP, decisão monocrática do Min. Paulo Medina, DJ 14/08/2003.

²⁸ STJ, HC 27.856/SP, Sexta Turma, Rel. Min. Paulo Medina, j. 10/06/2003, DJ 12/08/2003. Trecho do voto do Min. relator.

²⁹ STJ, HC 9896/PR, Sexta Turma, Rel. Min. Vicente Leal, j. 21/10/1999, DJ 29/11/1999. Primeiro trecho extraído da ementa e o segundo do voto do Min. relator.



Desse modo, ao estabelecer a modalidade delitiva com pena majorada como violadora da propriedade produtiva, tem-se a pretensão de transformar o bem jurídico do crime na propriedade improdutiva.

Contudo, merece ser recordada a lição de Nilo Batista (2000, p. 7) de que “[...] qualquer investigação sobre conteúdo e limites do bem jurídico afetado não pode ser desenvolvida sem consulta ao Direito Constitucional. Dessa forma, toda apreciação jurídico-penal das ocupações de terras precisa perguntar à Constituição o que é o bem jurídico propriedade”.

Assim, a partir da análise dos princípios e regras constitucionais, não vislumbramos outra conclusão que não a de que é ilegítimo erigir a bem jurídico a propriedade improdutiva, bem como tornar majorada a prática do delito contra a propriedade produtiva, única valorada positivamente pelo constituinte originário. Nesse sentido, Batista (2000, p. 7):

[...] a propriedade desprovida de tais características [atendimento à função social] não corresponde à propriedade constitucionalmente garantida, o que pode ensejar sua negação máxima, a desapropriação (art. 5º, inc. XXIV, CR).

[...] o latifúndio improdutivo, além de cujas cercas trabalhadores rurais sem terra vivem nas mais indignas condições, não supre as exigências que a Constituição formula, e portanto não constitui o bem jurídico propriedade. A intercalação da restrição da funcionalidade social, orientada para a pequena propriedade rural familiar, no juízo de tipicidade, teria o efeito técnico de converter numa espécie de crime impossível (tentativa inidônea de esbulho possessório) toda ocupação de terras sob tais pressupostos.³⁰

De forma semelhante, Alamiro Velludo Salvador Netto (2014, p. 186-187):

No âmbito penal, a consequência de maior repercussão dessa função social não parece ser a criação de simples deveres ao titular do domínio. O ponto de maior relevância, em realidade, é o que diz respeito à oscilação hierárquica da propriedade, rompendo com o paradigma de submissão que historicamente impôs em face de todos os demais direitos sociais e individuais. Na medida em que a propriedade torna-se dependente, em si própria, da consagração de outras metas sociais, verifica-se um projeto de funcionalização, eis que só é condizente a defesa da propriedade se esta for capaz de incrementar, ou ao menos não obstaculizar, outras conquistas de cunhos econômico-sociais e aptas a melhor aperfeiçoar a igualdade material dos indivíduos. A propriedade não pode ser um fator de criação de desigualdades, carecendo de sentido um sistema criminal que se faça alheio a esse aspecto.

Pois bem, quer isto dizer que o direito de propriedade (sua elaboração, reconhecimento e proteção jurídicos) deve conviver harmonicamente e, se possível, incrementar outros direitos fundamentais. Do mesmo modo que o reconhecimento da propriedade pressupõe

³⁰ No mesmo sentido, Maniglia (2000, p. 374).



e está condicionada pela sua função social de promover a igualdade, a tutela desse mesmo direito não pode ser responsável, dada a sua desproporção e rigor, por criar verdadeiras desigualdades.

Desse modo, a proposta padece de patente vício de inconstitucionalidade neste ponto.

4.1.3. Criminalização tardia do esbulho possessório. Impossibilidade de inclusão das condutas “ocupar” e “permanecer” no tipo penal do esbulho possessório. Vedação ao retrocesso social (garantia constitucional implícita)

A figura do crime de esbulho possessório é relativamente recente na legislação penal pátria. Magalhães Noronha (1948) apontava para a novidade do Código Penal de 1940 em relação aos anteriores de 1830 e 1890: no Código do Império, o esbulho possessório estava em boa medida contido no crime de dano³¹ e no Código da República não houve menção por parte do legislador, “que apenas voltou suas vistas para o que hoje denominamos de alteração de limites e usurpação de águas, considerando-as, aliás, crimes de dano” (Magalhães Noronha, 1948, p. 348). É importante marcar, de princípio, a criminalização tardia do esbulho possessório no ordenamento jurídico brasileiro, que até 1940 era tratado somente pela legislação civil – responsável por assegurar a propriedade das terras adquiridas (e acumuladas) nos estatutos anteriores.

Quando, em 1940, interessou ao legislador criar a figura delitiva, somente o esbulho possessório foi inserido na fórmula legal, que deixou de fora a turbação. Segundo os comentários de Magalhães Noronha (1948), desde o direito romano, tanto um quanto o outro são tomados distintamente, sendo – em apertada síntese – a turbação referente à perturbação e à restrição da posse e o esbulho à perda da posse. Como bem observou o penalista, ao tipificar o crime do art. 161, § 1º, II, o legislador não se referiu à turbação,

³¹ “Se a destruição ou danificação neste caso fôr feita para se apropriar o delinqüente do terreno alheio”. Como se observa, pela denominação do crime e pelos termos do dispositivo era requisito indeclinável do crime a destruição ou danificação de coisa alheia, elemento que pode não se apresentar no esbulho possessório” (Magalhães Noronha, 1948, p. 348).



tipificando somente a conduta da invasão violenta³² e estabelecendo que a finalidade do autor tem de ser o esbulho possessório (dolo específico).³³

Uma das alterações propostas para o *caput* do art. 161-A do Código Penal é a tipificação de duas novas condutas: além da invasão, quem ocupar ou permanecer de forma não autorizada incorre na prática do crime. Uma leitura desatenta poderia sugerir que o legislador está acrescentando o que outrora já poderia ser considerado criminalizado: afinal, quem invade turba. No entanto, como muito bem já havia sido observado por Magalhães Noronha (1948, p. 355), “castigando-se taxativamente apenas a espécie mais grave não se pode inferir e nem supor que se pune também a mais branda”. Mas não é só.

A inclusão posterior, no tipo penal, de condutas que geram turbação representa a busca por uma fórmula legal que amplia a criminalização como uma malha fina, para abarcar ações políticas características de movimentos sociais da luta agrária.³⁴ No entanto, não só a inclusão das condutas “ocupar” e “permanecer” não é compatível com o estatuto constitucional da função social da propriedade e da reforma agrária de terras improdutivas (ao que o Estado deve se comprometer com a progressiva realização, sob pena de violação da vedação do retrocesso social), como também a inclusão revela evidente atecnia legislativa, uma vez que o tipo penal contém expressamente o dolo específico do esbulho possessório. Magalhães Noronha (1948, p.357) afirma com clareza:

Por momentos, chega-se a crer haver punido também a turbação, uma vez que fala “invade... terreno ou edifício alheio”, pois, é certo que quem invade turba. [...] Não cremos, entretanto, haja feito isso a lei. [...] se é exato que em toda invasão há uma turbação e que, portanto, a lei punindo aquela está implicitamente punindo esta, não é menos exato não se contentar o dispositivo [art. 161, § 1º, II] com isso, pois diz expressamente que essa turbação há de ser para o fim de esbulho possessório, que outro não é senão o esbulho possessório do direito civil; isto é, o agente turba a posse da vítima, para o fim de desalojá-la, com o fito de

³² “Não se pune, assim, a invasão pacífica do imóvel alheio” (Magalhães Noronha, 1948, p. 363).

³³ “Pela exigência expressa desse requisito [dolo específico] que dissemos antes não punir nossa lei a simples turbação, neste dispositivo. É necessário que esta, traduzida na invasão violenta, seja executada com o fim de esbulho. É preciso ter o agente o fim de desalojar o possuidor, substituí-lo na posse do imóvel [...]” (Magalhães Noronha, 1948, p. 378).

³⁴ Cabe nesse ponto recordar como a ocupação de terras foi um meio comum de aquisição ao longo da história do país e, mesmo após o marco legal da Lei de Terras em 1850, houve resistência para exclusão da posse como um meio de aquisição, que era comum na época. Ver nota de rodapé 10. Nota-se, assim, que a conduta de “ocupar” era tolerada enquanto servia ao processo de acumulação e concentração de terras.



substituí-la nessa posse, com o objetivo de adquiri-la. Ora, nem tôda turbação terá esse fim.

Em outras palavras: poderia alguém ocupar um terreno para plantar e cultivar a terra³⁵, como também, na atual moldura constitucional, para orientar uma ação política de demanda de (re)distribuição de terras para trabalhadores rurais. Como bem argumenta Vera Regina Pereira de Andrade (2021, p. 123),

[...] a estratégia encontrada pelo MST, de ocupação de latifúndios improdutivos e terras devolutas, o tem sido como forma de publicização e politização dos seus problemas, ou seja, de captar, para eles, a atenção da opinião publicada pela mídia e a opinião pública (que ela coconstitui), sensibilizando-a e pressionando a União para concretizar a reforma agrária, derradeiro fim perseguido.

Torna-se, portanto, evidente que há uma pretensão de criminalizar a agenda e as ações de movimentos sociais ao acrescentar as condutas “ocupar” e “permanecer”, unindo-as à finalidade “para reivindicar qualquer ação ou inação do Estado” (analisada no subtópico 4.1.1), uma vez que a tais condutas falta o dolo específico do esbulho possessório. Na ordem constitucional de 1988, o art. 161-A materializa um verdadeiro retrocesso social, sobretudo considerados (*primeiro*) os objetivos fundamentais da República, elencados no art. 3º, I e III, de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, e (*segundo*) a finalidade da ordem econômica de “assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170, *caput*), observada a função social da propriedade (art. 170, III).

³⁵ Nos comentários de Magalhães Noronha (1948, p. 357), é citado como um exemplo de turbação sem o fim de esbulho quem invade para explorar um trato de terras, assim como a jurisprudência teria afirmado diversas vezes que era um caso de turbação as plantações em terreno alheio (Magalhães Noronha, 1948, p. 352). Não obstante tais exemplos sejam hoje ilustrativos, se lidos com a perspectiva de atores sociais do campo (que reivindicam uma relação com a terra a partir do cultivo, do pertencimento e da resistência contra a expropriação), é importante notar que, no contexto das situações citadas, em que a jurisprudência teria firmado ser caso de turbação, parecem figurar justamente as ações de expropriação: queimadas, derrubadas, extração de madeira (Magalhães Noronha, 1948, p. 352). Cabe, portanto, mais uma vez destacar como a tolerância parece ter estado presente quando a conduta serviu ao processo de acumulação e concentração fundiária. Não sendo a turbação criminalizada, a expropriação e a ocupação de terras estavam fora do escopo penal. Agora, o projeto analisado almeja criminalizar justamente os atores que reivindicam a terra para o seu cultivo e por sua tradição.



Se o legislador, em 1940, podia, mas não tipificou a turbação, a mesma “possibilidade” não se apresenta ao legislador após 1988, que não pode sujeitar a ordem legal ao seu arbítrio ou ao arbítrio de interesses econômicos que defenda (não se pode ignorar que, ao longo da história brasileira, a terra esteve sempre condicionada ao interesse econômico). É vedado o retrocesso social, na medida em que a alteração de leis não pode “desconstituir ou afetar gravemente o grau de concretização já atribuído a determinado direito fundamental (e social), o que equivaleria a uma violação da própria Constituição Federal e de direitos fundamentais nela consagrados” (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2024, s.p.).

Conforme já analisado anteriormente, não há nos projetos analisados a defesa da propriedade nos termos em que delineada constitucionalmente. O que projeto de lei busca é a manutenção de uma relação de apropriação individual e econômica da terra traduzida no latifúndio, destacadamente o improdutivo, em clara violação constitucional.

4.1.4. Causa de aumento prevista no § 2º do art. 161-A do CP. Concurso de agentes

Ainda, é prevista a seguinte causa de aumento no § 2º do art. 161-A do CP “Aplica-se a pena em dobro se o crime é cometido mediante concurso de três ou mais pessoas”.

Assim, a proposta é de tornar causa de aumento algo que integra a própria tipicidade do esbulho possessório na legislação atual³⁶, por se tratar de modalidade absolutamente comum da prática do delito.

A pena seria, assim, dobrada em relação à forma simples do delito, que já é bastante gravosa (cf. subtópico 4.1.6. abaixo), sendo inidônea esta causa de aumento, ao não abarcar maior desvalor da ação ou do resultado que a justifique – ao contrário, trata-se de circunstância praticamente inerente ao tipo penal –, com violação ao princípio da

³⁶ “Art. 161 [...] § 1º - Na mesma pena incorre quem: [...] II - invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório”. Há divergência sobre o número de agentes que devem atuar em concurso: “Nelson Hungria afirma que o número de agentes deve ser, no mínimo, três, enquanto Fragoso e Magalhães Noronha estipulam, no mínimo, quatro co-partícipes” (Maniglia, 2000, p. 370).



proibição de excesso³⁷, que integra o princípio constitucional implícito da proporcionalidade.

4.1.5. Causa de aumento prevista no § 4º do art. 161-A do CP. Permanência dos “invasores” após notificação

A seguinte causa de aumento é prevista, ainda, no § 4º do art. 161-A do CP: “Se os invasores permanecerem no local mesmo após serem notificados pelo possuidor, pelo proprietário ou pelas autoridades, a pena deverá ser aumentada de um terço à metade”.

Entendemos que, em uma política criminal racional e atenta à necessidade de respeitar o princípio da proporcionalidade, se trata de circunstância (notificação) que deveria condicionar a criminalização da forma simples do esbulho possessório (de propriedade ou posse com cumprimento da função social).

Observe-se que, caso os autores se retirem do imóvel após notificados, não haverá exclusão do delito. Ao nosso ver, a legislação avançaria na hipótese desta previsão, possivelmente enquanto causa de extinção da punibilidade ou condição de procedibilidade da ação penal.

Ao contrário, o projeto visa transformar essa circunstância em mais uma causa de aumento sem qualquer lastro na proporcionalidade.

Todas as causas de aumento analisadas integram uma proposta de alteração legislativa draconiana, que torna praticamente impossível a prática do delito na forma simples, cuja pena já é altíssima, conforme será exposto no próximo subtópico.

³⁷ Sobre o tema “Proibição do excesso e crimes patrimoniais”, cf. Salvador Netto (2014, p. 202-208).



4.1.6. Desproporcionalidade do aumento da pena para a forma simples do delito (art. 161-A, *caput*, CP). Agravamento do “atual hipertrofiado sistema penal da tutela do patrimônio”

Todas as causas de aumento propostas, acima discutidas, devem ser consideradas, ainda, em conjunto com a pena estipulada para a forma simples do delito, de “Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa”.

Assim, a proposta em discussão prevê, para o *caput* do art. 161-A do CP – cujo bem jurídico foi inconstitucionalmente transmutado na propriedade que não cumpre a função social (cf. subtópico 4.1.2.) – um aumento de doze vezes na pena mínima e de oito vezes na pena máxima, em comparação com a previsão legal em vigor para o art. 161, § 1º, II, de “detenção, de um a seis meses, e multa.”.

Trata-se de um gigantesco agravamento do “atual hipertrofiado sistema penal da tutela do patrimônio” (Salvador Netto, 2014, p. 188), tendo como bem jurídico a propriedade improdutiva, que sequer recebe valoração positiva na Constituição – ao revés, deve ser paulatinamente extirpada da realidade nacional.

Somente a propriedade que cumpre sua função social pode ser alçada à condição de bem jurídico-penal. Contudo, ainda que se considerasse como bem jurídico a propriedade privada com função social, o que não é o caso da modalidade simples do delito, estaríamos diante de manifesta violação do princípio da proibição do excesso, corolário do princípio constitucional da proporcionalidade.

4.2. Proposta de uso da força policial independentemente de ordem judicial (art. 1.210, Código Civil)

Sob a fina roupagem do direito absoluto à propriedade privada, a proposta de que o possuidor turbado ou esbulhado possa fazer uso da força policial independentemente de ordem judicial parece ampliar as tranquilas cercas de proteção de um direito tido como natural ao homem. No entanto, a análise histórica, seguindo com Paolo Grossi (2006), nos indica o primeiro fio solto desta frágil tecitura jurídica: trata-se a questão da propriedade de uma solução dada por um ordenamento jurídico para a



relação entre o homem e um bem. É necessário, portanto, compreender o contexto histórico-social no qual se dá essa relação, assim como a correlação de interesses quando uma determinada solução é proposta.³⁸

Ao longo do segundo tópico deste parecer, podemos identificar como, na história do Brasil, o estatuto da terra esteve sempre condicionado ao interesse econômico, primeiro de Portugal e depois de senhores de engenho e fazendeiros de café que conformariam a elite fundiária nacional. As primeiras legislações que surgiram num Brasil já independente e algumas décadas antes de abolir o sistema escravista visaram proteger a aquisição e a propriedade de terras derivadas do estatuto anterior (sesmaria e ocupação). A análise histórica revela que o acesso à terra no Brasil sempre foi restrito e a concentração fundiária que presenciamos atualmente responde ao que estudiosos dos conflitos no campo identificam como a “lógica do agronegócio”. A fórmula da apropriação individual embasa, na matéria viva das relações, o estatuto do latifúndio, privando todo um contingente populacional de estabelecer relações de cultivo e de pertencimento com a terra.³⁹

Os dados trazidos no subtópico 2.4. materializam o que se acaba de dizer: em 2023, os principais alvos de ações de pistolagem no campo foram os indígenas, sem terra, posseiros e quilombolas, enquanto os agentes da violência, que contaram com a participação da força policial em 113 dos 264 casos de pistolagem, podem ser agrupados como fazendeiros, grileiros e grandes arrendatários. Não é de hoje que a equação se estabelece nesta fórmula de repressão: no período da ditadura civil-militar brasileira, os movimentos sociais pela reforma agrária enfrentaram intensas repressão e violência policial.⁴⁰

³⁸ Nesse sentido, Vera Regina Pereira de Andrade (2021, p. 120): “Poucas, como a sociedade brasileira, são marcadas por uma desigualdade tão profunda na distribuição da propriedade (rural e urbana) e do poder e, conseqüentemente, por relações tão assimétricas e violentas. Nesta esteira, a compreensão da desigualdade agrária passa necessariamente pela sua historicidade, ou seja, pela compreensão do processo histórico de distribuição originária da terra no Brasil, da configuração da respectiva estrutura fundiária e sua permanência no tempo”.

³⁹ “[...] a estrutura fundiária brasileira caracteriza-se por uma acumulação latifundiária improdutiva que, contemporânea à colonização do país (e, portanto acumulação originária da terra) nunca se redefiniu socialmente; ou seja, nunca foi objeto de uma reforma agrária efetivamente redistributiva, e vem produzindo a exclusão social persistente, de efeitos gravemente cumulativos” (Andrade, 2021, p. 121).

⁴⁰ A repressão dos movimentos sociais pela reforma agrária não é um caso isolado, sendo, na verdade, mais um exemplo da correlação desigual de forças e de poder que reprime movimentos sociais de resistência ao



Considerando, portanto, o contexto histórico-social que subjaz à proposta legislativa aqui analisada, verifica-se que a alteração do art. 1.210 do Código Civil disfarça a habilitação do sistema penal subterrâneo (subtópico 3.1.) como um “ato de defesa legítimo” da propriedade e, conseqüentemente, confere vestes de legalidade a atuações ilegais, que já ocorrem por parte de policiais militares que participam de ações com pistoleiros ou se unem a grupos paramilitares armados por fazendeiros.⁴¹ Em outras palavras, busca-se legalizar o enfrentamento armado, que já ocorre, contra a população do campo.

Este desenho legislativo se torna ainda mais ilegítimo ao se considerar que, em última análise, estará equiparada a notificação pelo possuidor/proprietário (notificada, a autoridade policial deve agir, cf. art. 1.210, §4º, CP) - que, no cenário do conflito agrário, são historicamente os fazendeiros - à jurisdicionalidade, traduzida na autoridade de uma decisão judicial, e à lei. Nem mesmo a proposta como a do art. 1.210, §5º, do CP pode legitimar tal equiparação. Pelo contrário, nota-se o absurdo legislativo quando o projeto de lei pretende atribuir à autoridade policial que não agir no prazo de 48h a prática do crime de desobediência (art. 330 do Código Penal). Pergunta-se: o proprietário é funcionário público?

longo da história do país. Andrade (2021 p. 122), por exemplo, aponta como antecedente do MST a revolta de Canudos (1896-1897), duramente reprimida às vésperas da proclamação da república no Brasil. Se consideramos também, como pontua Miguel Baldez (1997), que os quilombos representaram os primeiros esforços da luta pela terra, marca-se a brutalidade dos castigos infligidos para manter o cativo: “[...] a relação de escravos fugidos com marcas de tortura e castigo percorre todo o período de escravidão e era um mecanismo da classe senhorial para manter o cativo em estado de absoluta sujeição e obediência, sem o que o trabalho escravo não conseguiria se manter por muito tempo” (Moura, 2004, p. 126).

⁴¹ Reforçando o argumento de que a alteração legislativa proposta habilita o sistema penal subterrâneo, vale destacar que o art. 144 da Constituição Federal, que define o modelo da polícia militar, não foi totalmente alcançado pela transição democrática de 1988: “[...] além da preservação do formato organizacional oriundo da ditadura, que herdamos recheado com a cultura da guerra ao inimigo interno, a própria natureza da transição brasileira contribuiu para bloquear mudanças. [...] A sociedade não olhou o horror nos olhos, não chamou os crimes da ditadura pelo nome [...] O impacto negativo sobre as corporações policiais, sobretudo militares, é inegável” (Soares, 2015, s.p.). As formas de organização, comportamento e atuação herdadas do período ditatorial, por sua vez, não são inéditos na história: “[...] a ditadura não inventou a tortura e as execuções extrajudiciais ou a ideia de que vivemos uma guerra contra inimigos internos. Tais práticas perversas e as correspondentes concepções, racistas e autoritárias, têm a idade das instituições policiais no Brasil e antes da sua criação já tinham curso – nunca faltaram capatazes nem capitães-do-mato para caçar, supliciar e matar escravos fugitivos ou rebeldes. A ditadura militar e civil de 1964 simplesmente reorganizou os aparatos policiais, intensificou a sua tradicional violência, autorizando-a e adestrando-a, e expandiu o espectro de sua abrangência, que passou a incluir militantes de classe média” (Soares, 2015, s.p.).



Que no âmbito privado a vontade e o contrato tenham força de lei entre indivíduos não implica e nem pode implicar que tenham mais força que a própria lei. No âmbito público, e sobretudo no âmbito penal, a legalidade deve condicionar a atuação dos atores estatais: legalidade esta que não corresponde somente à natureza normativa e sim deriva da própria estruturação de um sistema jurídico comprometido com o Estado Democrático de Direito (art.1º, CF) e, portanto, com a contenção e a limitação da arbitrariedade em todas as suas formas de violência e repressão.

Em outras palavras, não basta que a alteração pretendida aconteça por via de lei ordinária, no órgão legislativo competente. É imprescindível que o conteúdo seja compatível com a Constituição, que, em seu art. 1º, não abre espaço para dúvida ao se constituir como um Estado Democrático de Direito, fundamentado na cidadania e na dignidade da pessoa humana. Os conflitos agrários, já marcados por muitas mortes da população do campo, resultado de *um estado de coisas* reconhecido e condenado diversas vezes pela Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro (subtópico 3.2.), somente ganharão nova camada de autorização (ilegítima) com a ampliação do uso da força policial fora do âmbito do deferimento e controle jurisdicionais.

Em última instância, os projetos analisados pretendem autorizar o uso privado da força pública. A proposta de alteração do art. 1.210 do Código Civil consiste em uma solução autoritária para a manutenção e a proteção não da propriedade na moldura constitucional de 1988, e sim de uma relação de apropriação individual e econômica da terra traduzida no latifúndio, destacadamente o improdutivo.⁴²

Mais uma vez a perspectiva histórica é indispensável para o que se acaba de afirmar. Em 2023 e 2024, foram criados 48 assentamentos, 26 mil famílias foram assentadas em assentamentos convencionais e 125 mil famílias foram incluídas no Programa Nacional de Reforma Agrária (Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, 2025), representando um maior alinhamento (ainda que insuficiente) do Governo Federal com os mandamentos constitucionais. Dos 22 projetos de lei

⁴² É importante destacar que a ilegitimidade da alteração do art. 1.210, §1º, do Código Civil acarreta a ilegitimidade dos outros parágrafos, destinados a regular este uso da força policial que se traduz, em última instância, em um uso privado da força pública.



apensados ao projeto principal (PL 8.262/2017), 14 foram propostos a partir de 2023, e o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados foi aprovado em outubro de 2024.

5. Conclusão

Em conclusão, é o presente parecer pela rejeição integral do art. 161-A do Código Penal proposto (“Esbulho Possessório ou ocupação ilícita”) e da proposta de uso da força policial independentemente de ordem judicial (art. 1.210, Código Civil), previstos no Projeto de Lei 8.262/2017 e outros apensados, aprovados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em outubro de 2024, sendo inconvenientes, inconstitucionais e divergentes com a boa técnica legislativa, consoante os fundamentos acima.

Assim, caso aprovado no Plenário deste Instituto dos Advogados Brasileiros, sugere-se o encaminhamento do presente parecer à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Senado e aos gabinetes de todos os parlamentares do Congresso Nacional, tendo em vista que a questão se encontra “Pronta para Pauta no Plenário”⁴³ da Câmara dos Deputados.

Rio de Janeiro, 10 de março de 2025.

Breno Zanotelli

Catarina Bussinger

⁴³ Conforme pode ser verificado em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2147513>>. Acesso em 10/03/2025.



6. Referências

Agência Brasil. **Área reservada à agropecuária no país cresceu 50% em 37 anos.** 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-10/area-reservada-agropecuaria-no-pais-cresceu-50-em-37-anos>>. Acesso em 27/02/2025.

Agência Brasil. **Corte Interamericana condena Brasil por omissão na morte de sem-terra.** 2025. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-02/corte-interamericana-condena-brasil-por-omissao-na-morte-de-sem-terra>>. Acesso em 05/03/2025.

Andrade, Vera Regina Pereira de. Sistema Penal e cidadania no campo: a construção dos conflitos agrários como criminalidade. In: _____. **Sistema penal máximo x Cidadania Mínima: Códigos da violência na era da globalização.** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 113-132.

Batista, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro.** 8. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

Batista, Nilo. Nascimento da pena pública moderna em terras ibéricas. In: _____. **Capítulos de Política Criminal.** Rio de Janeiro: Revan, 2022. p. 33-67.

Batista, Nilo. Ocupações do MST e propriedade. **Boletim IBCCRIM**, ano 8, n. 95, p. 7, out. 2000.

Batista, Nilo. Política criminal com derramamento de sangue. In: _____. **Capítulos de Política Criminal.** Rio de Janeiro: Revan, 2022b. p. 193-216.

Baldez, Miguel Lanzellotti. A questão agrária. **Revista Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade.** Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 105-114, jan./jun. 1997.

Bloch, Marc. **A terra e seus homens: agricultura e vida rural nos séculos XVII e XVIII.** Bauru: EDUSC, 2001.

Carvalho, Salo. Considerações sobre o Arquivamento do Inquérito Policial: requisitos e controle judicial (estudo de caso). **Revista Brasileira de Ciências Criminais.** São Paulo, v. 18, n. 83, p. 322-350, mar./abr. 2010.

Cereser Pezzella, Maria Cristina. **Propriedade Privada no Direito Romano.** Porto Alegre: Fabris, 1998.

CIDH. **Caso Da Silva e outros Vs. Brasil:** Sentença de 27 de Novembro de 2024. 2024. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_552_por.pdf>. Acesso em 05/03/2025.



CIDH. **Conheça sobre a Supervisão de Cumprimento de Sentença**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/conozca_la_supervision.cfm?lang=pt>. Acesso em 05/03/2025.

CPT Nacional. **Conflitos no Campo Brasil 2023**. 2024. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14308:conflitos-no-campo-brasil-2023&catid=41>>. Acesso em 27/02/2025.

Grossi, Paolo. **História da Propriedade e Outros Ensaios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

IHU. **O Brasil registra número recorde de conflitos no campo em 2023, conforme relatório da Comissão Pastoral da Terra**. 2024. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/638784-o-brasil-registra-numero-recorde-de-conflitos-no-campo-em-2023-conforme-relatorio-da-comissao-pastoral-da-terra>>. Acesso em 27/02/2024.

Magalhães Noronha, Edgard. **Crimes contra o patrimônio**. v. I. São Paulo: Saraiva, 1948.

Malaguti Batista, Vera. **Introdução Crítica à Criminologia Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

Maniglia, Elisabete. O esbulho possessório e as ocupações rurais. In: Strozake, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 366-385.

Marx, Karl. **O capital: crítica da economia política: livro I**, v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Ano da colheita: Governo Federal faz entrega histórica para acelerar a reforma agrária e estimular a produção de alimentos**. 2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2025/03/ano-da-colheita-governo-federal-faz-entrega-historica-para-acelerar-a-reforma-agraria-e-estimular-a-producao-de-alimentos-1>>. Acesso em: 07/03/2025.

Moura, Clóvis. **Dicionário da Escravidão Negra**. São Paulo: EDUSP, 2004.

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. **Nossa Produção**. Disponível em: <<https://mst.org.br/nossa-producao/>>. Acesso em: 27/02/2025.

Osório Silva, Lígia. **Terras Devolutas e Latifúndio**. Campinas: Editora Unicamp, 1996.

Roorda, João Guilherme Leal. Mandato policial e o uso letal da força: o sistema penal subterrâneo como produção material da raça. In: Malaguti Batista, Vera (Org.). **Sem Polícia**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024. p. 58-84.



Salvador Netto, Alamiro Velludo. **Direito penal e propriedade privada**: a racionalidade do sistema penal na tutela do patrimônio. São Paulo: Atlas, 2014.

Sarlet, Ingo Wolfgang; Marinoni, Luiz Guilherme; Mitidiero, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2024, epub.

Sauer, Sérgio; Perdigão, Luis Felipe. Lutas pela terra no Brasil: sujeitos, conquistas e direitos territoriais. **Revista sobre acesso à justiça e direitos nas Américas**. Brasília, v.1, n.2, p. 245-272, abr./jul. 2017.

Soares, Luis Eduardo. Por que tem sido tão difícil mudar as polícias? In: Kucinski, Bernardo et. al. **Bala perdida**: a violência policial no Brasil e os desafios para a sua superação. São Paulo: Boitempo, 2015, ebook.

Souza Martins, José de. **O Cativoiro da Terra**. São Paulo: Contexto, 2022.

Souza Martins, José de. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo Social**: Revista de Sociologia da USP. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, out. 1999.

Zaffaroni, Eugenio Raúl; Batista, Nilo; Alagia, Alejandro; Slokar, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro**. v. I. Rio de Janeiro: Revan, 2003.