



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC Nº 6/2025

Assunto: Forças policiais e balizas mínimas de atuação e controle no âmbito de conflitos no campo.

A presente nota técnica analisa o atual quadro sistêmico e estrutural da violência no campo no Brasil e, a partir desse cenário, traça critérios mínimos para o uso da força por agentes estatais, especialmente por órgãos policiais. Em uma segunda abordagem, sugere a priorização da regularização fundiária como forma de minimizar os conflitos no campo, e, de forma não exaustiva, aponta alguns limites mínimos de atuação policial no âmbito desses conflitos, bem como respectivos meios essenciais de controle.

A nota técnica está estruturada da seguinte forma: I. Contextualização; II. Violência no Campo e responsabilidade do Estado brasileiro; III. Parâmetros mínimos de atuação das forças policiais; IV. Atuação policial para garantir o cumprimento da Resolução CNJ nº 510/2023; V. Possibilidades, limites e controles mínimos do uso da força; VI. Preconceito Estrutural e Abuso de Autoridade contra Movimentos Sociais; VII. Conclusão.

I. Contextualização

A falta de acesso à terra e à moradia digna constituem questões históricas e estruturais da realidade brasileira. Entre outros fatores, decorre da concentração de propriedades em favor de uma reduzida parcela da população mediante a exclusão de uma imensidão de pessoas. Nesse sentido, o último Censo Agropecuário, realizado em 2017, revela que:

(...) cerca de apenas 1% dos proprietários de terra controlam quase 50% da área rural do país. Em contrapartida, os estabelecimentos com áreas menores a 10 hectares (cada hectare equivale a um campo de futebol) representam metade das propriedades rurais, mas representam apenas 2% da área total. (INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL, 2020)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Esse processo histórico não se implementa, porém, de forma meramente passiva. Ao contrário, a história da concentração de terras também é o percurso de lutas, resistências e mobilizações de grupos subalternizados que objetivam a distribuição mais igualitária e democrática do território nacional.

No plano jurídico-formal, as prescrições normativas já determinam a compatibilização da política agrícola com a reforma agrária, com previsão de hipóteses de desapropriação por interesse social e com expressa injunção de destinação prioritária de áreas públicas à política de reforma agrária (arts. 184/189, CRFB; art. 13 da Lei n. 8.629/93, etc).

Contudo, há uma considerável distância entre as prescrições normativas e a efetiva alteração da realidade. A disputa pela concretização das diretrizes da Constituição frequentemente gera conflitos que, em muitos casos, culminam em violência no campo, agravando as tensões jurídicas e sociais nessa esfera.

Os dados de violência no campo são continuamente catalogados, monitorados e divulgados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). No caderno “Conflitos no Campo” referente ao ano de 2023, foram registrados 2.203 conflitos, *o maior quantitativo anual já contabilizado desde a série histórica da publicação*, iniciada em 1985. Tais conflitos envolvem 950 mil pessoas e cerca de 59,4 milhões de hectares de terra. Desses conflitos, a imensa maioria (1.724) vincula-se à luta pela terra, dos quais 1.588 referem-se a atos de violência contra a pessoa, incluindo invasões, expulsões, ameaças de despejo, despejos, pistolagem, entre outros.

Esse panorama de crescente violência no campo tem sido objeto de atenção da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). A Nota Técnica n. 3/2024, emitida em abril de 2024, já retratava esse cenário, com o agravamento associado a uma possível atuação organizada e orquestrada na direção da consecução de processos de violência no campo. Foram apontadas, na ocasião, algumas problemáticas afeitas ao autointitulado movimento “Invasão Zero”, sobretudo segundo um viés possivelmente ilícito e antidemocrático de suas práticas.

Mais recentemente, a PFDC emitiu Notas Técnicas sobre proposições legislativas que almejavam inibir a atuação de grupos e movimentos sociais de luta pela terra. Dentre elas, destaca-se a Nota Técnica n. 10/2024, a qual enuncia a inconstitucionalidade do PL nº 709/2023 em razão de que, entre outros fundamentos, conferiria à autoridade policial atribuição para aplicação sumária de sanções sem o devido processo legal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Na mesma linha, a Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADI 7715, tendo como objeto de controle a Lei Estadual n. 12.430/2024, de Mato Grosso, a qual estabelecia “sanções aos ocupantes comprovadamente ilegais e invasores de propriedades privadas rurais e urbanas”. Diante da inconstitucionalidade formal, o STF suspendeu cautelarmente a eficácia do referido ato legislativo.

A presente Nota Técnica, embora se debruce sobre um recorte específico, situa-se nesse contexto mais amplo de violência, atos antidemocráticos, assédio legislativo e negativa de jurisdição que contaminam os conflitos no campo.

II. Violência no campo e responsabilidade do Estado brasileiro

Na experiência brasileira, reforma agrária e violência no campo são fenômenos imbricados e, em certa medida, indissociáveis.

Ilustrativamente, a data de 17 de abril retrata o “Dia Nacional de Luta pela Reforma Agrária”, instituído pela Lei 10.469/2002 em alusão ao massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido em 17 de abril de 1996. Na ocasião, 19 trabalhadores sem-terra foram assassinados por policiais militares no Pará após o bloqueio de uma rodovia. Chama atenção que um trágico e lamentável massacre simbolize o dia nacional de luta pela reforma agrária.

Somam-se, ainda, diversos casos de violência, emblemáticos ou menos conhecidos. Em 12 de fevereiro de 2005, a missionária Dorothy Stang foi assassinada em Anapu, região de Altamira, no Pará, também no contexto da luta pela terra. Mais recentemente, alguns casos foram submetidos ao Superior Tribunal de Justiça e acarretaram o excepcional deslocamento da competência em favor da Justiça Federal (IDC 22, Rel. Min. Messod Azulay Neto, julgado em 23/08/2023, por exemplo).

Mais do que isso, os dados catalogados e divulgados pela CPT denunciam uma enormidade de casos “anônimos” de violência no campo. A corroborar a configuração sistêmica de violência no campo, vale citar sucessivas condenações do Estado brasileiro no âmbito da Corte Internacional de Direitos Humanos (Corte IDH).

No ano de 2009, a Corte IDH condenou o Estado brasileiro no Caso Escher e outros vs. Brasil. O caso dizia respeito a monitoramento ilegal praticado pela Polícia Militar em face de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

membros do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), por meio de interceptações telefônicas autorizadas pela Justiça sem o embasamento adequado. O Tribunal reconheceu que o Brasil violou o direito à vida privada, à honra, à reputação, à liberdade de associação, às garantias judiciais e à proteção judicial, evidenciados pela atuação das forças policiais sem justificativa ou fundamentação.

Ainda em 2009, o Brasil foi condenado pela Corte IDH no caso Sétimo Garibaldi vs. Brasil, em decorrência da morte de um trabalhador rural baleado por pistoleiros na cidade de Querência do Norte (PR), durante uma “operação extrajudicial” de despejo de famílias ligadas ao MST. A Corte entendeu que o Estado brasileiro violou os direitos à garantia e à proteção judicial, tendo em vista falhas e demora injustificada no processamento do inquérito para investigar o caso, apontando para a impunidade e repetição crônica de violações de direitos humanos no âmbito de conflitos de terra.

No caso Sales Pimenta vs. Brasil, sentenciado em 2022, a Corte IDH responsabilizou o Estado brasileiro pela violação dos direitos às garantias judiciais, à proteção judicial, à verdade e à integridade pessoal do ativista Gabriel Sales Pimenta. O caso envolveu o assassinato do ativista, que atuava como advogado e defensor dos direitos humanos, sem que houvesse a devida apuração e responsabilização por parte do Poder Público. Conforme destacado pela Corte na sentença, o caso demonstra a “impunidade estrutural” existente no Brasil em relação a crimes cometidos contra trabalhadores rurais e seus defensores, o que causa um efeito “não apenas individual, mas também coletivo, na medida em que a sociedade se vê impedida de conhecer a verdade sobre a situação de respeito ou de violação dos direitos das pessoas sob a jurisdição de um determinado Estado” (CORTE IDH, 2022, p. 28).

Mais recentemente, em 2023, o Brasil enfrentou nova condenação perante a Corte IDH envolvendo a violência contra movimentos sociais de luta pela terra, decorrente do Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil. O caso refere-se à morte do trabalhador rural Antônio Tavares Pereira e às lesões corporais sofridas por 184 integrantes do MST durante a Marcha da Reforma Agrária em Curitiba. A morte e as lesões foram ocasionadas pela ação da Polícia Militar, que interceptou diversos ônibus que levavam os trabalhadores rurais para a manifestação, realizando apreensões e utilizando bombas de gás lacrimogênio, balas de borracha, cães, cassetetes, força física e armas de fogo contra os manifestantes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O cenário descrito desvela que não se trata da ocorrência de meros episódios isolados de violência no campo, e sim de um contexto de práticas reiteradas que, em última análise, estruturam as relações de poder no campo.

A esse respeito, cumpre observar que a submissão de casos à Corte IDH sujeita-se a diversos requisitos e demanda, por si só, expressiva mobilização social ou institucional. Nesse sentido, tais casos apenas exemplificam um cenário com contornos ainda mais alarmantes, caracterizado por cifras ocultas de violência.

Por outro lado, o julgamento internacional do Estado brasileiro não se volta tão somente à resolução de um determinado caso concreto, uma vez que os pronunciamentos do Tribunal Internacional possuem como vocação a produção de jurisprudência internacional e a respectiva vinculação dos Estados a ela submetidos.

Nesse sentido, essas condenações, explícita ou implicitamente, tendem a desempenhar relevante papel no âmbito da não repetição de fatos semelhantes aos que ensejaram a responsabilização internacional. Em outras palavras, as condenações carregam consigo uma espécie de cláusula do “nunca mais”.

Dessa forma, incumbe ao Estado brasileiro, incluindo todas as camadas de atores institucionais, a adoção de medidas que inibam a perpetuação desse modelo de exploração e distribuição da terra baseado na violência.

No entanto, apesar das várias condenações impostas ao Brasil pela Corte IDH em casos análogos, observa-se que conflitos agrários violentos continuam a ocorrer no país sem que as medidas efetivamente tomadas até o momento sejam capazes de reverter esse cenário. Para exemplificar, a “Operação Fortis Status”, ocorrida em Marabá em 2024, apresenta notáveis semelhanças com episódios que já resultaram em responsabilização internacional. Ainda mais grave, a situação em questão se desenrola sob a legitimidade de uma autorização judicial, o que revela a persistência de violações mesmo sob a égide do aparato legal, agravando a responsabilidade estatal pela garantia dos direitos humanos.

No caso da Fazenda Mutamba, situada em Marabá, as ações policiais violentas e abusivas foram justificadas com base no cumprimento de mandados de prisão e de busca e apreensão, em resposta a supostos crimes relacionados à venda ilegal de madeira e ao roubo de gado. No entanto, de acordo com nota de movimentos sociais sobre o episódio, as apreensões resultaram apenas na



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

captura de sete espingardas cartucheiras e algumas munições, muito aquém das alegações de que os ocupantes estariam fortemente armados. Além disso, aparentemente não foram encontrados outros materiais que corroborassem as acusações, como madeira extraída ilegalmente ou gado roubado. Testemunhas apontaram para o uso excessivo da força durante a operação, culminando na morte de dois ocupantes e na prisão de outros quatro, que teriam sido submetidos a tortura. A operação foi conduzida pela Delegacia de Conflitos Agrários de Marabá-PA.

Outro caso recente que demonstra a continuidade da violência no campo no Brasil refere-se a incursões realizadas pela Polícia Militar em assentamento rural em Campos dos Goytacazes, objeto de apuração por parte da PRDC/RJ no âmbito do PA nº 1.30.001.001620/2023-66 e da PRM de Campos no bojo do PP nº 1.30.001.001819/2024-75. Conforme consta nos autos dos procedimentos, as famílias do Assentamento Josué de Castro, vinculado ao MST, relataram que a Polícia Militar estaria realizando operações na área, por meio de viaturas e helicópteros destinados a rondar o assentamento e intimidar os moradores.

Os episódios das operações policiais na área do assentamento foram relatados tanto pelos trabalhadores assentados, quanto por representantes do INCRA, e denotam a atuação ilegal, desproporcional e descabida da Polícia Militar na área, tendo em vista a ausência de justificativa para a incursão policial. Destacam-se, abaixo, trechos dos relatos, retirados dos referidos procedimentos, que ilustram a ação que a PM vem empreendendo contra os assentados:

D) Relato de assentada (datado de 12/04/2024):

Relata a assentada que há uma semana a Polícia Militar vem fazendo incursões no Assentamento Josué de Castro, “sem dar trégua” e que o Assentamento recebe a visita de viatura policial três vezes por dia, que se posiciona em frente à Sede da Associação, se ocupando de fotografar a Sede e o Acampamento. Acrescenta ainda que os acessos ao Assentamento estão sendo diariamente vigiados por viatura policial, causando constrangimento aos moradores, que se sentem tratados como “bandidos”.

Relata que viatura parou perguntar onde ficava a sede da Associação e, que ao serem indagados se tinha acontecido alguma coisa por lá, os policiais informaram que sim, que estava havendo problema por lá com os Sem-Terra. Ao que de imediato foram informados da não existência de problema. Ao que os policiais insistiram, dizendo que precisavam tirar umas fotos. Perguntados para que serviriam tais fotos, eles disseram não sabiam informar, dizendo apenas que, por serem mandados, estavam cumprindo ordens.

Relata que no sábado (06/04/23), por volta das 10:00 horas, um helicóptero fez um sobrevoo rasante sobre a sede da Associação e sobre a casa da presidente, sem que tal atitude fosse justificada.

Relata que hoje, (12/04/24), às 05:00 horas, mais uma vez o Assentamento foi visitado por uma viatura policial que estacionou na frente da casa da Presidente da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Associação, onde permaneceram sem nada mencionar que pudesse justificar aquela ação, promovendo, como sempre, intimidação e constrangimento.

II) Informações prestadas pelo INCRA:

2. No dia 24/02/2024, em deslocamento ao Projeto de Assentamento Antônio de Farias, localizado no distrito de Ibioca, visando confirmar a instalação de um acampamento de trabalhadores rurais sem terra, Rodrigo Fernandes Gomes Bomfim, engenheiro agrônomo do quadro efetivo desta Autarquia, se deparou com uma guarnição do 8º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, composta por quatro agentes em duas viaturas, comandada pelo Tenente De Moura, que se apresentou como "oficial de dia" e informou que, por ordem do "Comandante Wanderson", estavam em patrulha permanente no local para "monitorar e impedir eventuais deslocamentos das famílias ali acampadas para invasão de propriedades particulares da região".

3. No dia 06/04/2024, enquanto se realizava o evento "Defensoria em Ação no Campo" no Projeto de Assentamento Dandara dos Palmares, que contava com a participação de várias instituições públicas e a presença da Superintendente Regional do Incra/RJ, Maria Lúcia de Pontes e do Servidor Rodrigo Fernandes Gomes Bomfim, chegou a informação que estaria ocorrendo uma ação militar no vizinho Projeto de Assentamento Josué de Castro, localizado no distrito de Vila Nova de Campos, que estaria assustando e preocupando as famílias assentadas, considerando a presença de muitos agentes e viaturas, incluindo um helicóptero da Polícia Militar. Então as equipes do Incra/RJ e da Defensoria Pública se dirigiram ao local, onde foi encontrada uma guarnição do 8º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, composta por aproximadamente nove agentes em quatro viaturas, dentre eles o Tenente De Moura, que novamente se apresentou como "oficial de dia" e perguntado sobre o motivo da presença da polícia naquele assentamento não apresentou explicações claras e precisas.

Evidencia-se, a partir de tal cenário, que um dos aspectos cruciais dos conflitos rurais diz respeito à lamentável instrumentalização de forças policiais como ferramenta de imposição da força no âmbito dos conflitos pela terra.

Diante disso, torna-se imprescindível a adoção de critérios mínimos que possam condicionar e balizar eventuais ações policiais deflagradas em torno de disputas e conflitos agrários. Ademais, a formulação prévia desses parâmetros mínimos, a um só tempo, contribui para a inibição de violação de direitos humanos e alcança maior segurança jurídica, proporcionando ação de forças policiais com maior respaldo normativo.

III. Parâmetros mínimos de atuação das forças policiais

Não há um modelo monolítico de violência no campo no Brasil, impondo-se a compreensão de peculiaridades regionais, sociais, políticas, econômicas etc. Com efeito, há uma



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

enorme pluralidade de formas de exercício de atos violentos no contexto de conflitos agrários, de modo que generalizações não se revelam o caminho mais escorreito e, portanto, a presente manifestação não se alça à condição de exaustiva.

Exemplificativamente, em determinadas regiões, é possível verificar a atuação de espécies de milícias privadas, mediante o emprego de jagunços/capangas/guachebas. Tais grupos privados podem se expressar por meio de agrupamento informal ou, ainda, mediante a instituição de empresas de segurança privada, mesmo sem o indispensável crivo do Ministério da Justiça.

Também é possível detectar que esses grupos contem com contribuições de agentes estatais à paisana ou que não estejam a serviço no momento. Nesse sentido, relatório da Comissão Nacional de Enfrentamento à Violência no Campo (CNEVC), referente a missão no Estado do Maranhão, ocorrida em fevereiro de 2024, aponta um caso explícito de envolvimento de agentes policiais em milícia armada a serviço de particulares: "O Secretário referiu à investigação do caso recentemente ocorrido em Barra do Corda, que resultou na prisão, afastamento temporário e instauração de procedimentos administrativos disciplinares em face de policiais flagrados em atuação ilegal, como contratados por fazendeiro para a expulsão das comunidades do local (p. 60)".

Ainda nessa linha, a Comitiva Interministerial organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) para apurar os eventos ocorridos nos dias 20 e 21 de janeiro de 2024, envolvendo o povo indígena Pataxó Hã-hã-hãe no sul da Bahia, destaca, conforme relatado no Ofício MDA nº 57/2024 (PGR-00283167/2024), o seguinte: "Em todos os relatos ouvidos pela Comitiva, foi apontada a participação de policiais militares da Bahia no desenrolar dos fatos"; "No dia 21 de janeiro, há relatos de que os agentes públicos presentes no local, não apenas facilitaram o acesso dos fazendeiros armados ao local onde se encontravam os indígenas, como também efetuaram disparos com armas letais em direção aos indígenas e omitiram-se no socorro aos feridos".

Tais hipóteses de enorme gravidade não se inserem no escopo primordial desta Nota Técnica, que se volta prioritariamente à atuação formal de forças policiais no contexto de conflitos no campo. Nessa esfera, cabe destacar ao menos dois pilares de atenção: **i)** o *uso privado de forças públicas*, sobretudo das chamadas "Patrulhas Rurais", como se substitutas fossem dos mecanismos de milícia privada; **ii)** a atuação pública de forças policiais que, embora não configure instrumentalização privada, é contrária à Constituição e ao delineamento institucional da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

corporação; e **iii**) o abuso de autoridade por parte das forças policiais quando direcionado a ocupações promovidas por movimentos sociais de trabalhadores sem-terra ou sem-teto.

Em todas as situações, é possível desenhar algumas condicionantes mínimas de atuação que tendem a favorecer o aprimoramento do enfrentamento da questão.

a) Devido processo legal e reserva de jurisdição

A Constituição da República é expressa ao consagrar a garantia fundamental do devido processo legal, incluindo, por consequência, entre outros vetores, a inafastabilidade da jurisdição, o juiz natural, a ampla defesa e o contraditório (art. 5º, XXXV, XXXVII, LIV e LV). Assim, as disputas e conflitos sociais, mormente se não equacionados pelos próprios interessados (autocomposição), submetem-se a ferramentas de heterocomposição previstas no ordenamento jurídico.

Sem prejuízo da opção voluntária pela arbitragem, incumbe ao Poder Judiciário, de modo exclusivo, o dever-poder de resolver esses conflitos sociais, pronunciando os comandos decisórios pertinentes. Na mesma direção, a lei é expressa ao consignar que a jurisdição é exercida por juízes e tribunais (art. 16, CPC), conforme as competências constitucionalmente definidas (art. 96 e seguintes, CRFB). Em linha semelhante são as garantias judiciais estampadas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 8).

Trata-se de tema tão relevante e sedimentado que até mesmo o legislador penal, cuja atuação deve passar por critérios de fragmentariedade, subsidiariedade e intervenção mínima, tipifica a conduta de exercício arbitrário pelas próprias razões (art. 345, CP).

Dessa forma, conferir às forças policiais o papel de acolher determinada pretensão possessória, ainda que de forma precária e urgente, representa forte vulneração do acesso à jurisdição.

Mais do que isso, tal providência traduz grave inversão institucional, atribuindo aos órgãos policiais, na prática, maiores poderes que os assegurados ao próprio Estado-Juiz, tendo em vista que o deferimento e cumprimento das medidas judiciais são condicionadas ao atendimento de requisitos e pressupostos previstos na legislação, reconhecendo-se o caráter eminentemente protetivo do devido processo legal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Além de violar as garantias processuais asseguradas em âmbito constitucional e convencional, as remoções forçadas administrativas também esbarram na temática afeita à capacidade institucional de cada ator.

A solução de conflitos fundiários, embora possa sugerir aparente simplicidade, pode demandar exame cognitivo relevante e, não raras vezes, exige a apreciação, sob o crivo do contraditório, de um quadro probatório desafiador cujo desate não cabe às forças policiais.

b) Domínio, justo título e risco de grilagem

As medidas administrativas de remoção forçada revelam-se prioritariamente pautadas na valorização normativamente inadequada de títulos formais de domínio. Dessa forma, presumindo-se a posse indireta a partir de um suposto domínio, projeta-se a possibilidade do acionamento das forças policiais para que implementem medidas de desocupação.

Esse cenário, contudo, representa fundados riscos intoleráveis e não agasalhados pela ordem jurídica.

Vejamos. A *uma*, a realidade fundiária brasileira é marcada por uma espécie de epidemia de grilagem e titulações fraudulentas.

Alguns mecanismos normativos foram introduzidos para mitigar esse quadro, como a exigência de georreferenciamento dos títulos (Lei n. 10.267/2001). Com isso, almeja-se maior confiabilidade de que determinado título efetivamente faça referência a uma área concretamente considerada, reduzindo o potencial danoso de papéis vazios. Trata-se, portanto, de questão técnica que não se concilia com a proposta de análise sumária de forças policiais, não formatadas para resolver o mérito de questões dessa natureza.

A *duas*, calha rememorar o projeto de colonização instituído no período da ditadura militar brasileira, impulsionado mediante a emissão de títulos de domínio por meio de Contratos de Alienação de Terras Públicas (CATP), os quais continham cláusulas resolutivas.

Como se sabe, o Código Civil (art. 128) estabelece que a ocorrência de condições resolutivas extingue o direito a que ela se opõe. Assim, a violação a cláusulas resolutivas extingue o direito de propriedade a que se refere o título de domínio, sem necessidade de qualquer ato desconstitutivo expresso, de modo que os títulos formais tornam-se substancialmente esvaziados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Portanto, o exame da persistência da consistência de tais títulos ultrapassa em muito as balizas de atuação das forças policiais.

A *três*, ressalvas as áreas públicas, que são imprescritíveis, nas áreas de domínio privado, é possível que o título de domínio não mais represente adequadamente a propriedade. Com efeito, existem diversas modalidades de usucapião previstas no ordenamento jurídico. Oportuno realçar que, em caso de usucapião, a aquisição da propriedade se constitui pelo cumprimento dos requisitos normativos, cujo domínio é apenas *declarado* por sentença (art. 1.241, CC). É nesse sentido, por exemplo, que o verbete 237 da Súmula do STF é expresso ao consignar que “o usucapião pode ser arguido em defesa”, representando mais uma hipótese de insubsistência de um título de domínio meramente formal.

Nesse caso, certamente, há uma nítida limitação da atividade cognitiva das forças policiais, às quais não incumbe julgar o domínio ou a posse potencialmente em conflito.

A *quatro*, a titulação individual a partir de áreas públicas tem caráter meramente subsidiário, não sendo possível, por exemplo, nas hipóteses de interesse social e possível destinação à reforma agrária, complexidade que transcende a simples apresentação de um título formal.

Portanto, essas intrincadas questões não devem ser resolvidas, ainda que precariamente, pelas forças policiais, uma vez que os casos emergenciais podem ser submetidos ao Poder Judiciário mediante tutelas provisórias de urgência. Impende realçar, portanto, não apenas a interdição do devido processo legal e do contraditório para proporcionar decisão satisfatoriamente informada, mas, inclusive, a falta de competência normativa das forças policiais para prestar jurisdição.

c) Função social da posse e propriedade:

O estatuto constitucional do direito de posse e propriedade é substancialmente ancorado na observância da função social. Dito de outra forma, posse e propriedade são intrinsecamente condicionados ao cumprimento da função social ou socioambiental. Nessa perspectiva, é descabida a restituição da posse anteriormente exercida em descompasso com as prescrições normativas que delimitam e condicionam esse direito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A possibilidade de remoção administrativa, por outro lado, passa ao largo dessa análise, viabilizando o uso da força sem maior detalhamento ou questionamento sob a óptica da função socioambiental.

Não cabe à autoridade policial, sobretudo à luz de elementos unilateralmente apresentados por uma das partes interessadas, examinar e dimensionar a efetiva observância da função social do exercício dos poderes inerentes à propriedade, a corroborar a incompatibilidade do remoção administrativa com os parâmetros constitucionais, convencionais e legais.

d) Ocupação indevida de terras públicas e ausência de direito possessório

Toda a sistemática de remoções forçadas administrativas é pautada num suposto prestígio ao direito de posse e propriedade.

Calha enfatizar, contudo, que essas práticas – espécies de “reintegrações administrativas de posse” – sequer podem atestar, satisfatoriamente, o anterior exercício da posse pelo interessado.

A esse respeito, cumpre observar que, sobretudo nos casos de áreas públicas suscetíveis a grilagem, o escrutínio aprofundado dessa apropriação é decisivo para aferir se a área ao menos comportaria, em tese, a caracterização possessória. É que, a teor do verbete 619 da Súmula do STJ, “[A] ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”.

Ora, se, a despeito da apresentação de um título cuja consistência é de inviável aferição pela autoridade policial, a área subjacente é de natureza pública, a ocupação do particular é indevida e não merecedora de proteção possessória, ainda mais mediante implementação à margem do Poder Judiciário.

Em outras palavras, os famigerados protocolos de *tolerância zero*, que propugnam a proteção do direito de posse e propriedade, em última análise, não se prestam à finalidade alegada, especialmente nos casos de áreas de interesse público e que não são compatíveis com a pretensa proteção possessória.

e) Esbulho possessório e elemento subjetivo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Um dos argumentos comumente empregados para legitimar a intervenção das forças policiais em conflitos agrários diz respeito ao dever de agir desses agentes em casos de flagrante delito (art. 301, CPP).

Contudo, essas medidas de despejo comumente atingem um grande número de pessoas, muitas delas sequer destinatárias das providências concernentes ao flagrante delito. Desse modo, a pretexto de atuar na estreita via da prisão em flagrante delito, as medidas de remoção forçada se inserem na espacialidade de uma inexistente *reintegração administrativa de posse*.

Mesmo que assim não fosse, cabe enaltecer que a infração penal atinente ao esbulho possessório exige, para sua caracterização, não apenas o ato de invasão (tipicidade objetiva), mas inclusive o elemento subjetivo de apropriação de coisa alheia imóvel (art. 161, *caput*, CP).

Segundo essa perspectiva, as ações policiais, limitadas às medidas de investigação criminal e prisão em flagrante, se cabíveis, ficariam subordinadas à constatação simultânea da tipicidade objetiva e subjetiva, além dos demais elementos do conceito analítico de crime.

f) Desforço imediato e princípio da impessoalidade

Outro questionamento acerca do tema diz respeito à possível inserção no campo do desforço imediato, medida excepcional de autotutela prevista no art. 1.210 do Código Civil.

Sob esse prisma, enfatize-se que se trata de instrumento típico de direito privado voltado a legitimar a resistência direta realizada pelo próprio interessado, desde que imediata e proporcional.

Não constitui, contudo, ato autorizativo da atuação do poder público, o qual se submete a requisitos diversos, dentre eles a exigência de atuação imparcial, impessoal e pautada em um dever de objetividade.

De fato, uma coisa é reconhecer, de forma restrita e excepcional, que o particular pode fazer uso moderado da força em defesa de interesse próprio. Caminho diverso seria concluir, a partir disso, que o poder público poderia associar-se a um particular e lhe prestar auxílio no contexto de um conflito cuja razão jurídica sequer foi pronunciada pelo Poder Judiciário, ainda que cautelarmente.

A propósito, convém assinalar que as remoções forçadas, por si sós, já podem ser compreendidas como violações de direitos humanos. Essa constatação ficaria ainda mais agravada



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

nas intoleráveis hipóteses em que essas medidas fossem realizadas com o suporte estatal, como se assistente fosse de uma das partes em conflito.

Dessa forma, o interessado, dentro dos limites normativos e de forma bastante restritiva, pode fazer uso de sua própria força, mas sem jamais contar com o aparato estatal para tanto, o qual não se presta a favorecer uma das partes litigantes.

Portanto, as restritas hipóteses normativas de desforço imediato não autorizam o uso privado das forças policiais.

Nesse sentido, as forças policiais podem atuar, legitimamente, no contexto de remoções forçadas, mas desde que o façam como instrumento do cumprimento de ordem judicial, e não como fator de resolução direta ou desequilíbrio de um conflito determinado, missão que foge do escopo e das atribuições policiais.

IV. Atuação policial para garantir o cumprimento da Resolução CNJ n. 510/2023

Historicamente, o Sistema de Justiça demonstra especial preocupação com a tutela da propriedade, sobretudo pautada em uma visão meramente patrimonialista e, muitas vezes, dissociada de aspectos de função social e implementação de direitos humanos.

A despeito das insurgências populares constantes sobre o tema, esse contexto passa a ser melhor examinado na ambiência da campanha “Despejo Zero”, inicialmente veiculada durante a pandemia de Covid-19 e que ensejou o ajuizamento, no STF, da ADPF n. 828, de relatoria do Min. Luís Roberto Barroso.

Com efeito, as orientações estatais de distanciamento social e manutenção das pessoas em suas casas pressupunham a inoccorrência de situações de despejo, a reforçar a indispensabilidade da medida.

Entretanto, a análise da Suprema Corte, e sobretudo o conseqüente tratamento da matéria via CNJ, não se limitou ao contexto emergencial da pandemia. Em verdade, reconheceu-se que o cenário sanitário intensificou um quadro estrutural de vulnerabilidade social previamente existente e que merecia enfrentamento judicial adequado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Conforme já esmiuçado na NT n. 10/2024/PFDC/MPF, o STF proferiu quatro decisões cautelares na ADPF 828 pela suspensão de remoções forçadas durante a pandemia, nos âmbitos administrativo ou judicial. Na quinta decisão, proferida em 31/10/2022, o STF fixou diretrizes para o poder público e os demais órgãos do Poder Judiciário quanto à retomada das medidas administrativas e judiciais anteriormente suspensas. Para tanto, duas medidas são essenciais: **(i)** a instalação imediata de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, que deverão realizar inspeções judiciais no local do litígio e audiências de mediação previamente à execução das desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos; **(ii)** a observância do devido processo legal para a retomada de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, com concessão de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida, e o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou adoção de outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

O Conselho Nacional de Justiça editou, na sequência, a Resolução CNJ nº 510/2023, que regulamenta a criação das Comissões de Soluções Fundiárias, além de instituir diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelecer protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis.

A Resolução do CNJ destaca que a atuação das comissões deve ser pautada pelos princípios da mediação e conciliação, a exemplo da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da oralidade, da celeridade, da informalidade e da decisão informada (art. 5º). Além disso, destaca que são boas práticas para mediação e conciliação de conflitos fundiários “o cadastramento dos ocupantes, a identificação do perfil socioeconômico das pessoas afetadas e a divulgação, por meio de placas ou cartazes, de que a área em análise é objeto de ação judicial” (art. 5º, parágrafo único).

O art. 8º da Resolução sublinha que as comissões regionais deverão realizar visitas técnicas, propor planos de ação para a sua resolução, para o cumprimento pacífico das ordens de desocupação ou medidas alternativas à remoção das famílias. Adicionalmente, nos termos do art. 14, a expedição de mandado de reintegração de posse em ações possessórias coletivas será



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

precedida de audiência pública ou reunião preparatória, na qual serão elaborados o plano de ação e o cronograma de apoio aos ocupantes, sem prejuízo da convocação de outros interessados.

Mais: os planos de ação para cumprimento pacífico das ordens de desocupação ou as medidas alternativas à remoção das famílias deverão considerar as vulnerabilidades sociais das pessoas afetadas e observar as políticas públicas habitacionais de caráter permanente ou provisório à disposição dos ocupantes, assegurando, sempre que possível, a inclusão das famílias removidas nos programas de assistência social.

Afirma-se, nesse sentido, que tais comissões podem funcionar como espaço para que grupos “*subalternizados possam falar e serem escutados*, e os responsáveis pelas políticas públicas estejam presentes para essa escuta” (QUINTANS; TAVARES; VIEIRA, 2023).

Salta aos olhos, portanto, que as remoções coletivas ou que atinjam pessoas vulneráveis desafiam diversos aspectos que devem ser considerados pelo Estado-Juiz, como a realização de visita técnica, audiência pública, cadastramento de famílias, mobilização pela efetivação de políticas públicas, plano de desocupação, concessão de prazo razoável para retirada voluntária, entre outras medidas, sempre considerando os fatores concretos de vulnerabilidade social da população atingida.

Assim, soa no mínimo paradoxal que o Estado-Juiz conte com expressivas limitações no que toca à implementação da remoção forçada, enquanto que as forças policiais, as quais, a rigor, estão submetidas ao crivo do Poder Judiciário, possam realizar despejos administrativos à margem de toda essa sistemática instituída a partir de deliberação do Plenário da Suprema Corte.

Dessa forma, admitir tais reintegrações administrativas configuraria, a não mais poder, o esvaziamento do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal e a total imprestabilidade da Resolução CNJ 510/2023, a qual pretende a instalação de um novo paradigma de atuação do Sistema de Justiça na temática.

De fato, o público-alvo da reforma agrária, historicamente, foi incluído no Sistema de Justiça na condição de polo passivo destinatário da força estatal. A sistemática da Resolução CNJ 510/2023 objetiva, por outro lado, ampliar a dialética processual, que passa a ostentar contornos estruturais e posições processuais fluidas.

Nessa perspectiva, a inclusão no debate de atores que não integram a relação processual, como órgãos fundiários e responsáveis pela efetivação do direito à moradia, constitui poderoso



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

instrumento de realização da cidadania, aspecto nem de longe atingido na hipótese de uma abrupta remoção realizada administrativamente.

Portanto, o rito atualmente vigente em caso de remoção coletiva no contexto do cumprimento de ordem judicial já documenta o caráter teratológico de uma retirada sumária realizada unilateralmente pelas forças policiais, hipótese absolutamente colidente com todas as especificidades derivadas do pronunciamento da Suprema Corte.

V. Possibilidades, limites e controles mínimos do uso da força

A Lei n.º 13.060/2014 determina aos órgãos de segurança pública priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo e veda explicitamente o emprego de arma de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente perigo aos envolvidos, bem como contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, ressalvados os casos em que haja risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros (art. 2º, Parágrafo Único, incs. I e II).

A previsão legal teve sua constitucionalidade reconhecida pelo STF (ADI 5243), que reconheceu o seu objetivo de garantir o direito à vida, conforme voto do Ministro Edson Fachin:

O objetivo da lei é o de regular o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo por agentes de segurança pública. Trata-se, portanto, de medida atinente à garantia do direito à vida, competência que é atribuída de forma comum à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos do art. 23, I, da CRFB.

Além disso, **as obrigações dirigidas aos órgãos públicos que estão contidas na lei apenas explicitam o conteúdo do direito constitucional à vida. A lei nada mais faz do que expor o que já está contido no próprio texto da Constituição.** É possível que se constate isso a partir da necessária aproximação, por força da cláusula material de abertura (art. 5º, § 2º, da CRFB), com os tratados de direitos humanos.

O direito à vida é previsto no Artigo 6 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Por meio dele, “ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida”¹.

¹ STF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5243. Data do julgamento: 11 de abril de 2019.. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4715234>>. Acesso em 27 fev. 2025. p. 16. Grifei.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nos termos do voto, o dever imposto pela Lei se recobre de caráter genérico e abrangente a todos os quadros integrantes dos serviços de segurança pública. Cabe ao Estado legislar de forma contida quanto às hipóteses em que o uso da força é autorizado:

Em que pese haja, de fato, um dever imposto a servidores pertencentes ao quadro do Poder Executivo, o caso dos autos comporta especificidade: o dever imposto destina-se de forma genérica e abrangente a todos os quadros integrantes do serviço de segurança pública. Como agentes do Estado detêm, com exclusividade, a possibilidade de usar a força, deve **o Estado legislar de forma bastante restrita sobre as hipóteses em que o emprego é autorizado.**

[...]

Tal como já se expôs ao afastar os vícios formais, **a lei aqui impugnada limita-se a acolher parcialmente as obrigações que decorrem da própria proteção ao direito à vida.** Entre elas, está a de impedir que qualquer pessoa seja arbitrariamente dela privada.

A arbitrariedade é aferida de forma objetiva, por meio de padrões mínimos de razoabilidade e proporcionalidade e do uso de padrões internacionais de referência. Essa interpretação não decorre apenas da cláusula material de abertura (art. 5º, § 2º, da CRFB), mas também da própria decisão da Corte Interamericana em recente precedente.

Como já se afirmou nessa manifestação, entre os padrões elencados estão os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.²

Como pontuado pelo Ministro, os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei impõe limitações à livre atuação dos agentes de segurança pública. Com o devido respeito à segurança pessoal desses agentes, é necessário que seu papel seja levado a cabo em consideração à administração da justiça, à proteção do direito à vida, à liberdade, à segurança da pessoa humana e à responsabilidade por velar pela segurança pública e pela paz social.

Nesse sentido, os Princípios Básicos indicam aos responsáveis pela aplicação da Lei empregar, na medida do possível, meios não-violentos antes de recorrer ao uso da força e armas de fogo (art. 4º). Portanto, sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão (art. 5º):

² STF. Julgado: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5243. Op. cit. p. 18/19. Grifei.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- (a) Exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado;
- (b) Minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana;
- (c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível;
- (d) Garantir que os familiares ou amigos íntimos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais depressa possível.

Indo além, prevê-se que o uso letal intencional de armas de fogo só poderá ser feito quando estritamente inevitável à proteção da vida, restringindo-se aos casos em que haja perigo de morte ou resistência pelo indivíduo, de modo que não se visualize outros meios para o agente atingir seu objetivo legal (art. 9º).

Há mais de uma década, a Portaria Interministerial n.º 4.226, de 31 de dezembro de 2010, já estabelecia diretrizes para o uso da força pelos agentes de segurança pública, rogando pelo emprego subsidiário, destinado a situações em que estivesse inviabilizada a adoção de outros meios. O ato previu que os agentes não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro (art. 2º), que não é legítimo o uso de armas de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada salvo quando represente risco imediato de morte ou de lesão grave (art. 3º), nem contra, nos mesmos termos, veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública (art. 4º), dentre outras determinações nesse sentido³.

Nessa linha é que foi editado o Decreto n. 12.341/2024, que reiterou o uso da força como medida subsidiária e compatibilizada com as circunstâncias do caso concreto. Como disposto, os órgãos e os profissionais de segurança pública devem atuar de forma não discriminatória, sem preconceitos de raça, etnia, cor, gênero, orientação sexual, idioma, religião, nacionalidade, origem social, deficiência, situação econômica, opinião política ou de outra natureza, e serão responsabilizados pelo uso inadequado da força, respeitado o devido processo legal (art. 2º, Parágrafo Único, incs. I a VII).

As técnicas a serem priorizadas serão a da comunicação, da negociação e que impeçam, de maneira geral, uma escala da violência, ou seja, de modo que o uso de armas de fogo seja a última

³ GABINETE DO MINISTRO PORTARIA INTERMINISTERIAL No- 4.226, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2010. Estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/in/integra-portaria-ministerial.pdf>>. Acesso em 27 fev. 2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

via (art. 3º, §§1º ao 3º e incs.). O Decreto determinou também a capacitação de profissionais de segurança pública sobre o uso da força, devendo observar a obrigatoriedade e periodicidade anual da capacitação e a adoção de conteúdo que aborda procedimentos sobre o emprego adequado de diferentes tipos de armas de fogo e de instrumentos de menor potencial ofensivo, com a adequação da matriz curricular de que trata a Lei n. 13.675/2018 (art. 4º, incs e parágrafo único). Ademais, confere ao MJSP atribuição para realizar uma série de ações voltadas para implementação do disposto na Lei n.º 13.060/2014, arroladas no art. 5º.

É de se observar que os atos normativos de natureza administrativa que visam regulamentar normas gerais e abstratas têm como função a complementação da disciplina contida em lei *strictu sensu*. Não se trata aqui, portanto, de inovação no mundo jurídico, mas de normativa destinada a dar azo à Lei n.º 13.060/2014, sem impedimentos à sua aplicação imediata.

Trata-se, como pode se observar, de técnica que caminha rumo aos postulados que vêm sendo progressivamente respaldados pela esfera jurídica, na busca de dar efetividade ao texto constitucional, aos tratados de direitos humanos e às resoluções com as quais o Brasil se compromete.

No caso de conflitos agrários, incumbe aos agentes policiais atuar tão somente no campo do cumprimento de ordens judiciais e com observância irrestrita dos comandos e diretrizes do Poder Judiciário, salvo casos de necessidade de prisão imediata em razão do efetivo estado de flagrância.

É nesse sentido, por exemplo, a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em conflitos fundiários e coletivos rurais e urbanos. Nos termos do art. 3º da Normativa, a atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica dos conflitos, sendo certo que “o uso de violência física, psicológica, simbólica, constrangimento ilegal, ameaça e qualquer apropriação dos pertences pessoais durante as remoções é ilegal e passível de responsabilização cível, criminal e administrativa” (art. 19).

Ainda, mesmo nas hipóteses em que se fizer necessária a atuação da polícia mediante determinação judicial, o uso da força constitui medida subsidiária a ser empregada tão somente como *ultima ratio*. Antes, exceto em caso de justificativa concreta e idônea, impõe-se a adoção prévia de tentativas de resolução pacífica do conflito, viabilizando o cumprimento da ordem judicial sem uso de força.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Visualiza-se, portanto, um dever de diálogo efetivo, e não meramente formal, pautado pela boa-fé e dirigido à efetivação do comando jurisdicional de forma pacífica.

Entretanto, caso o emprego da força efetivamente se revele indispensável, exige-se o uso moderado, pautado pelos critérios de proporcionalidade e razoabilidade, fixados na legislação acima citada.

Além disso, devem ser acionados, ou ao menos viabilizados, mecanismos que possibilitem controle efetivo de eventuais excessos, resguardando os direitos fundamentais e, inclusive, os agentes policiais, mediante sindicabilidade de seus atos.

Por isso, a criação de protocolos específicos para conflitos agrários é de suma importância, estabelecendo-se diretrizes claras e próprias para a atuação policial em áreas de conflito no campo, a fim de garantir que as forças públicas atuem de forma proporcional, respeitando os direitos humanos e evitando o uso excessivo da força. Esses protocolos devem ser amplamente divulgados e internalizados pela Polícia, bem como supervisionados pelo Ministério Público, para assegurar seu cumprimento.

Mais. Devem ser observadas as atribuições de controle da atividade policial. No caso de cumprimento de ordem judicial, além da inafastabilidade da jurisdição, o controle judicial é inerente à judicialização da temática. Sob o prisma do Ministério Público, igualmente, há reduzida controvérsia, diante da função constitucional de controle externo da atividade policial.

Mas também é necessário resguardar outras vias de controle, inclusive social. Assim, revela-se crucial permitir que, salvo razões de segurança, as diligências sejam acompanhadas por advogados, defensores públicos, membros de conselhos de direitos humanos, entre outros agentes correlatos, sempre com observância irrestrita das prerrogativas profissionais inerentes a esses agentes.

Na temática ainda se mostra relevante o escrutínio mediante a instalação de câmeras corporais, como dever de transparência, possibilitando a proteção de direitos fundamentais, coleta e preservação de provas e resguardando-se os agentes policiais de acusações eventualmente infundadas.

Ademais, sobretudo na hipótese em que, por alguma razão fundada, as câmeras corporais não estejam disponíveis, é imperioso permitir que os cidadãos realizem filmagens das diligências realizadas pelas forças policiais, viabilizando oportuno acesso à Justiça.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nesse campo, cabe enfatizar que a filmagem feita por particular a fim de registrar diligência efetuada por forças policiais constitui, em si, fato lícito e que não depende da aquiescência do agente policial. Dessa forma, a conduta não consubstancia desacato e eventual ordem de cessação da filmagem **não** tem respaldo legal, de modo que eventual desatendimento a essa ordem **não** traduz tipicidade penal.

Além disso, a capacitação das forças para conflitos agrários também se faz essencial no papel de mitigar o uso indevido das forças policiais e garantir que sua atuação esteja alinhada com os princípios constitucionais e com o respeito aos direitos humanos. Constituir unidades de treinamento voltadas para a resolução de conflitos no campo pode contribuir para uma atuação mais técnica e menos suscetível à influência de interesses privados. Essas unidades devem operar sob a supervisão de órgãos de controle externo, com rigorosos controles para evitar sua instrumentalização política ou econômica.

Nesse ponto, vale relembrar a sentença da Corte IDH no Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil, na qual o Tribunal concluiu que a Polícia Militar fez uso desproporcional da força contra os manifestantes que defendiam a reforma agrária e a luta pela terra, em um contexto de violência estrutural contra esse grupo. Por essa razão, a Corte assinalou a importância da “realização de capacitações sobre o uso da força, dirigidas às forças de segurança que atuam no contexto de manifestações e protestos” (CORTE IDH, 2023, p. 59), o que também se mostra indispensável no caso de policiais que atuam em conflitos e manifestações de movimentos sociais no campo.

Assim, é essencial capacitar as forças policiais especializadas com foco em direitos humanos, resolução pacífica de disputas e normativas agrárias. A formação contínua deve abordar a complexidade dos conflitos no campo, incentivando o diálogo e a negociação como formas de resolução pacífica de disputas.

Por fim, é necessária, também, a implementação de mecanismos de proteção e apoio às famílias e grupos sociais que vivem em áreas de conflito, de modo a assegurar que eles tenham acesso a garantias legais e mecanismos de denúncia em caso de abusos cometidos pelas forças policiais.

Esses parâmetros são traçados de modo notoriamente não exaustivo, almejando conferir contornos mínimos que viabilizem maior consistência normativa e previsibilidade das ações realizadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Assim, permite-se oportuno escrutínio escoreito, tanto para cancelar quanto para censurar atos policiais, os quais, praticados de forma regular ou com abusos, pressupõem *accountability*.

VI. Preconceito Estrutural e Abuso de Autoridade contra Movimentos Sociais

Não se pode perder de vista também que, em boa medida, situações configuradoras de abuso de autoridade por parte da polícia em ações direcionadas a movimentos de trabalhadores sem-terra têm origem em um certo preconceito enraizado contra esses grupos sociais, fruto de uma herança patrimonialista que ainda marca o Estado brasileiro.

Nesse sentido, a instituição pública criada para garantir a segurança e a ordem em benefício de toda a sociedade, acaba sendo instrumentalizada para atuar como defensora de interesses privados ilegítimos. Em vez de agir com imparcialidade e dentro dos limites da legalidade, forças policiais são frequentemente acionadas para intervir de forma violenta em conflitos agrários, reprimindo ocupações de terra mediante uso excessivo de força.

Essa influência privilegiada sobre as forças policiais não se limita ao uso direto da força. Também se estende à criação de narrativas que contribuem para criminalizar movimentos de trabalhadores sem-terra e legitimar a repressão. A ideia de que as ocupações de terra são sinônimo de desordem, ilegalidade ou violência é frequentemente difundida, criando um ambiente propício a uma ação policial desproporcional. Rotular os movimentos sociais como ameaças à propriedade e à segurança, contribui para construir no inconsciente coletivo um cenário onde a repressão violenta é vista como aceitável e necessária.

Esse preconceito contribui para a legitimação social e política de práticas abusivas, pois muitos setores da sociedade, ao desumanizarem os trabalhadores sem-terra, veem suas reivindicações como ilegítimas ou criminosas, ignorando o fato de que essas lutas, ao fim e ao cabo, estão amparadas por direitos constitucionais e sociais.

O preconceito reforça a percepção de que a repressão violenta é não apenas justificável, mas necessária para “manter a ordem”. Esse cenário resulta em uma criminalização exacerbada dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

movimentos sociais, onde a atuação policial deixa de seguir parâmetros legais e constitucionais de proporcionalidade e respeito aos direitos humanos.

De suma importância, portanto, é a promoção de uma integração maior entre as diferentes instituições envolvidas na questão agrária. Para que a atuação policial seja realmente eficaz e legítima, ela precisa estar articulada com o Judiciário, o Ministério Público e os movimentos sociais. Essa colaboração interinstitucional pode não apenas qualificar as intervenções, mas também contribuir para a construção de um ambiente de maior confiança entre as partes.

Nesse sentido, é conveniente o estabelecimento de canais formais de diálogo mais efetivos entre as forças policiais, o Ministério Público, Judiciário e os movimentos sociais. A criação de espaços de comunicação mais abertos e transparentes permite que as demandas e necessidades de cada grupo sejam ouvidas e respeitadas, promovendo uma abordagem mais humanizada em relação a todos os protagonistas dessa intrincada questão social.

VII. CONCLUSÃO

A atuação das forças policiais em conflitos agrários no Brasil, portanto, enfrenta desafios estruturais significativos, exacerbados por preconceitos históricos e pela influência de elites agrárias.

O uso excessivo da força e o abuso de autoridade, muitas vezes legitimados por narrativas que criminalizam os trabalhadores sem-terra, revelam a necessidade urgente de reformulação das forças policiais e do sistema de justiça agrária.

É crucial que a atuação policial em conflitos agrários respeite integralmente os princípios constitucionais, especialmente o devido processo legal e a reserva de jurisdição. O cumprimento dessas garantias fundamentais é indispensável para evitar que as forças policiais atuem de maneira arbitrária, realizando remoções forçadas extrajudiciais, as quais configuram graves violações dos direitos constitucionais. Remoções e desocupações sem a devida ordem judicial usurpam a função do Poder Judiciário, ferindo o direito ao acesso à justiça e comprometendo a segurança jurídica, uma vez que a posse ou propriedade de uma área precisa ser legitimamente verificada no processo judicial, com amplo contraditório e direito à defesa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Remoções forçadas sem determinação judicial são proibidas, pois violam o princípio da inafastabilidade da jurisdição e conferem indevidamente às forças policiais um poder exclusivo do Judiciário. Além disso, tanto o ordenamento jurídico brasileiro quanto tratados internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário, exigem que essas remoções ocorram com ampla defesa, contraditório e adoção de medidas proporcionais e razoáveis, assegurando o respeito aos direitos das partes envolvidas.

A regularização fundiária eficiente é também um elemento central para mitigar esses conflitos, pois a falta de clareza sobre a titularidade das terras e a grilagem exacerbam as disputas. O uso de tecnologias avançadas para mapear as propriedades, aliado à formação de corpos técnicos especializados, é importante para garantir que as terras sejam regularizadas de forma justa e transparente. A capacitação de profissionais habilitados é um passo necessário para combater a insegurança fundiária e facilitar a redistribuição de terras de acordo com os princípios constitucionais.

Ainda, é imprescindível o estabelecimento de protocolos específicos para a atuação em conflitos agrários, visando assegurar a conformidade das ações policiais aos princípios constitucionais e aos direitos humanos. Dentre eles, sugere-se, de forma não exaustiva: **i)** a observância rigorosa do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público e outros órgãos competentes; **ii)** a garantia de que diligências sejam acompanhadas por advogados, defensores públicos e membros de conselhos de direitos humanos, salvo questões de segurança; **iii)** a instalação de câmeras corporais para gravação das operações e, quando estas não estiverem disponíveis, assegurar o direito dos cidadãos de filmar as diligências; **iv)** treinamento técnico e direcionado para a resolução pacífica de conflitos agrários, com a devida capacitação em direitos humanos e movimentos sociais; **v)** a implementação de mecanismos de proteção e apoio às populações em áreas de conflito, garantindo acesso a direitos e canais de denúncia; e **vi)** criação de canais formais de diálogo mais efetivos entre as forças policiais, Ministério Público, Judiciário e os movimentos sociais.

Tais medidas são essenciais para a construção de um ambiente de maior segurança jurídica e transparência nas operações policiais, prevenindo arbitrariedades e promovendo o respeito à função social da terra e aos direitos fundamentais das partes envolvidas.

Encaminhe-se a presente Nota Técnica aos seguintes órgãos e autoridades:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- Procurador-Geral da República;
- Conselho Nacional do Ministério Público;
- Conselho Nacional de Justiça;
- Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania;
- Conselho Nacional de Direitos Humanos;
- Secretarias de Segurança Pública dos Estados;
- Comandos-Gerais da Polícias Militares.

Brasília, *data da assinatura eletrônica.*

NICOLAO DINO

Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

PAULO THADEU GOMES DA SILVA

Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto

JÚLIO JOSÉ ARAUJO JUNIOR

Procurador da República
Coordenador do GT *Reforma Agrária e Conflitos Fundiários*

MATHEUS DE ANDRADE BUENO

Procurador da República
Coordenador Substituto do GT *Reforma Agrária e Conflitos Fundiários*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00141239/2025 NOTA TÉCNICA nº 6-2025**

.....
Signatário(a): **JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR**

Data e Hora: **24/04/2025 09:23:07**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MATHEUS DE ANDRADE BUENO**

Data e Hora: **24/04/2025 09:24:26**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Data e Hora: **24/04/2025 10:03:44**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **PAULO THADEU GOMES DA SILVA**

Data e Hora: **24/04/2025 10:05:46**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 361ee0ab.56cb0e80.51f9064d.eb68df8c