



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

**NOTA TÉCNICA PFDC nº 3/2024**

**Assunto:** Enfrentamento de milícias rurais e defesa da Constituição da República.

**I – Contextualização**

Em março de 2023, o produtor rural Luiz Uaquim e a empresária e servidora pública do TCE-BA Dida Souza fundaram o grupo *Invasão Zero*<sup>1</sup>. Com 15 mil filiados em 12 estados brasileiros, essa associação tem promovido, sem ordens judiciais, “reintegrações de posse” em áreas rurais, por vezes de modo violento. No último dia 21 de janeiro, uma dessas ações resultou no assassinato de Fátima Muniz de Andrade, líder indígena conhecida como Nega Pataxó.

O presente documento tem o objetivo de lançar algumas reflexões sobre a atuação de representantes do *Invasão Zero*, com vistas a avaliar a possibilidade de atuação dos órgãos com atribuição na área penal para prevenir e coibir eventuais práticas criminais e evitar que novos assassinatos ocorram.

O *Invasão Zero* se constituiu a partir de organizações preexistentes, muitas delas envolvidas com os atos antidemocráticos de 8 de janeiro e com *modus operandi* muito semelhante: um braço político, com o lançamento de diversas frentes parlamentares, inclusive no âmbito federal; um braço financeiro-econômico, em regra, proprietários rurais e até mesmo servidores públicos, como é o caso dos fundadores do movimento no Sul da Bahia; e um braço armado, composto por agentes de segurança pública, ex-agentes e/ou seguranças privados (legalmente armados ou não).

---

1 Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/03/02/cercos-sob-demanda-15-mil-filiados-e-braco-politico-como-age-o-invasao-zero-investigado-apos-morte-de-lider-indigena.ghtml>>. Acesso em 19 mar. 2024.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

A própria cartilha do grupo descreve como se dá a ação: a convocação por membro que venha a tomar conhecimento de alguma suposta “invasão” em curso ou em vias de concretização e o acionamento dos coordenadores para mobilizar proprietários, pretensos proprietários e agentes de segurança pública ou privada para cercos aos supostos invasores. Esse tipo de ação já foi registrado em dezenas de propriedades rurais públicas ou não e/ou áreas reivindicadas por comunidades indígenas ou movimentos sociais de luta pela reforma agrária.

A ação mais violenta que se tem conhecimento foi a que culminou no assassinato da liderança indígena Nega Pataxó, ocasião em que também foi baleado seu irmão, Nailton Pataxó, e outros cinco indígenas ficaram feridos. Ao menos dois homens estavam armados: um de 19 anos, filho de fazendeiros, e um policial reformado de 60 anos, ambos presos em flagrante. Existem relatos de que pessoas envolvidas com o grupo tenham praticado uma série de outros atos violentos com o mesmo escopo.

No início do mês de março, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) protocolizou uma notícia-crime pedindo para que o grupo responda por organização criminosa, incitação ao crime e homicídio qualificado.

O método empregado pelo *Invasão Zero* se assemelha às tentativas de “reintegração de posse” ilegais que ocorrem em diversos estados do país, com ameaças, disparos de armas de fogo, utilização do expediente criminoso de advocacia administrativa, de estruturas do Poder Público e das próprias forças de segurança pública fora das hipóteses legais, podendo culminar em lesões corporais graves e homicídio, como no caso de Nega Pataxó.

Ainda em março, a organização Justiça Global apresentou informe na Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o tema, em que aponta o caráter paramilitar e ilegal do movimento, que contrata policiais militares em folga para atuarem como seguranças, atacando povos originários<sup>2</sup>

---

2 Disponível em: <<https://www.global.org.br/wp/wp-content/uploads/2024/03/Informe-invasaofinalpdf.pdf>>  
Acesso em 9 abr. 2024.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

Para apresentar possíveis respostas a este cenário, o presente documento, doravante, foi organizado da seguinte forma: Políticas públicas de reforma agrária e função social da propriedade; O papel dos movimentos sociais; *Invasão zero* e atos antidemocráticos; Responsabilidade penal; Encaminhamentos.

### II. Políticas públicas de reforma agrária e função social da propriedade

As disputas pela terra são batalhas sobre o significado da história<sup>3</sup>. Durante séculos, a concentração fundiária legou ao povo brasileiro a desigualdade no acesso à terra, a marginalização dos trabalhadores do campo e o predomínio do latifúndio. No século XX, em reação a esse estado de coisas, as lutas sociais colocaram a reforma agrária no centro do debate para a construção de uma sociedade justa e solidária, o que foi amplamente acolhido pelo ordenamento jurídico nacional.

No Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), por exemplo, a reforma agrária significa “*o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime da posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade*” (art. 1º, §1º). Já a política agrícola consistia no “*conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país*”. A mesma lei ressaltava, ainda, que a propriedade da terra estava condicionada à sua função social (art. 2º).

A Constituição de 1967 também mencionou a reforma agrária (art. 157, §5º, e art. 164, parágrafo único), o que foi reproduzido na Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 171, parágrafo único).

---

3 Cf. HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Tradução de Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

Função social da propriedade e reforma agrária são, portanto, dois vetores a somar esforços num mesmo sentido: o combate ao latifúndio improdutivo e a democratização do acesso ao exercício do direito fundamental à propriedade, como consequência do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana.

A Constituição de 1988, em seus artigos 184 e 188, indica a necessidade do cumprimento da função social da propriedade e da desapropriação de propriedades improdutivas, ressaltando que a destinação de terras públicas deve ser compatibilizada com a política pública e o plano nacional de reforma agrária.

O direito de propriedade (art. 5º, XXII) deve ser interpretado à luz da função social da propriedade. Esta consiste, na lição do então Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau, em “fonte de imposição de comportamentos positivos – proteção de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade<sup>4</sup>”.

Igualmente, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Edson Fachin ressaltou, em artigo, que a função social é condição obrigatória para a propriedade, devendo ser atendidos simultaneamente todos os requisitos impostos ao direito de propriedade pelo art. 186 da nossa Constituição. Confira-se:

Precavido, o legislador constitucional trouxe para o seio da norma fundamental e erigiu em regra constitucional o cumprimento da função social da propriedade. Disse ainda mais, o legislador constituinte, que não basta apenas atender a um dos requisitos que compõem o conteúdo da função social, quais sejam: o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente; as disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Todos esses requisitos, diz a Constituição, devem ser cumpridos ao mesmo tempo, simultaneamente. O descumprimento da função social da propriedade não permite dar-lhe garantias outras que a Constituição não lhe defere. Logo, o modelo adotado pelo legislador constitucional de propriedade imobiliária rural protegida contra a perda indenizada, na modalidade do art. 184, é aquela que atende a todos os requisitos da função social, ficando de fora dessa moldura a propriedade que desatende um, alguns ou todos aqueles pressupostos<sup>5</sup>.

---

4 GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: malheiros, 1998, p. 255.

5 FACHIN, Luiz Edson. A justiça dos conflitos no Brasil. In: STROZAKE, Juvelino José. *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 284-285.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

Ausente a função social, o ordenamento jurídico determina a desapropriação para fins de reforma agrária, de modo a instituir, assim, uma medida sancionatória que, em atenção à função social da propriedade, assegura a efetividade da política de reforma agrária. O regime que se extrai da atual Constituição é o da íntima relação da reforma agrária com bens jurídicos e direitos fundamentais de suma importância, como a dignidade, a moradia, a saúde e o meio ambiente.

No entendimento desta Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, o presente regime constitucional pressupõe forte compromisso com a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I), bem como com a erradicação da pobreza e com a redução das desigualdades de todos os tipos (art. 3º, III). A propriedade privada deve se ajustar a inúmeras conformações, dentre as quais: atender à sua função social (art. 5º, XXIII, e art. 186); ceder diante de territorialidades indígenas (art. 231, §6º); ser transferida, mediante desapropriação, às comunidades quilombolas (art. 68 do ADCT e STF/ADI 3239); estar sujeita a confisco quando nela forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo (art. 243); e se submeter “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, §2º).

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais impõe um sistema de valores que se espalha por todo nosso ordenamento jurídico<sup>6</sup>, afetando direitos subjetivos e influenciando o dever de proteção do Estado. Isso implica a adoção de determinadas organizações e procedimentos, bem como de meios materiais e humanos, para consolidar o instituto da reforma agrária.

Como afirma o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, a reforma agrária deve ser entendida como o “conjunto de notas e planejamentos estatais mediante intervenção do Estado na economia agrícola com a finalidade de promover a repartição da propriedade e renda fundiária<sup>7</sup>”.

---

6 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 266.

7 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 35ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 896.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

Nesse contexto, portanto, de nada adianta a previsão constitucional se o Estado não for dotado da estrutura e organização necessárias para as medidas que envolvem a reforma agrária, como a vistoria de áreas, a adoção de procedimentos e o pagamento de indenizações. Sem a adoção de determinados procedimentos e organizações, os direitos “materiais” dificilmente sairão do papel, razão pela qual os aspectos procedimentais gozam de especial relevância e caráter jusfundamental<sup>8</sup>.

Tais providências relacionam-se aos deveres de proteção do Estado, já que se conectam à criação e estruturação de órgãos responsáveis pela reforma agrária, com recursos adequados e suficientes, sem deixar de mencionar a adoção de procedimentos, regras e mecanismos administrativos que afastem qualquer violação ao direito. O dever estatal de desapropriar os imóveis que não cumprem a sua função social para destiná-los à reforma agrária compreende diversas medidas, que abrangem etapas como a identificação do imóvel, a realização de vistorias técnicas, a imissão na posse e a criação de assentamentos rurais, dotando-os da estrutura necessária para garantir finalidades como as previstas no Estatuto da Terra. Só com a finalização desse processo, entende-se que houve a efetiva implementação dos direitos associados à reforma agrária.

### III. O papel dos movimentos sociais

Para que se concretize a implementação dos direitos sociais relacionados à reforma agrária, eles devem gozar da mesma prioridade que outros direitos, como corolário da indivisibilidade dos direitos fundamentais. No entanto, a omissão do Poder Público é frequente, o que enseja a mobilização dos potenciais beneficiários da reforma agrária por seus próprios direitos.

---

8 SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 338.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

É nesse contexto que se insere a importância dos movimentos sociais: trata-se de grupos voltados a “desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridades”<sup>9</sup>.

Esse conceito, que pode soar incômodo ao sistema de justiça e a uma visão restritiva da ideia de legalidade, aponta para mecanismos de reivindicação sobre problemas cuja solução não parece interessar a diversos atores públicos e privados.

É assim que a ação coletiva converte-se em ação de confronto, quando é empregada por aqueles que não possuem acesso regular às instituições. Essas pessoas agem em nome de exigências que são novas ou não foram atendidas, desafiando terceiros ou autoridades.

Pode-se dizer ainda que o movimento social produz uma ação coletiva caracterizada por três aspectos básicos: i) solidariedade; ii) conflito; e iii) ruptura dos limites do sistema em que ocorre a ação. Tais características diferenciam o movimento de outros fenômenos coletivos, como delinquência e comportamento agregado de massa.

Na prática, em cooperação com o Poder Público, os movimentos sociais realizam a relevante tarefa de identificar imóveis rurais que não cumprem sua função social, na forma preconizada pelo art. 186 da nossa Constituição. Ressalte-se que a formação de acampamentos é o meio pelo qual historicamente os movimentos sociais do campo dão a conhecer ao Poder Público e à sociedade a reivindicação pela reforma agrária.

A atual Constituição, em seu art. 187, determina a necessária participação de produtores e trabalhadores rurais no planejamento e execução da política nacional de reforma agrária e incentiva o cooperativismo. Em outras palavras, a concretização do projeto político-jurídico previsto na Constituição deve ser encarada como um dever de todos, do Estado e da sociedade civil; e a reforma agrária e o cumprimento da função

---

9 TALLOW, Sidney. *Poder em Movimento*. Tradução de Ana Maria Sallum. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 21.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

social da posse e da propriedade são imperativos de igualdade material, de redução de discriminações de todos os tipos e de solidariedade (art. 3º).

E a Constituição de 1988 investe fortemente nessas iniciativas e configurações coletivas, quando, por exemplo, prevê a iniciativa popular de lei (art. 61, §2º); o planejamento municipal (art. 29, XII) e a liberdade sindical (art. 8º).

Nesse sentido, ao julgar a ADI 1969<sup>10</sup>, o Supremo Tribunal Federal deixou absolutamente clara a relação entre democracia e liberdade de associação. A ementa do respectivo acórdão é suficientemente elucidativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas. II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (Wille zur Verfassung). III. Ação direta julgada p procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos também já reconheceu a importância do tema de ofensa ao direito de reunião e associação, no âmbito dos movimentos sociais e luta pela reforma agrária<sup>11</sup>.

Assim, fica claro que o constitucionalismo democrático identifica, na prática, tensões permanentes e inevitáveis entre Estado de direito e autogoverno<sup>12</sup>. Por isso, as Cortes desempenham um papel especial no processo de engajamento popular na interpretação da Constituição, ao declarar e concretizar direitos. Ao responderem a mobilizações políticas, protegem valores sociais importantes e constroem os governos que excedem suas limitações constitucionais, modelando a cultura constitucional. Isso

---

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI 1969, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 08/08/2007.

11 Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C Nº 200.

12 POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, nº. 42, 2007, p. 423/424.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

cria novas oportunidades para os intérpretes e mobilizações, tanto dos que apoiam quanto dos que se opõem à decisão<sup>13</sup>.

Nesse contexto, o momento da interpretação judicial não é o derradeiro: não apenas os órgãos estatais, mas todos os cidadãos e grupos desempenham um papel relevante no processo de interpretação constitucional<sup>14</sup>, sendo que movimentos e contramovimentos sociais provocam e evidenciam mutações constitucionais, contribuindo para forjar novas interpretações e significados sociais compartilhados sobre o texto constitucional<sup>15</sup>. A relativização da supremacia judicial implica, também, um diálogo aberto entre as instituições políticas e a sociedade civil, permitindo uma contribuição dos poderes e órgãos de acordo com a sua capacidade institucional<sup>16</sup>.

### IV – *Invasão Zero* e atos antidemocráticos

É certo que a Constituição de 1988 foi promulgada com o escopo de romper a estrutura autoritária instalada durante a ditadura, almejando a implementação de uma cidadania emancipatória, a concretização de direitos fundamentais e a limitação do arbítrio, seja ele estatal ou fruto de outras fontes de poder.

A intenção do legislador originário foi a de estabelecer uma nova configuração normativa, consubstanciada em uma cultura constitucional democrática, sem se limitar a uma simples alteração textual.

Os professores Cristiano Paixão e Menelick de Carvalho Netto lecionam que “a virtude de uma constituição democrática é que ela não permite mecanismos que instaurem uma paz de cemitério”<sup>17</sup>, de modo que o advento da Constituição de 1988 está

---

13 BALKIN, Jack M. *Living Originalism*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2011, p. 325.

14 HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: a contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 15.

15 GOMES, Juliana Cesario Alvim. *Por um constitucionalismo difuso*. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 93.

16 Nesse sentido: BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus Diálogos Constitucionais: A quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 287.

17 PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO NETTO, Menelick de. Entre Permanência e Mudança: reflexões sobre o conceito de Constituição *in* *Constituição, jurisdição e processo: estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica*. Coord: Carlos Alberto Molinaro, Mariângela Guerreiro Milhoranza e Sérgio Alberto Porto. Sapucaia do



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

longe de paralisar as disputas por direitos e espaços de poder<sup>18</sup>, já que a luta constituinte não se exaure com sua promulgação. Nesse mesmo sentido, Ailton Krenak compreende a Constituição como "território de disputa". Assim, a Constituição cidadã abre o espaço histórico para a ação política que tende a se realizar como projeto de sociedade e de direito<sup>19</sup>.

Por outro lado, nossa Constituição também proíbe, antecipadamente, o uso de determinados instrumentos que contrariem o princípio democrático. No particular, verifica-se a evidente opção constitucional que **exclui o emprego de armas nessa disputa por posições jurídicas e espaços de poder**. Se é verdade que a Constituição cidadã não instaura uma paz de cemitério, igualmente é verdade que ela não permite que se instale um matadouro.

A partir dessa constatação, observa-se que a vocação democrática da Constituição de 1988 também tem o mote de limitação dos direitos de reunião e associação. Dessa forma, ao tempo em que assegura o direito de reunião, a Constituição prescreve o caráter pacífico dessas reuniões e proíbe a presença de armas (art. 5º, XVI). Em linha semelhante, é garantida a liberdade de associação, mas desde que para fins lícitos, além de vedar a de caráter paramilitar (art. 5º, XVII).

Logo, afigura-se constitucionalmente legítima a associação e/ou reunião pacífica de pessoas na defesa de seus interesses, nos quais se incluem as disputas sociais pela terra, sendo que a ação de grupos armados (inclusive civis) contra a ordem constitucional e o Estado Democrático consubstancia uma das excepcionalíssimas hipóteses de crimes inafiançáveis e imprescritíveis (CF, art. 5º, XLIV).

---

Sul: Notadez, 2007, pp. 97/109 (p. 99).

18 É nessa linha que Roberto Lyra Filho afirma que o direito é constituído em movimento, pois o direito "é sendo". (LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito*. 15ª reimpr. da 17ª. ed. 1995. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2006, p. 11).

19 SOUSA JUNIOR, José Geraldo; LEONEL JÚNIOR, Gladstone. A luta pela constituinte e a reforma política no Brasil: caminhos para um "constitucionalismo achado na rua". *Direito & Práxis*. Vol. 08, n. 2, Rio de Janeiro: UERJ, jun. 2017.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

Recentemente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Estado do Brasil no caso Antonio Tavares Pereira e outros, em razão da violência estatal praticada contra movimentos sociais de luta pela terra. A sentença enfatizou:

98. **O direito de reunião pacífica não inclui o direito de agir de forma violenta durante o seu exercício, nem de cometer delitos.** Nos casos em que os manifestantes recorrem ao uso da força de forma que possa causar lesões a pessoas ou danos graves a bens, o Estado está justificado em agir para proteger todas as pessoas envolvidas. Em princípio, como apontado pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, o fato de os manifestantes portarem objetos que potencialmente possam ser utilizados para causar dano não é suficiente por si só para presumir que recorrerão à violência e assim fundamentar a decisão de impedir completamente o exercício do direito de manifestar-se. No entanto, **nos casos em que a incitação ou intenção de usar a violência de forma generalizada é verificável ou – ainda mais – expressamente promovida pelos próprios organizadores da manifestação, esta pode já não ser considerada pacífica e, conseqüentemente, não estar protegida sob os artigos 13 e 15 da Convenção Americana<sup>20</sup>.** (destacou-se)

A atuação do grupo autodenominado *Invasão Zero* se dá em uma ampla gama de esferas, desde a parlamentar, com a participação na CPI do MST e propositura de Projetos de Lei contra “invasores” nos parlamentos federal e estaduais, até a judicial/jurídica ou paralegal, com a promoção de “despejos e reintegrações” sob o pretexto de “desforço imediato” para a “defesa da posse”.

O propósito de promover “reintegrações/despejos” sem ordem judicial claramente afronta a reserva de jurisdição e todo arcabouço legal/constitucional sobre o tema, além, é claro, da jurisprudência do STF na ADPF 828, sobre as ordens de remoção de despejo durante e pós-pandemia de Covid-19, bem como da Resolução CNJ nº 510, de 2023, que determinou a criação de câmaras de conciliação em conflitos agrários no âmbito dos Tribunais brasileiros.

Também não parece ter legitimidade/legalidade a alegação do *Invasão Zero* de que combatem invasores e/ou criminosos. A jurisprudência dos tribunais superiores há muito assentada é no sentido de que a ocupação de terras para reivindicar a execução da política pública de reforma agrária não constitui crime (STJ, HC 4.399-

---

20 Corte IDH. Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil. Sentença de 16 de novembro de 2023.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

SP), bem como a participação em movimento social (STJ, HC 371135-GO). Assim, não se está diante de pautas legítimas sobre as quais exista eventual dissenso no debate público e é certo que a ação violenta promovida pelo *Invasão Zero* não encontra abrigo na Constituição de 1988.

Além disso, o grupo *Invasão Zero* pode estar abrigando verdadeiras “milícias rurais” sob o manto de aparente legalidade. Por essa razão, algumas adequações típicas possíveis, embora não em caráter exaustivo, merecem reflexão.

### V – Responsabilidade penal

A depender das particularidades concretas, certas atuações de integrantes do *Invasão Zero* **poderão ensejar responsabilização penal.**

Longe de ter por objetivo o reconhecimento peremptório do caráter criminoso de qualquer conduta, ou de estabelecer a última palavra sobre tais questões, este tópico se propõe a lançar luzes sobre os possíveis contornos criminais atinentes a fatos públicos notórios vinculados à atuação do *Invasão Zero*, com a estrita finalidade de fomentar o debate público acerca da temática.

A potencial incidência penal ganha variações a depender das inúmeras possibilidades fáticas que gravitam em torno das milícias rurais. Da mesma forma, a eventual múltipla incidência de tipos penais submete-se ao exame do caso concreto, a fim de aferir o efetivo concurso de infrações penais ou a incidência isolada de determinada figura típica.

De modo alinhado aos comandos constitucionais que excluem o porte de armas do direito de expressão, associação e reunião, a legislação penal incrimina o agrupamento de pessoas armadas reunidas com a finalidade da prática de crimes, com distintas reprimendas a depender das características de estrutura, estabilidade e permanência da organização:



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

### **Associação Criminosa**

**Art. 288.** Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes:

**Pena** – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos

### **Constituição de milícia privada**

**Art. 288-A.** Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código:

**Pena** – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos.

### **Lei nº 12.850/13**

#### **Art. 1º (...)**

§ 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

**Art. 2º** Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa:

**Pena** – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

(...)

§ 2º As penas aumentam-se até a metade se na atuação da organização criminosa houver emprego de arma de fogo.

Nesse ponto, é crucial enfatizar a compreensão tradicional da jurisprudência e da doutrina no sentido de que a consumação das aludidas infrações não se condiciona à efetiva realização dos crimes que motivam a formação dos agrupamentos de pessoas. Trata-se, inclusive, de entendimento consolidado mesmo antes das alterações legislativas que modificaram os elementos objetivos do então tipo penal de quadrilha ou bando, como indica o precedente do Supremo Tribunal Federal:

Quadrilha: requisitos de fundamentação da sentença condenatória. 1. O crime de quadrilha **se consuma**, em relação aos fundadores, **no momento em que aperfeiçoada a convergência de vontades** entre mais de três pessoas, e, quanto aqueles que venham posteriormente a integrar-se ao bando já formado, no momento da adesão de cada qual; crime formal, **nem depende, a formação consumada de quadrilha, da realização ulterior de qualquer delito compreendido no âmbito de suas projetadas atividades criminosas**, nem, conseqüentemente, a imputação do crime coletivo a cada um dos partícipes da organização reclama que se lhe possa atribuir participação concreta na comissão de algum dos crimes-fim da associação.

(STF, HC 70919, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 14-12-1993 – destacou-se)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

Nessa mesma direção de caracterização de crime formal que independe de resultado naturalístico, tampouco da prática de outros delitos para sua consumação, a legislação especial regula as atividades de posse e porte de armas, munições e acessórios, asseverando que tais condutas, se praticadas em desacordo com determinação legal ou regulamentar, podem ensejar a caracterização das figuras típicas prescritas pela Lei nº 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento).

As penas privativas de liberdade variam a depender das características do armamento (uso permitido, restrito ou proibido), podendo alcançar até 12 (doze) anos de reclusão, e podem ser aplicadas de modo cumulativo a outras infrações penais, a depender da potencialidade lesiva de cada conduta.

Ademais, conforme já esmiuçado, **as ações das milícias rurais não correspondem a desforço imediato, e, portanto, não constituem fato lícito.** Ainda que se afirmasse que os atos de violência seriam praticados com a finalidade de proteger interesse legítimo, calha observar que o ordenamento jurídico, em regra, não agasalha a autotutela e, quando o faz, prescreve a proporcionalidade e demais condicionantes dessa resposta privada.

Logo, mesmo supondo que os direitos reais ou possessórios seriam efetivamente titularizados pelas milícias rurais, ainda assim, em tais casos, restaria configurada, em tese, o tipo penal do exercício arbitrário das próprias razões, previsto no art. 345 do Código Penal:

**Exercício arbitrário das próprias razões**

**Art. 345** – Fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite:

**Pena** – detenção, de quinze dias a um mês, ou multa, além da pena correspondente à violência.

Note-se que o preceito secundário do crime alcança pena específica com o acréscimo da reprimenda relativa à violência praticada. Desse modo, ainda que a pretensão fosse legítima, o agente responderia tanto pela pena diretamente prevista pelo exercício arbitrário das próprias razões quanto por eventuais lesões corporais ou homicídios perpetrados.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

Nas hipóteses em que os direitos sobre a terra não sejam titularizados pelos grupos armados, seria possível visualizar repercussão criminal decorrente dos atos de invasão, especialmente na hipótese de uso de armas como instrumento de violência ou grave ameaça. Essa incidência penal decorreria da ofensa possessória em prejuízo de terceiros (público ou particular), bem como de eventual desrespeito à inviolabilidade domiciliar. Tais prescrições encontram-se previstas no Código Penal e na Lei nº 4.947/1966:

### **Esbulho possessório**

**Art. 161 - (...)**

**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.

(...)

**§ 2º** – Se o agente usa de violência, incorre também na pena a esta cominada.

### **Violação de domicílio**

**Art. 150** – Entrar ou permanecer, clandestina ou astuciosamente, ou contra a vontade expressa ou tácita de quem de direito, em casa alheia ou em suas dependências:

**Pena** – detenção, de um a três meses, ou multa.

**§ 1º** - Se o crime é cometido durante a noite, ou em lugar ermo, ou com o emprego de violência ou de arma, ou por duas ou mais pessoas:

**Pena** – detenção, de seis meses a dois anos, além da pena correspondente à violência.

### **Lei nº 4.947/66**

**Art. 20** – Invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios:

**Pena:** Detenção de 6 meses a 3 anos.

**Parágrafo único.** Na mesma pena incorre quem, com idêntico propósito, invadir terras de órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais, destinadas à Reforma Agrária.

É possível vislumbrar também a incidência, em tese, de outros tipos penais em decorrência de eventuais fatos específicos. No campo da infração a deveres funcionais, por exemplo, e mormente considerado o especial dever de agir para evitar o resultado que compreende a atuação de agentes públicos em geral (CP, art. 13, §2º), especialmente os que exercem atividades policiais, a contribuição ativa ou omissiva pode ensejar responsabilização criminal.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

---

A rigor, a responsabilização criminal, em tais casos, sequer exigiria que os agentes policiais estivessem em serviço, diante do expresso dever normativo de agir e realizar a prisão de pessoas que se enquadrem em situação de flagrância (CPP, art. 301). Dessa forma, a infração se consumaria com ou sem o emprego de fardas e não apenas por participação ativa, mas, inclusive, por omissão que permita a ocorrência ou prosseguimento do ato criminoso.

Nessas hipóteses, por força da norma de extensão associada à omissão imprópria e ao posto de garante (CP, art. 13, §2º), os agentes públicos podem responder pela prática delitiva na mesma medida em que atribuída aos agentes particulares.

Sem prejuízo dessa incidência, afigura-se viável a aplicação de tipos penais que efetivamente contemplem infração a dever funcional no âmbito da tipicidade objetiva.

Em caso de motivação meramente pessoal, por exemplo, pode-se inferir a prática de prevaricação (CP, art. 319), enquanto que, na hipótese de promessa ou recebimento de vantagem indevida, restariam configurados atos de corrupção ativa e passiva (CP, arts. 317 e 333).

Tais possibilidades, como já dito, não são examinadas de forma exaustiva ou definitiva, análise que incumbe às autoridades competentes diante do caso concreto.

O fato é que a estruturação organizada de pessoas em aparente caráter paramilitar, vulnerando a essencialidade do estatuto constitucional do direito de associação e reunião, levanta questões que devem ser enfrentadas no espaço público, bem como examinadas de modo detido pelas instituições que detêm o dever de apuração, investigação e responsabilização pela prática de ilícitos.

### **VI – Conclusão**

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, órgão do Ministério Público Federal, considerando o cenário acima exposto, manifesta seu entendimento



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

sobre a matéria e sua real preocupação com a crescente violência no campo e com os métodos de organizações albergadas no movimento *Invasão Zero*, conclamando, na oportunidade, os Poderes da República a somarem esforços com vistas a prevenir a ocorrência de eventos como o que vitimou Nega Pataxó, em janeiro de 2024.

**Publique-se e encaminhe-se** a presente Nota Técnica, **por ofício**, às seguintes autoridades, para conhecimento e eventuais providências:

- a) Procurador-Geral da República;
- b) Coordenador da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal) do Ministério Público Federal;
- c) Coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais) do Ministério Público Federal;
- d) Coordenadora da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Profissional) do Ministério Público Federal;
- e) Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público;
- f) Presidente do Conselho Nacional de Justiça;
- g) Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública;
- h) Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário;
- i) Ministra de Estado dos Povos Indígenas;
- j) Ministra de Estado da Igualdade Racial;
- l) Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania;
- m) Secretário Nacional de Segurança Pública;
- n) Ouvidor Agrário Nacional;
- o) Presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos;
- p) Presidente da Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial da Câmara dos Deputados;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

---

- q) Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal;
- r) Diretor-Geral da Polícia Federal; e
- s) Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal.

Brasília, 15 de abril de 2024.

**Carlos Alberto Vilhena**  
Subprocurador-Geral da República  
**Procurador Federal dos Direitos do Cidadão**

**Julio José de Araujo Junior**  
Procurador da República  
**Grupo de Trabalho “Reforma Agrária e Conflitos Fundiários”**  
**Coordenador**

**Matheus de Andrade Bueno**  
Procurador da República  
**Grupo de Trabalho “Reforma Agrária e Conflitos Fundiários”**  
**Membro**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00131080/2024 NOTA TÉCNICA nº 3-2024**

.....  
Signatário(a): **CARLOS ALBERTO CARVALHO DE VILHENA COELHO**

Data e Hora: **15/04/2024 10:27:47**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **15/04/2024 10:29:08**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **15/04/2024 10:37:51**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave f133e624.617f0500.6bd53014.1de6c46a