



Mapeamento de projetos de lei
relacionados ao “Invasão Zero” na
Câmara dos Deputados (2023-2024)

RESISTÊNCIA

LUTAS

insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais

volume 11, número 1, janeiro a junho de 2025

ISSN 2447-6684

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa Direito e Movimentos Sociais (IPDMS)
e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (PPGDH/UnB)

EDITOR RESPONSÁVEL

Alexandre Bernardino Costa (Universidade de Brasília)

COORDENAÇÃO EDITORIAL EXECUTIVA DESTE NÚMERO

Leonardo Evaristo Teixeira e Ricardo Prestes Pazello
(Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais)

COMISSÃO ORGANIZADORA DO DOSSIÊ

“PODER JUDICIÁRIO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO CAMPO E NA CIDADE”

Mariana Trotta Dallalana Quintans, Erika Macedo Moreira e Hugo Belarmino de Moraes

RELATÓRIO

Leonardo Evaristo Teixeira, Mariana Trotta Dallalana Quintans, Thamires Azeredo Chaves, Daniel Anunciação, Cecília Café Baldani, Liliane da Silva Santos, Francisco Trope da Silva Porto (Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro)

CAPA

Colagem “Cartografias da resistência pelo direito à terra e moradia”, de Flávia do Amaral Vieira, para o dossiê “Poder Judiciário e conflitos fundiário no campo e na cidade”, com adaptação de Guilherme Cavicchioli Uchimura; e adaptação de Leonardo Evaristo Teixeira para o presente relatório.

EDIÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Leonardo Evaristo Teixeira

O “Mapeamento de projetos de lei relacionados ao ‘Invasão Zero’ na Câmara dos Deputados (2023-2024)” é uma produção do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), e publicado na seção Práxis de Libertação do dossiê *Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade*, da *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais* e realizado em colaboração com os projetos de extensão NAJUP Luiza Mahin, OBUNTU e OFUNGO.

insurgência



InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais

v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.

Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Mapeamento de projetos de lei relacionados ao “Invasão Zero” na Câmara dos Deputados (2023-2024)

Mapeo de los proyectos de ley vinculados al grupo “Invasión Cero” en la Cámara de Diputados (2023-2024)

Mapping of bills related to the "Zero Invasion" group in the Federal House of Deputies (2023-2024)

Leonardo Evaristo Teixeira¹

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: levaristoteixeira@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3025-9537>.

Cecília Café Baldani⁵

⁵ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: ceciliacafeb@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-6229-4975>.

Mariana Trotta Dallalana Quintans²

² Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5967-6350>.

Liliane da Silva Santos⁶

⁶ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: lilianesilvalss01@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0486-200X>.

Thamires Azeredo Chaves³

³ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: thamiresachaves@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3669-3078>.

Francisco Trope da Silva Porto⁷

⁷ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: chicotrope@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-7954-0314>.

Daniel Anunciação⁴

⁴ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: danielanunciacaoufrj@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-8401-750X>.

Submetido em 21/02/2025

Aceito em 21/02/2025

Como citar este trabalho

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; CHAVES, Thamires Azeredo; ANUNCIAÇÃO, Daniel; BALDANI, Cecília Café; SANTOS, Liliane da Silva; PORTO, Francisco Trope da Silva. Mapeamento de projetos de lei relacionados ao “Invasão Zero” na Câmara dos Deputados (2023-2024). *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1279-1313, jan./jun. 2025.

Mapeamento de projetos de lei relacionados ao “Invasão Zero” na Câmara dos Deputados (2023-2024)

Resumo

Este relatório tem como finalidade o mapeamento dos projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados do Congresso Nacional e que se encontram no escopo do grupo “Invasão Zero” e protocolados no período de 2023 e 2024. Com os dados produzidos a partir deste trabalho é possível identificar quem são seus autores, quais partidos pertencem, de que estados são, dentre diversos outros dados, como o conteúdo do que estão buscando criminalizar. Neste sentido, elaboramos três categorias guarda-chuva, que são “criminalização”, “uso da força policial” e “beneficiamento de proprietários”.

Palavras-chave

Câmara dos Deputados. Invasão Zero. Criminalização.

Resumen

Este informe tiene como finalidad el mapeo de los proyectos de ley que tramitan en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional y que se encuentran en el ámbito del grupo “Invasión Cero” y protocolados en el período de 2023 y 2024. Con los datos producidos a partir de este trabajo es posible identificar quiénes son sus autores, qué partidos pertenecen, de qué estados son, entre otros datos, como el contenido de lo que están tratando de criminalizar. En este sentido, elaboramos tres categorías de paraguas, que son “criminalización”, “uso de la fuerza policial” y “beneficiación de propietarios”.

Palabras-clave

Cámara de Diputados. Grupo Invasión Cero. Criminalización.

Abstract

This report aims to map the bills that are processed in the Federal House of Deputies of the National Congress and that are within the scope of the group “Zero Invasion” and registered in the period of 2023 and 2024. With the data produced from this work it is possible to identify who are its authors, which parties belong to, which states are, among various other data, as the content of what they are seeking to criminalize. In this sense, we elaborated three categories umbrella, which are “criminalization”, “use of police force” and “benefit of owners”.

Keywords

Federal House of Deputies. Zero Invasion group. Criminalization.

Introdução

O Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, projeto de extensão vinculado à Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), tem o objetivo de contribuir na efetivação dos direitos fundamentais por meio da educação popular e da assessoria jurídica popular.

A partir de sua atuação junto aos movimentos sociais, o NAJUP Luiza Mahin tem realizado um mapeamento dos projetos de lei que se encontram na esteira das propostas do Invasão Zero, sobretudo, pautados pela Bancada Ruralista no Congresso Nacional. Estes projetos possuem em seu cerne um programa criminalizador com relação aos movimentos sociais relacionados à questão fundiária.

O mapeamento surge das discussões internas do referido projeto de extensão e materializa-se no artigo “O Projeto de Lei 709/2023: a criminalização da luta social que faz cumprir o dever constitucional de reforma agrária e de declaração de direitos” (Teixeira; Baldani; Santos; Santos; Quintans, no prelo). Sua elaboração deu-se para apresentá-lo no Espaço de Discussão “Questão agrária e conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais” do X Seminário Nacional “Direitos, Desigualdades e Movimentos Sociais nas periferias do capitalismo”, do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), realizado entre os dias 16 e 19 de outubro de 2024 na Universidade Federal de Jataí-GO.

Apesar deste relatório partir do mapeamento realizado nesta pesquisa ainda a ser publicada, não nos restringiremos exclusivamente à identificação dos projetos de lei como lá fizemos, de modo que será aprofundado os dados acerca da atuação do Invasão Zero no Congresso Nacional, especificamente na Câmara dos Deputados.

Assim, o presente relatório se divide em três partes. A primeira com a finalidade de explicar o percurso metodológico da pesquisa, com o detalhamento das três coletas de dados até agora realizadas; mais a atualização do andamento dos projetos em fevereiro de 2025. A segunda, introduz a relação do Invasão Zero com a Câmara dos Deputados, sendo apresentado os projetos de lei identificados, separando entre principais e apensados; comissões temáticas, dando destaque à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e sua composição partidária; identificando os projetos de lei por parlamentar, por partido e por estado, assim como o estágio de tramitação. Na terceira parte o enfoque centrou-se em entender o que buscam com os referidos projetos, de modo que foi apresentado classificações para que fosse sistematizado cada um dos projetos e condensado as principais intercorrências.

1 Percurso metodológico

Explicar tanto o percurso do mapeamento como cada etapa foi desenvolvida neste relatório possibilita uma maior segurança e transparência na coleta dos dados, inclusive para que possamos alcançar o que aqui se propõe, que é mapear a atuação do Invasão Zero na Câmara dos Deputados. Vejamos este percurso.

Até o momento, o mapeamento identificou propostas de Projetos de Leis (PLs) protocolados entre 2023 e 2024 – até 01 de dezembro de 2024 –, de autoria dos deputados federais. Portanto, não se computa aqui os projetos legislativos que tenham iniciado apenas no Senado Federal e, conseqüentemente, que não tenham até o momento tramitado na Câmara dos Deputados.

A pesquisa foi realizada por meio do Portal da Câmara, na seção “Atividade Legislativa”, especificamente em “Propostas Legislativas”¹, com o uso das palavras-chave “invasão” e “propriedade” no campo “Assunto”. Para tanto, foram aplicados os seguintes filtros: a) tipo de proposição: projeto de lei; b) em tramitação: sim; c) ano: 2023 e 2024.

Desde o início do mapeamento, foram realizadas três coletas: uma primeira em 30 de junho; a segunda em 27 de agosto; e a terceira, em 01 de dezembro, todos do ano de 2024.

Apesar de serem utilizados os mesmos critérios em todas as buscas, foi encontrado divergências em cada uma delas, de modo que o resultado deste relatório representa a conjunção de cada uma das coletas nas três datas especificadas. Vejamos como ocorreu as três coletas de dados.

1.1 Coleta de 30 de junho de 2024

Inicialmente foram localizados um total de 49 PLs, entre os quais foram selecionadas 28 propostas legislativas a partir de seus textos originais – ou seja, dos projetos tais como foram protocolados por cada deputado autor e não abarcaram as eventuais alterações provenientes do processo de tramitação.

Neste momento, a escolha dos 28 projetos deu-se em razão da criação e do endurecimento das sanções para participantes de ocupações, a favor da criminalização e do aumento da violência contra as lutas sociais que buscam moradia adequada e reforma agrária.

Os demais PLs não analisados – que totalizavam 21 projetos –, ainda que encontrados pelos termos “invasão” e “propriedade”, não possuem relação direta com os conflitos abordados, como, por exemplo, o PL 1560/2024, que trata sobre isenção total de pagamentos das contas de água e energia elétrica em locais

¹ O local da pesquisa dos PLs pode ser encontrado a partir do seguinte link: < www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada >.

atingidos por desastres ambientais, além do PL 1341/2024, que versa sobre o acesso ao crédito por pessoas ocupantes de imóveis passíveis de regularização fundiária.

1.2 Coleta de 27 de agosto de 2024

Neste segundo momento, foram localizados 20 PLs do ano de 2023, e 10 do de 2024, o que totalizou 30 PLs, entre os quais foram selecionados 24². Com relação à busca anterior, foram encontrados mais 5 projetos de 2023³, e mais um de 2024⁴, todos situados no escopo desta pesquisa.

Isso porque, nesta busca ampliamos nossos olhares para os projetos que não só criam ou endurecem sanções a participantes de ocupações, possibilitando maior criminalização da luta social e incremento da violência no contexto da luta por moradia e pela reforma agrária, como também criam empecilhos procedimentais para o reconhecimento de direitos, especialmente de territórios indígenas e quilombolas – que são os PLs 6093/2023; 3939/2023; 2145/2023 – ou que também buscam favorecer a bancada ruralista em contextos de ocupação de suas terras pelos movimentos com o fim de cumprimento e efetivação de direitos – referente ao PL 2587/2023.

Ante a divergência entre as duas buscas⁵, foram selecionados os PLs de ambas as buscas de 2024, dos dias 30 de junho e 27 de agosto, totalizando até aqui 34 PLs que se situam na esteira do grupo Invasão Zero.

1.3 Coleta de 01 de dezembro de 2024

Por fim, na terceira coleta localizamos 18 projetos no ano de 2023, sendo dois projetos a menos, que são os PLs 4397/2023 e 2145/2023. Ambos os projetos estão em tramitação, não estão apensados e são computados no mapeamento.

² Do ano de 2023, os PLs são 709/2023; 938/2023; 1289/2023; 1373/2023; 1781/2023; 1964/2023; 2800/2023; 4387/2023; 4389/2023; 4390/2023; 4397/2023; 4432/2023; 4433/2023; 6093/2023; 1090/2023; 3939/2023; 2587/2023; e 2145/2023. Já de 2024, são 920/2024; 1188/2024; 1320/2024; 1394/2024; 1473/2024; e 2815/2024. Não foram considerados nos critérios os PLs 4566/2023; 3697/2023; 1322/2024; 1560/2024; 428/2024; e 337/2024.

³ PLs 6093/2023; 1090/2023; 3939/2023; 2587/2023; e 2145/2023.

⁴ PL 2815/2024.

⁵ Nos referimos à divergência do número total da primeira e segunda busca; dos PLs que somente apareceram na primeira busca –PLs 832/2023; 1052/2023; 1198/2023; 1276/2023; 3677/2023; 3912/2023; 4040/2023; 4431/2023; 100/2024; 959/2024–; assim como dos novos PLs encontrados apenas na segunda (notas de rodapé 3 e 4).

A respeito dos de 2024, localizamos 13 projetos em comparação a 10 da coleta anterior. No entanto, o PL 1560/2024 não foi encontrado na nova busca e não faz parte do mapeamento, diverso dos novos 4 projetos identificados, com os PLs 3578/2024, 3806/2024, 3579/2024, 3580/2024, situando todos no âmbito da pesquisa e que acabaram incluídos.

Esclarece-se que, quanto aos critérios, seguem sendo os mesmos dispostos no da coleta do dia 27 de agosto de 2024. Portanto, os novos projetos identificados seguem estes mesmos parâmetros.

A partir desta atualização, trabalharemos neste relatório com um total de 38 projetos de lei, os quais encontram-se especificados mais adiante.

1.4 Atualização dos dados da tramitação legislativa em 19 de fevereiro de 2025

Considerando a intensa mobilização que ocorreu ao final de 2024, na Câmara dos Deputados, com relação aos projetos notoriamente vinculados ao Invasão Zero, decidimos atualizar exclusivamente tramitação dos projetos para que a publicação deste relatório, em março de 2025, estivesse o mais atualizado possível.

Dessa forma, no dia 19 de fevereiro de 2025, foi realizado a atualização dos dados do estágio de tramitação ou *status* dos 38 projetos de lei, conseqüentemente, foi atualizado as comissões onde tramitam e os respectivos relatores ou relatoras, além dos dados vinculado a estes critérios.

A coleta de novos projetos não foi realizada nesta atualização, razão pela qual se restringem à coleta realiza até o dia 01 de dezembro de 2024.

2 O Invasão Zero e a Câmara dos Deputados: dados iniciais

A atuação do Invasão Zero tem se dado nos territórios, e também nas casas legislativas estaduais e federal. Para este relatório, conforme mencionamos anteriormente, pretendemos dar centralidade ao Congresso Nacional. Quanto ao mapeamento dos projetos nos estados, por ora tem-se apenas o do Centro-Oeste, com exceção de Brasília, o qual indicamos a leitura do artigo publicado no dossiê que integra este relatório, intitulado “O Invasão Zero no Centro-Oeste: o mapeamento da contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos nas assembleias legislativas estaduais” (Teixeira, 2025).

O programa criminalizador contra as lutas sociais no campo e nas cidades, quando envolvido a questão fundiária, não é nada novo. A novidade tem sido a nova forma de articular a partir do Invasão Zero, especialmente em um momento de avanço da extrema-direita. Sendo assim, o legislativo federal tem representado e sido responsável por uma parcela significativa do avanço desta pauta por meio da Frente Parlamentar pela Agropecuária (FPA):

No âmbito do Legislativo Federal, observa-se ainda o fortalecimento da Frente Parlamentar pela Agropecuária (FPA), que apresenta composição majoritária das duas casas do Congresso Nacional. Ao analisar a lista de seus participantes, temos que, de um total de 81 senadores, 50 fazem parte do grupo em questão, assim como 324 deputados da Câmara, cuja maioria é filiada ao Partido Liberal (PL). Resultam então o total de 374 parlamentares alinhados à defesa da agropecuária, em uma composição de aproximadamente 60% da casa legislativa de maior instância (FPA, 2023)⁶ (Teixeira; Baldani; Santos; Santos; Quintans, 2024).

Esta composição parlamentar com aderência à pauta agropecuária é sintomática ao próprio funcionamento do Congresso Nacional. Não de outro modo que a oposição a matérias que tangenciam a luta pela terra, pela reforma agrária, política habitacional e social, assim como pela demarcação de terras indígenas e quilombolas é central. Assim, utilizam deste espaço de poder para pautar interesses próprios, além de reprimir qualquer espécie de tentativa de rompimento à ordem vigente. A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) reflete essa dinâmica, ao estigmatizar e tentar criminalizá-lo, tendo, inclusive, em sua composição titulares majoritariamente ruralistas e ligados a esta Frente (Teixeira; Baldani; Santos; Santos; Quintans, 2024).

É neste breve contexto que o Invasão Zero tem realizado sua incidência político-parlamentar. Os 38 projetos de lei registrados entre 2023 até 01 de dezembro de 2024 podem ser vistos na Tabela 1, separados entre principais e apensados/apensadores.

Dos 38 projetos, 15 tramitam de forma independente, ou seja, são principais por não estarem apensados. Já os demais 23 projetos encontram-se apensados, seja em algum dos principais, embora a maioria esteja apensado a projetos anteriores ao nosso período de pesquisa, logo, não computados em nosso mapeamento, ao menos não *a priori*. Nos referimos aos PLs principais 149/2003, 660/2015, 8262/2017, 1342/2019 e 5040/2019.

⁶ Para mais informações, consultar Frente Parlamentar pela Agropecuária (2023).

Tabela 1 – Projetos de Lei da Câmara dos Deputados relacionados à atuação do Invasão Zero separados entre principais e apensados (2023-2024)

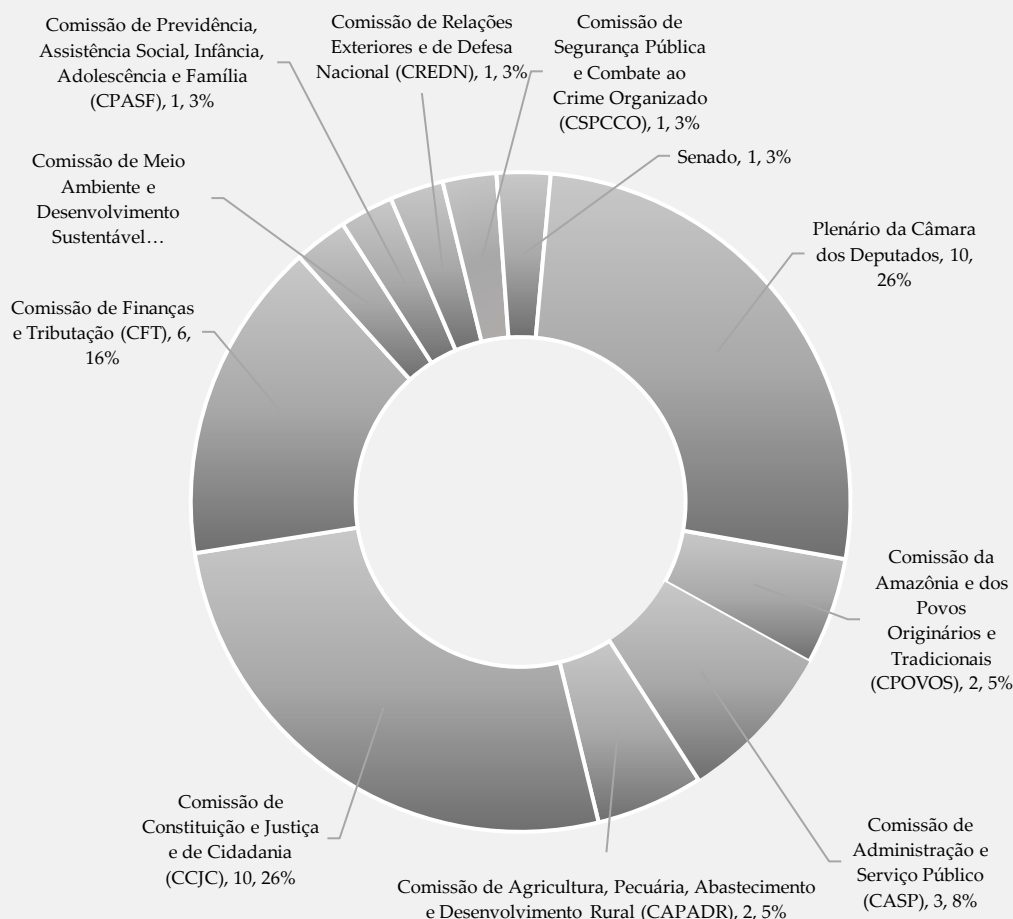
	Projetos de Lei	Projetos de Lei apensadores			
Principais	PL 709/2023				
	PL 2145/2023*				
	PL 2587/2023				
	PL 2815/2023				
	PL 4397/2023				
	PL 4432/2023				
	PL 6093/2023				
	PL 1198/2023				
	PL 1373/2023**				
	PL 1188/2024				
	PL 1320/2024				
	PL 3578/2024				
	PL 3579/2024				
	PL 3580/2024				
	PL 3806/2024				
Apensados	PL 4040/2023		PL 1342/2019		
	PL 3939/2023		PL 2145/2023*		
	PL 1781/2023				
	PL 4387/2023***				
	PL 4390/2023		PL 1373/2023**		
	PL 1473/2024	PL 4387/2023***			
	PL 4389/2023	PL 5040/2019			
	PL 4433/2023	→			
	PL 1052/2023				
	PL 1276/2023				
	PL 2800/2023	PL 6193/2019	PL 10010/2018	PL 8262/2017	
	PL 1394/2024				
	PL 3677/2023				
	PL 1090/2023	PL 554/2019			
	PL 959/2024				
	PL 832/2023				
	PL 938/2023				
	PL 1289/2023	PL 9858/2018	PL 9604/2018	PL 5065/2016	PL 149/2003
	PL 3912/2023				
	PL 100/2024	→			
	PL 1964/2023	→			
	PL 4431/2023				
	PL 920/2024		PL 660/2015		

Os asteriscos (*) significam a identificação dos processos apensadores em “Apensados” com relação aos projetos constantes em “Principais”. Já as setas (→) identificam o apenso direto de um PL ao outro subsequente ao final da linha da tabela.

A continuação, para entendermos essa incidência dentro da Câmara dos Deputados, precisamos saber onde tramitam esses projetos e quem compõem as comissões. Neste caso, de 38 projetos, 10 estão na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e outros 10 estão para ser pautados no Plenário da Câmara dos Deputado, o que significa que já passaram pela CCJC. Os demais

projetos dividem-se nas demais comissões e podem ser analisados no Gráfico 1, constando as respectivas comissões, a quantidade e a porcentagem de projetos que lá tramitam.

Gráfico 1 – Projetos de lei por Comissão

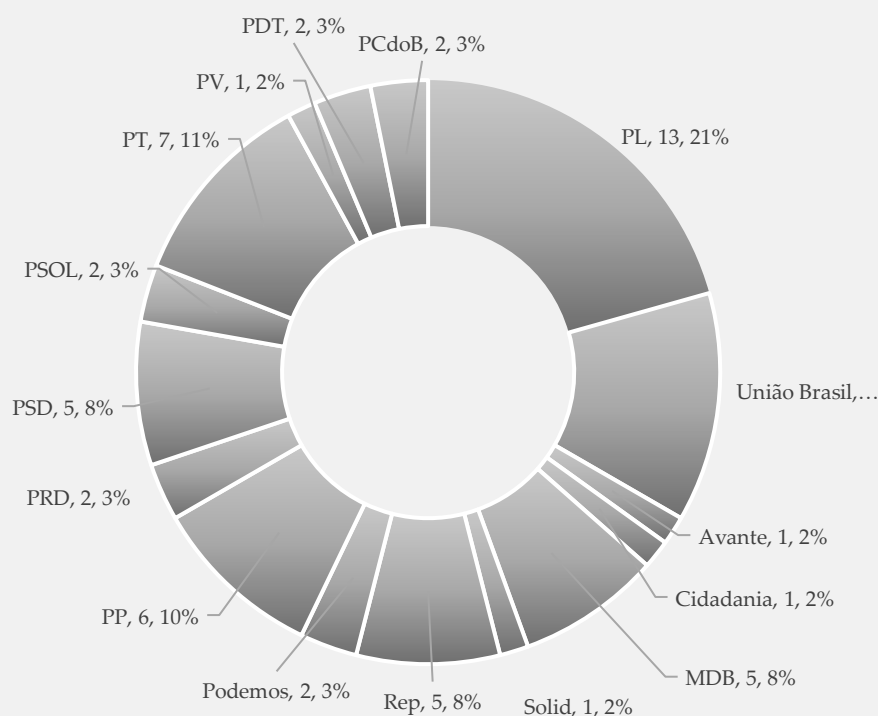


Apesar de todas as comissões temáticas serem da Câmara dos Deputados, apenas o PL 709/2023, que foi aprovado nesta casa legislativa e encaminhado ao Senado, consta na relação. No entanto, até o momento não houve qualquer andamento no Senado.

Considerando, portanto, a CCJC a principal comissão legislativa da Câmara, sobretudo por todos os projetos passarem por lá, passemos à sua análise. Primeiro, devemos nos atentar à sua composição, que analisamos a partir dos dados coletados no final de 2024. Segundo, apesar de haver previsão da mudança de sua composição em 2025, em razão das eleições internas no Congresso Nacional, até o momento não houve definição dos novos congressistas que participarão da CCJC. É por esse motivo que apresentaremos os dados de 2024.

A presidência e vice-presidência da CCJC encontrava-se sob o Partido Liberal (PL), respectivamente, com as parlamentares Caroline de Toni e Chris Tonietto. O PL possuía a maior bancada, com 20.3% (13) dos parlamentares; em segunda estava o União Brasil, com 12.5% (8); enquanto o PT e o PSOL possuíam, respectivamente, 10.9% (7) e 3.1% (2).

Gráfico 2 – Composição do CCJC por partido (2024)



Fonte: Brasil, Câmara dos Deputados (2024)

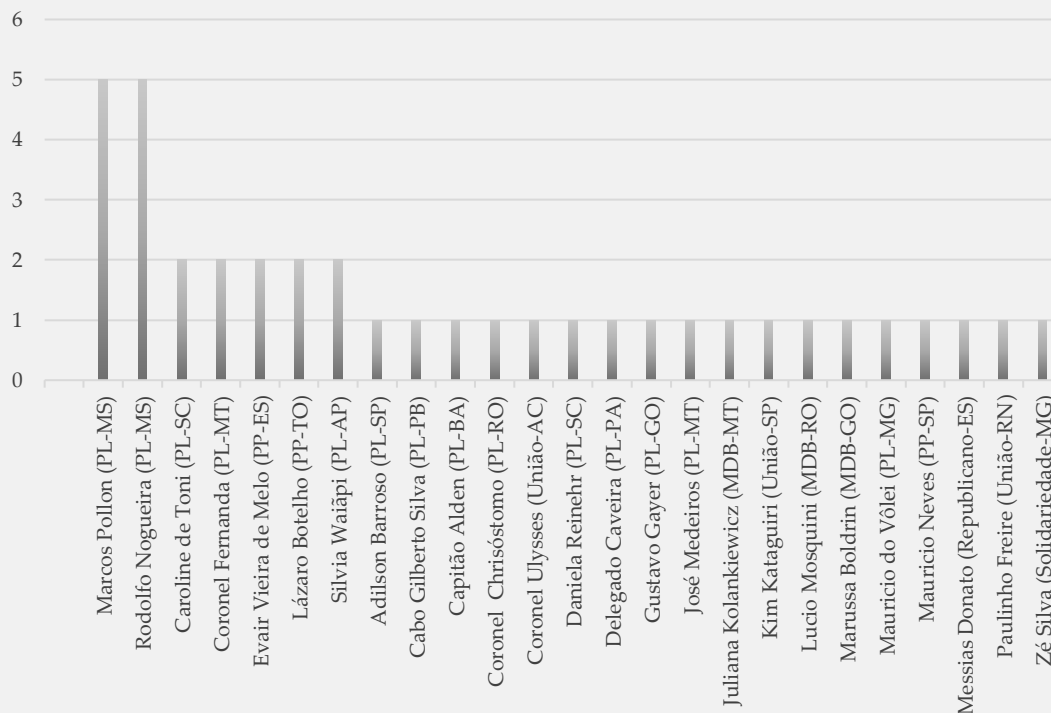
No entanto, apesar de o Partido dos Trabalhadores (PT) ter sido, em 2024, a terceira maior bancada do CCJC, forma bloco parlamentar⁷ com vários partidos da oposição e do centro político, tais como PL, Federação PT-PCdoB-PV, UNIÃO, PP, MDB, PSD, REPUBLICANOS, PODE, Federação PSDB-CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PRD. De outro modo a Federação PSOL-REDE forma o segundo bloco parlamentar e o NOVO, o terceiro, embora este não tivesse representação parlamentar nesta comissão (Brasil, Câmara dos Deputados, 2024). Assim, o primeiro bloco parlamentar representa 97% dos deputados federais na CCJC em detrimento de 3% do segundo com a Federação PSOL-REDE.

⁷ O sítio da Câmara dos Deputados (2024) informa que “o Bloco Parlamentar é uma aliança entre dois ou mais partidos que passa a atuar como uma só bancada, representada por um líder”.

Do total de parlamentares do CCJC do ano de 2024, 57% integram a FPA, razão pela qual estes congressistas possuem o interesse comum não só de estimular, como também de ampliar as políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional.

Já a respeito das autorias e dos respectivos partidos dos projetos de lei do Invasão Zero, os quais foram encontrados no mapeamento realizados, a liderança do PL neste processo é significativa, sobretudo por parte dos deputados federais Marcos Pollon e Rodolfo Nogueira, ambos do PL-MS e cada qual com 5 proposições legislativas. Vejamos o Gráfico 3 e o Mapa 1 acerca desta questão.

Gráfico 3 – Projetos de lei por deputado(a) federal

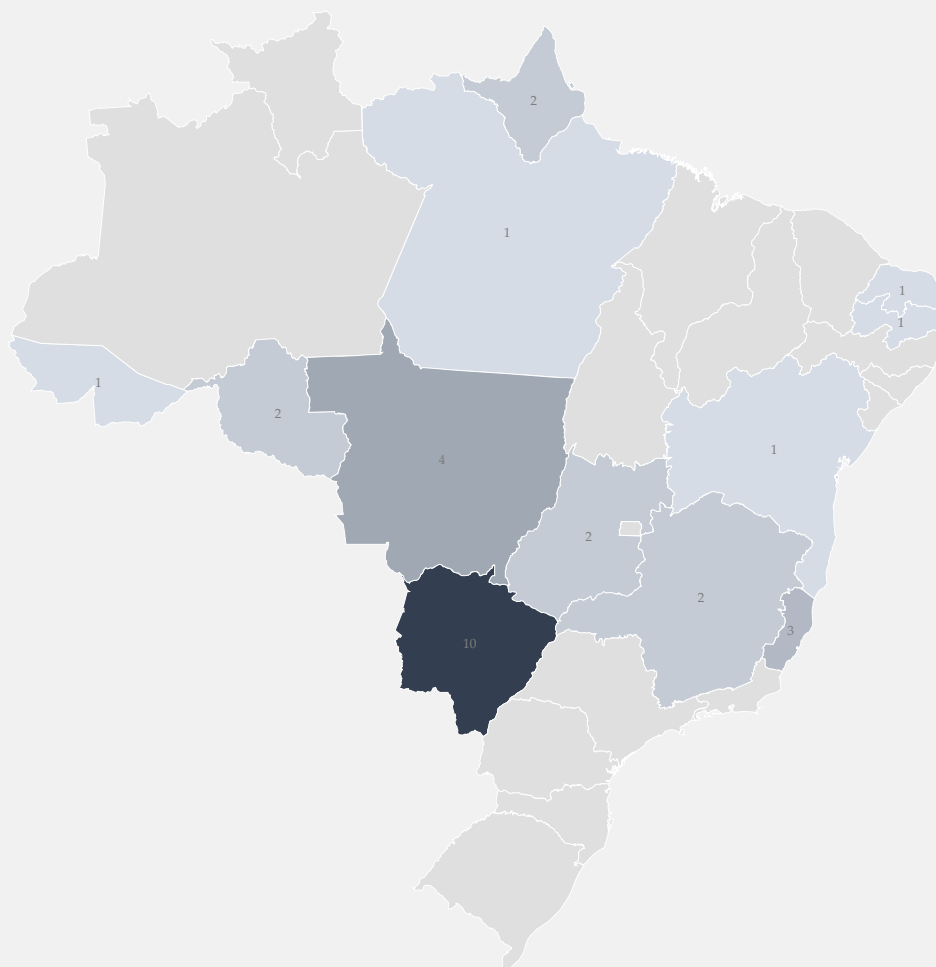


Caroline de Toni (PL-SC), Coronel Fernanda (PL-MT), Evair Vieira de Melo (PP-ES), Lázaro Botelho (PP-TO) e Silvia Waiãpi (PL-AP) cada qual propuseram dois projetos de lei, e de todos os outros parlamentares registraram um único projeto de lei. Somados, não ultrapassam o número de projetos proposto pelo Mato Grosso do Sul⁸, sendo o estado que mais teve proposições legislativas relacionadas ao

⁸ Esta dianteira dos parlamentares sul-mato-grossenses no âmbito nacional deve ser vista com cautela se comparada com a atuação dos deputados estaduais na Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul, uma vez que foi o estado que menos propôs projetos de lei e até o momento não aprovou nenhum quando comparado aos estados vizinhos Goiás e Mato Grosso do Sul. Para mais informações, ver Teixeira (2025b).

Invasão Zero, com o total de 10 proposições, seguido pelo Mato Grosso, com 4. Percebe-se que a região Centro-Oeste abarca 44,1% de todos os projetos legislativos, seguido da região Sudeste com 22,5%, Norte com 14,8%, Nordeste com 11,8% e Sul com 8,8%.

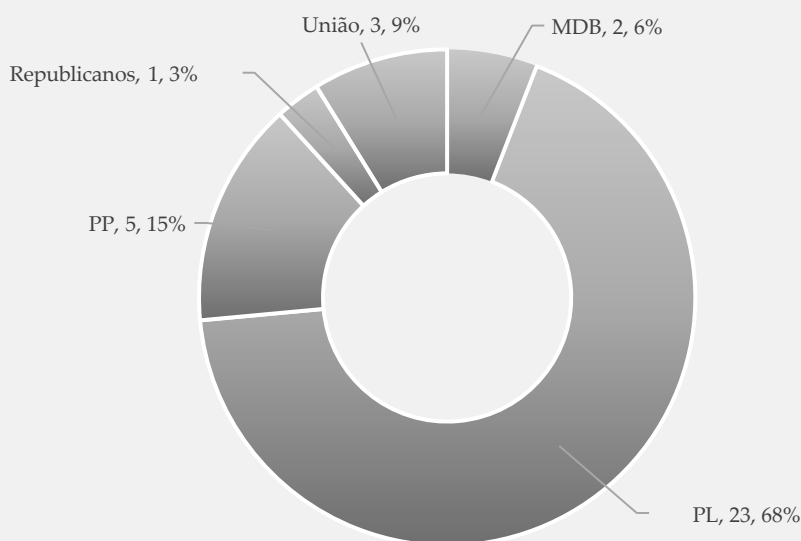
Mapa 1 – Projetos de lei por estado federado



Da plataforma Bing
© Microsoft, OpenStreetMap, Overture Maps Foundation

Se vinculamos as autorias do Gráfico 3 aos partidos (Gráfico 4), o encabeçamento do Invasão Zero no parlamento pelo PL é bastante significativo, com o total de 23 proposições, ou seja, 68%, seguido pelo PP que registra 5, com 15%, de um total de cinco partidos na dianteira de tais proposições.

Gráfico 4 – Projetos de lei por partido do(a) deputado(a) federal



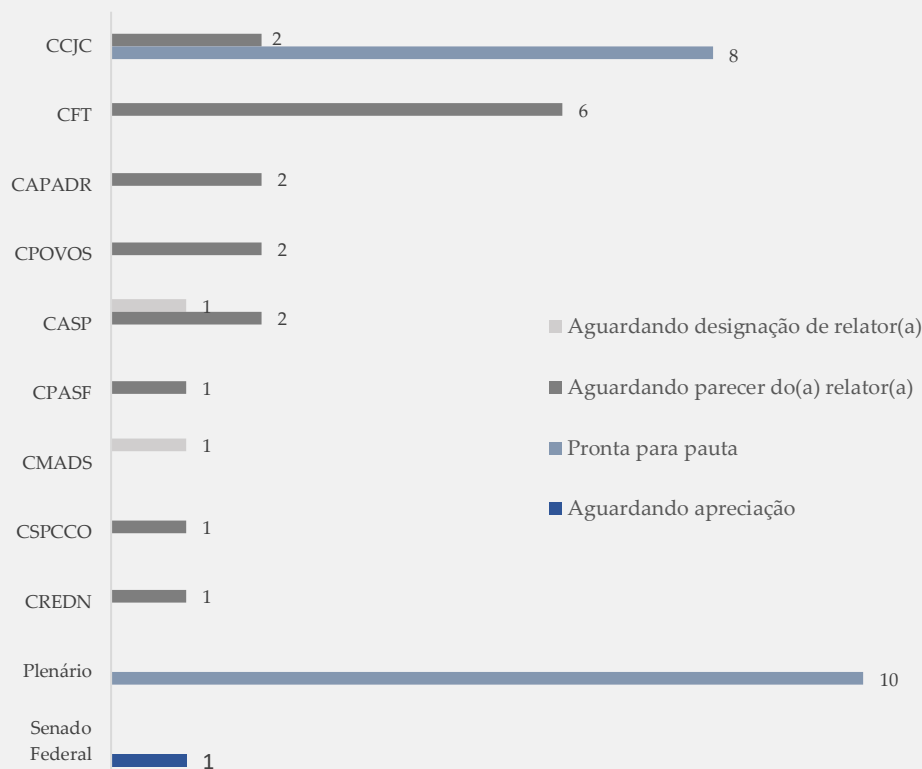
A importância do PL neste processo será ainda mais significativa quando compararmos o Gráfico 4 com o 8 que dispõe os projetos de lei por partido do(a) relator(a). Veremos mais adiante.

3 A tramitação dos projetos de lei

Analizados os dados iniciais, seguiremos à tramitação dos projetos de lei, referente ao *status* ou estágio da tramitação e às relatorias, em que também apresentaremos os dados dos projetos anteriores a 2023, que foram identificados a partir do mapeamento daqueles apensados.

Para entendermos sobre a tramitação dos projetos na Câmara dos Deputados, vejamos o que se entende por cada um dos *status* ou estágio de tramitação do Gráfico 5. Por “aguardando designação de relator(a)”, significa que o projeto de lei encontra-se iniciando seu trâmite em alguma comissão; por “aguardando parecer do relator(a)”, representa que o(a) relator(a) já foi designado(a), mas ainda não apresentou seu parecer; quanto “pronta para pauta” significa que necessita ser pautado para poder ser deliberado; por fim, o termo “aguardando deliberação”, que não foi contemplado no gráfico abaixo, trata-se da etapa após a apresentação do parecer do(a) relator(a), e esperar-se sua deliberação no âmbito da comissão para que a submissão seja aprovada ou rejeitada, sendo passível ainda de ser alterada. Por último, “aguardando apreciação” refere-se ao PL 709/2023 que foi aprovado na Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado para que dê os devidos encaminhamentos, embora até o momento não tenha sido apreciado.

Gráfico 5 – Status da tramitação dos projetos legislativos



Legenda: CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; CFT - Comissão de Finanças e Tributação; CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; CPOVOS - Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; CASP - Comissão de Administração e Serviço Público; CPASF - Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; CREDN - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Plenário – Plenário da Câmara dos Deputados

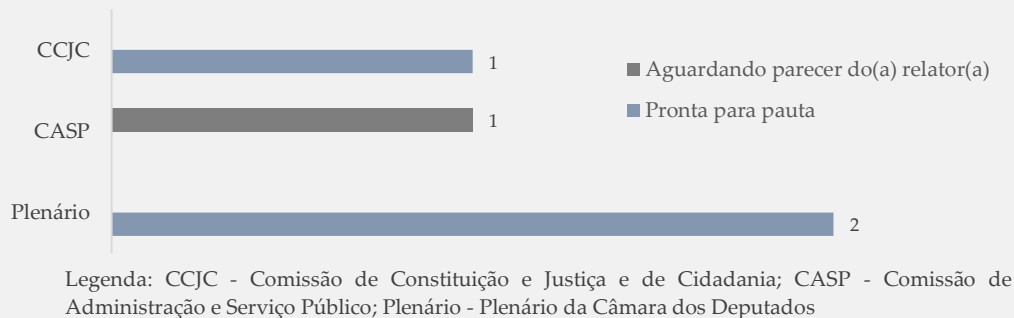
Percebe-se, assim, que dos 37 projetos de lei – desconsiderando o PL 709/2023 que se encontra no Senado Federal –, 10 estão prontos para serem pautados no Plenário da Câmara dos Deputados, em razão de suas aprovações na CCJC; de igual modo, 8 estão para pauta da CCJC e outros 2 aguardam os pareceres dos(as) relatores(as).

No entanto, deve ser levado em conta que 23 projetos legislativos estão vinculados à 4 projetos principais, sem considerar os apensos intermediários, anteriores ao nosso mapeamento, conforme Tabela 1, que são os PLs 149/2003, 660/2015, 8262/2017 e 1342/2019.

Tais projetos anteriores a 2023 demonstram que o Invasão Zero e suas práticas têm de novo apenas a “articulação institucional das práticas, ainda que possam seguir operando às margens do formal, da institucionalidade” (Teixeira, 2025a), ou seja, ainda que possam operar na ilegalidade nos territórios. No entanto, esta articulação institucional das práticas revela uma nova etapa de sua organização.

Por isso os PLs do Invasão Zero quando comparados aos PLs 149/2003, 660/2015, 8262/2017 e 1342/2019 devem ser vistos a partir de uma continuidade aprofundada do avanço dos ruralistas e da extrema direita e em um contexto social não tão favorável.

Gráfico 6 - *Status* da tramitação dos projetos legislativos anteriores a 2023 identificados no mapeamento de 2023-2024



Visualiza-se, assim, que estes projetos são os responsáveis por puxar a maior parte dos projetos apensados na Tabela 1. É o caso dos PLs 8262/2017 e 1342/2019 que têm juntos 10 projetos apensados (ver Tabela 1), de modo que estão todos prontos para serem pautados no Plenário da Câmara dos Deputados. Igualmente, o PL 149/2003 refere-se a 6 projetos apensados que estão prontos para a pauta da CCJC, enquanto o PL 660/2015 tem apensado apenas dois projetos que aguardando o parecer do relator ou da relatora na CASP.

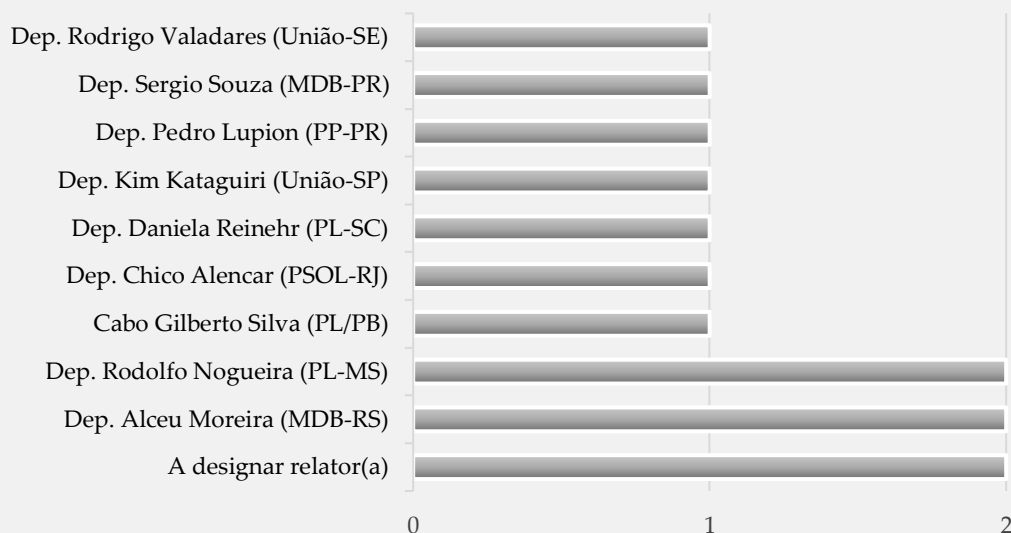
Se avançamos aos e às relatoras, o critério utilizado foi a atualidade, uma vez que em uma comissão pode ter tido mais de um relator ou relatora, como o caso do PL 1188/2024, que teve designado o Dep. Junio Amaral (PL-MG), mas que deixou de fazer parte da CCJC, sendo designado o Dep. Rodolfo Nogueira (PL-MS). Outras situações, como o do PL 4432/2023 que designou o Dep. Alencar Santana (PT-SP), posteriormente, a Dep. Bia Kicis (PL-DF), tendo apresentado inclusive seu parecer, mas que, ao final, acabou por ser designado o Dep. Cabo Gilberto Silva (PL-PB), que, em 13 de novembro de 2024, apresentou outro parecer. No entanto, não foi justificado estas trocas no sistema analisado.

Ainda, cabe pontuar que com a mudança na composição da CCJC no ano de 2025, muitas destas informações ou muito dos relatores e reladoras podem mudar, o que demandará constante acompanhamento.

O total de projetos que se encontra com os(as) relatores(as) são aqueles que constam em nosso mapeamento, no período entre 2023 e 2024, como os 15 principais, conforme Tabela 1. Isso porque não estão apensados em outros projetos

principais devido a inexistência de possível conexão. Um outro cuidado que se deve ter é com relação aos projetos a serem designados a relatores(as), uma vez que podem ser passíveis de serem apensados se assim entenderem⁹.

Gráfico 7 – Projetos de lei por relator(a)

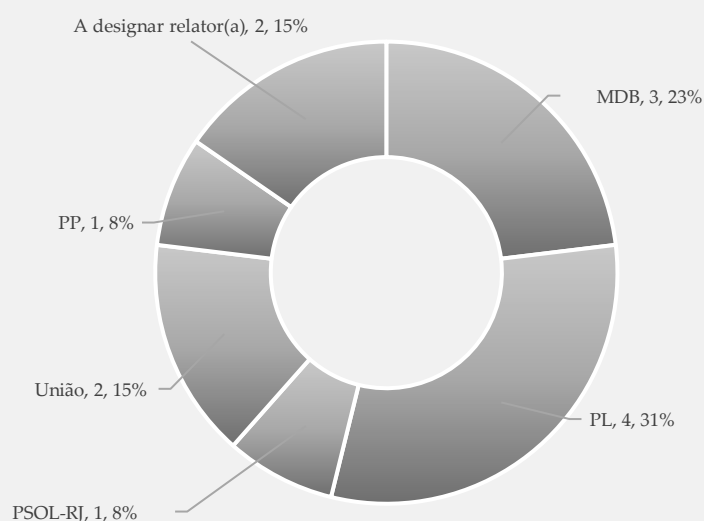


Quanto ao mérito do gráfico acima, trata-se de quando comparamos com quem estão as relatorias, sendo perceptível que um único projeto de lei está sob a Federação PSOL-REDE, ou com o grupo que não seja da oposição, como com Chico Alencar (PSOL-RJ), referente ao PL 2145/2023, de autoria de Marcos Pollon (PL-MS). Este projeto visa alterar o Estatuto do Índio para que seja impedido o reconhecimento de “áreas invadidas” como de ocupação tradicional.

Se nos atentamos aos partidos que concentram a maioria das proposições para serem relatadas, o PL possui 31% dos projetos, seguido pelo MDB (23%). O que reafirma a atuação incidente do PL nesta temática, mas também de sua relação com o Invasão Zero, muito mais que partidos como União Brasil, o antigo Democratas (DEM), que sempre teve estreita relação com a União Democrática Ruralista (UDR).

⁹ Os quatro projetos anteriores a 2023 e que são os apensadores, podem ser consultados mais adiante no Gráfico 9.

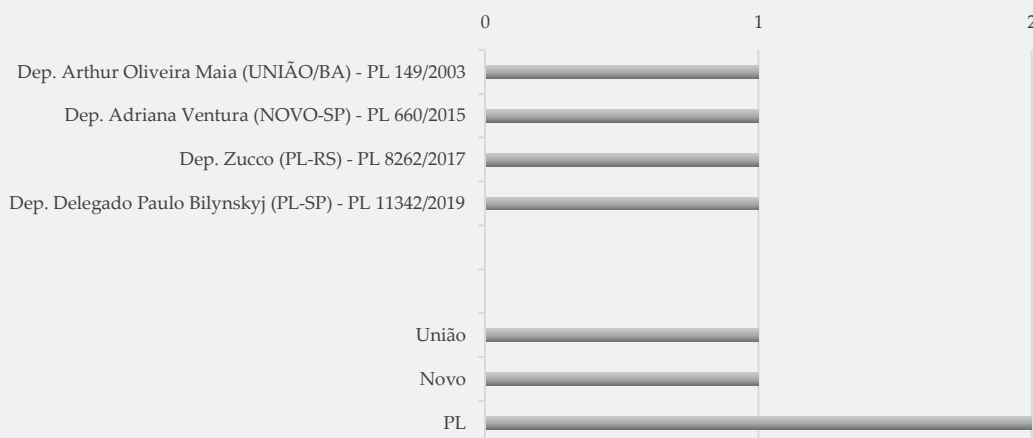
Gráfico 8 – Projetos de lei por partido do(a) relator(a)



Se cruzarmos os dados do Gráfico 8 com o do 4, projetos de lei por partido do(a) deputado(a) federal, veremos que tanto o PL é autor dos projetos de lei em 68% dos casos, como é relator dos projetos em 31%. O que demonstra que é o mesmo partido, por meio de seu deputado ou deputada, que ao propor, são também aqueles que relatam sobre a constitucionalidade, legalidade e juridicidade da proposta em sentido similar que apresentam.

No Gráfico 9 poderemos dimensionar esse mesmo panorama aos projetos anteriores a 2023, sendo o PL o partido que mais relata, para além da concentração da relatoria em partidos de direita.

Gráfico 9 – Projetos de lei anteriores a 2023 identificados no mapeamento de 2023-2024 por relator(a) e pelo partido do(a) relator(a)



Finalizado a apresentação dos dados de tramitação, passaremos em seguida para a análise do mérito das proposições legislativas do Invasão Zero.

4 O conteúdo dos projetos de lei do Invasão Zero

Pretendemos aqui adentrar no mérito dos projetos de lei, ou seja, entender o que estão propondo enquanto programa criminalizador. Sendo assim, apresentaremos ao início a relação dos projetos de lei contendo, respectivamente, o autor, partido, objeto, em referência à primeira ementa, e o estágio de tramitação, conforme Tabela 2. Em seguida, apresentamos os mesmos dados com relação aos projetos anteriores a 2023, na Tabela 3. Posteriormente, realizamos as classificações feitas a partir dos 38 projetos de lei, contendo 3 classificações guarda-chuvas: criminalização; uso da força policial; e beneficiamento de proprietários.

Tabela 2 – Projetos de lei do Invasão Zero (2023-2024)

PL	Autor-partido	Objeto (primeira ementa)	Estágio da tramitação
709/2023	Marcos Pollon - PL/MS	“Dispõe sobre impedimentos aplicados aos ocupantes e invasores de propriedades em todo território nacional”	Aguardando apreciação pelo Senado Federal
832/2023	Capitão Alden - PL/BA	“Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para caracterizar como ato de terrorismo a invasão armada de terras particulares, terrenos, lotes, casa ou imóvel rural, com pessoas intensão de ser o futuro proprietário, praticada com violência ou grave ameaça, mediante concurso de mais de duas”	Apensado ao PL 9858/2018 - Pronta para pauta na CCJC
938/2023	Evair Vieira de Melo - PP/ES	“Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil; a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 - Lei Antiterrorismo -; a fim de robustecer as medidas contra a turbacão e esbulho de propriedade ou de posse”	Apensado ao PL 9858/2018 - Pronta para pauta na CCJC
1052/2023	Coronel Fernanda - PL/MT	“Dispõe sobre a pena à prática do esbulho possessório com uso de violência”	Apensado ao PL 6193/2019 – Pronta para pauta no Plenário
1090/2023	Lucio Mosquini - MDB/RO	“Acrescenta dispositivo ao Código Civil para agilizar a retomada da posse ao possuidor de boa fé em caso de invasão de propriedade”	Apensado ao PL 554/2019 – Pronta para pauta no Plenário
1198/2023	Coronel Chrisóstomo - PL/RO	“Altera o art. 161 e acrescenta o art. 161-A, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, para dispor sobre o aumento de pena para o crime de esbulho possessório”	Pronta para pauta na CCJC
1276/2023	Daniela Reinehr - PL/SC	“Aumenta as penas dos crimes de alteração de limites, de usurpação de águas e de esbulho possessório, previstos no art. 161 do Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e prevê como circunstância qualificadora a prática desses crimes por grupos com caráter político e/ou ideológico”	Apensado ao PL 6193/2019 – Pronta para pauta no Plenário

1289/2023	Delegado Caveira - PL/PA	“Altera a Lei 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo – para tipificar como ato de terrorismo a invasão de propriedades rurais e urbanas, públicas ou particulares e a aplicação de ações punitivas aos ocupantes e invasores que os praticarem”	Apensado ao PL 9858/2018 - Pronta para a pauta na CCJC
1373/2023	Lázaro Botelho - PP/TO Coautoria de: Ricardo Ayres - Republicanos/TO	“Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para impedir aquele que cometa invasão de propriedade de ser beneficiário do Programa de Reforma Agrária, da regularização fundiária ou de linhas de crédito que tenham subvenções econômicas”	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CFT
1781/2023	Gustavo Gayer - PL/GO	“Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para impedir a percepção de benefícios sociais e a participação em programas de acesso à terra ou crédito aos envolvidos em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel de domínio público ou privado”	Apensado ao PL 1373/2023 - Aguardando parecer do(a) relator(a) CFT
1964/2023	Mauricio Neves - PP/SP	“Altera a Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, para nela incluir as ações terroristas que especifica”	Apensado ao PL 5065/2016 - Pronta para pauta na CCJC
2145/2023	Marcos Pollon - PL/MS	“Altera o art. 19 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, “Estatuto do Índio”, para impedir o reconhecimento de áreas invadidas como de ocupação tradicional indígena”	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CPOVOS
2587/2023	Marcos Pollon - PL/MS	“Dispõe sobre isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural para o imóvel rural em que tenha sido praticado o crime de roubo e o imóvel rural objeto do crime de esbulho possessório”	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CFT
2800/2023	Marcos Pollon - PL/MS	“Altera a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 e o Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)”	Apensado ao PL 6193/2019 – Pronta para pauta no Plenário
3677/2023	José Medeiros - PL/MT	“Dispõe sobre a retirada de invasores de propriedade privada”	Apensado ao PL 554/2019 – Pronta para pauta no Plenário
3912/2023	Mauricio do Vôlei - PL/MG	“Acrescenta o inciso VI, no § 1º, do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para inserir no rol de atos de terrorismo a invasão de terras públicas ou privados, por pessoa física ou em grupos, e aqueles que os financiarem”	Apensado ao PL 9858/2018 - Pronta para pauta na CCJC
3939/2023	Rodolfo Nogueira - PL/MS	“Dispõe sobre as sanções acerca das invasões ou prática de esbulho possessório em supostas áreas tradicionalmente ocupadas ou pertencentes a remanescentes de quilombolas”	Apensado ao PL 2145/2023 - Aguardando parecer do(a) relator(a) na CPOVOS
4040/2023	Cabo Gilberto Silva - PL/PB	“Altera o Código Penal – Decreto-lei nº 2.848/1940, para aumentar Pena dos crimes de violação de domicílio”	Apensado ao PL 1342/2019 – Pronto para pauta no Plenário
4387/2023	Coronel Ulysses - União/AC	“Altera a redação da Lei N.º 14.628/2023, para impedir que participante direto ou indireto em conflito fundiário, que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel de domínio público ou privado, seja beneficiário ou fornecedor do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA”	Apensado ao PL 1373/2023 - Aguardando parecer do(a) relator(a) na CFT
4389/2023	Kim Katagui - União/SP	“Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 – Código Penal, para estabelecer qualificadora ao crime de esbulho possessório”	Apensado ao PL 5040/2019 - Pronto para pauta no Plenário
4390/2023	Caroline de Toni - PL/SC	“Altera-se a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal”	Apensado ao PL 1373/2023 - Aguardando parecer do(a) relator(a) na CFT

4397/2023	Caroline de Toni - PL/SC	"Altera-se o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, para dispor sobre o crime de esbulho possessório"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CCJC
4431/2023	Rodolfo Nogueira - PL/MS	"Proíbe o financiamento do Poder Público a organizações envolvidas em atividades ilegais"	Apensado ao PL 660/2015 - Aguardando parecer do(a) relator(a) na CASP
4432/2023	Rodolfo Nogueira - PL/MS	"Dispõe sobre a criação do Cadastro de Invasores de Propriedades e dá outras providências"	Pronto para pauta na CCJC
4433/2023	Rodolfo Nogueira - PL/MS	"Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 e Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para dispor sobre a segurança no campo"	Apensado ao PL 8262/2017 - Pronta para pauta no Plenário
6093/2023	Coronel Fernanda - PL/MT	"Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, dispondo sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, de forma a garantir sua imparcialidade e eficiência"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CAPADR
100/2024	Messias Donato - Republicanos/ES	"Altera e insere dispositivos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a definição e sanções para a promoção de grupos terroristas e dá outras providências"	Apensado ao PL 9604/2018 - Pronta para pauta na CCJC
920/2024	Rodolfo Nogueira - PL/MS	"Altera o art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para criar nova modalidade de ato de improbidade administrativa"	Apensado ao PL 660/2015 - Aguardando parecer do(a) relator(a) na CASP
959/2024	Paulinho Freire - União/RN	"Dispõe sobre a defesa da posse"	Apensado ao PL 554/2019 - Pronta para pauta no Plenário
1188/2024	Marcos Pollon - PL/MS	"Dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Invasores de Propriedades Urbanas e Rurais e dá outras providências"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CSPCCO
1320/2024	Adilson Barroso - PL/SP	"Altera o § 6º do art. 2º da Lei nº 8.269, de 25 de fevereiro de 1993 e acrescenta artigo 2º e 3º, em havendo esbulho possessório ou invasão do imóvel rural, este não poderá ser vistoriado, avaliado ou desapropriado para fins de reforma agrária, sem a autorização do legítimo proprietário"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CCJC
1394/2024	Lázaro Botelho - PP/TO	"Altera o art. 161 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para aumentar o rigor da punição aos crimes de esbulho possessório e coibir sua prática quando praticado para fins de pressionar o Estado a executar políticas públicas"	Apensado ao PL 6193/2019 - Pronta para pauta no Plenário
1473/2024	Evair Vieira de Melo - PP/ES	"Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), proibir a aquisição de gêneros alimentícios de pessoas físicas e jurídicas envolvidas, direta ou indiretamente, em invasão ou esbulho de imóvel urbano ou rural de domínio público ou privado"	Apensado ao PL 4387/2023 - Aguardando parecer do(a) Relator(a) na CFT
2815/2024	Juliana Kolankiewicz - MDB/MT	"Altera-se a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 para incluir, dentre os atos de terrorismo, o crime de esbulho possessório. Altera o Capítulo III, do Título II, da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), cria o crime do art. 163-A do Código Penal, cria o crime do art. 244-D na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e inclui a Seção VI no Capítulo V da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), para aumentar as penas dos crimes tratados pelos correlatos dispositivos legais, alterar os requisitos do tipo de esbulho	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CPASF

		possessório, readequando suas penas e criar majorantes e qualificadoras para ele, de modo a coibir as invasões de terra e os crimes ambientais delas decorrentes, bem como para criar causa especial de aumento de pena quando os crimes se derem em áreas rurais ou locais ermos e reprimir a exposição de crianças e adolescentes a situações de risco envolvendo invasões de propriedades imóveis rurais ou urbanas”	
3578/2024	Zé Silva - Solidariedade/MG	“Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre os casos de esbulhos possessórios”	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CAPADR
3579/2024	Silvia Waiãpi - PL/AP	“Altera o art. 9º da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para estender o prazo de inscrição de ocupações em imóveis da União até 11 de setembro de 2023, visando à regularização fundiária de posses informais e ao aumento da base de arrecadação patrimonial”	Aguardando designação de relator(a) na CASP
3580/2024	Silvia Waiãpi - PL/AP	“Altera a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira, e a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, para dispor sobre a necessidade de autorização prévia do Ministério da Defesa para a atuação de Organizações da Sociedade Civil em terras federais em posse indígena localizadas na faixa de fronteira”	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CREDN
3806/2024	Marussa Boldrin - MDB/GO	“Altera as Leis nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996; nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, e dá outras providências”	Aguardando designação de relator(a) na CMADS

Embora os dados anteriores a 2023, como os projetos datados de 2003, 2015, 2017 e 2019, não se situem no âmbito do Invasão Zero, a importância reside no fato de tais projetos serem os apensadores das proposições recentes, o que evidencia o quanto se aproximam, mas ao mesmo tempo o quanto se distancia dos projetos anteriores.

Tabela 3 – Projetos de lei anteriores ao Invasão Zero e apensadores

PL	Autor-partido	Objeto (primeira ementa)	Estágio da tramitação
149/2003	Alberto Fraga - PMDB/DF	“Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, tipificando o crime de terrorismo e dá outras providências”	Pronta para pauta na CCJC
660/2015	Vinícius Carvalho -PRB/SP	“Altera a Lei nº 13.019/14, para vedar a celebração de parcerias voluntárias entre a União e entidades da sociedade civil que causem dano significativo a patrimônio público ou privado relacionado a suas reivindicações”	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CASP
8262/2017	André Amaral - PMDB/PB	“Dispõe sobre a retirada de invasores de propriedade privada”	Pronta para pauta no Plenário
1342/2019	Aluisio Mendes - PMDB/DF	“Altera o artigo 150 do Código Penal e acrescenta os § 6º, 7º e 8º para aumentar a pena do crime de invasão de domicílio”	Pronta para pauta no Plenário

Apresentado a relação dos projetos de lei, partimos para compreender a sua classificação, que, conforme mencionamos anteriormente, foi realizada uma classificação inicial a partir de três categorias guarda-chuvas ou primária: criminalização (de cor cinza); uso da força policial (de cor azul); e beneficiamento de proprietários (de cor laranja).

Cada uma destas classificações divide-se em duas ou mais classificações, podendo ser desdobrada, ainda, a um terceiro nível de análise. A relação das classificações adotadas encontra-se no Tabela 4:

Tabela 4 – Classificações dos projetos de lei (2023-2024)

Categorias guarda-chuva	Categorias secundárias
Criminalização	Cadastramento de ocupantes
	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
	Responsabilização de membros da Administração Pública em caso de incitação a invasões/ocupações
	Responsabilização da autoridade policial
	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
	Restrição ou retirada de direitos e garantias dos povos indígenas no processo demarcatório
	Restrição ou retirada de direitos e garantias de quilombolas no processo de titulação
Uso da força policial	Uso da força policial sem ordem judicial
Beneficiamento de proprietários	Favorecimento a proprietários em procedimentos possessórios/reintegratórios
	Isenção de pagamento de ITR quando houver ocupação em imóvel rural
	Vedação da desapropriação da propriedade em caso de ocupação
	Retira os critérios “área ocupada e ancestralidade da posse” da justa indenização da desapropriação quando ocorrer ocupação

Vejamos o que se entende por cada uma destas categorias para, posteriormente, ser dimensionado o seu uso e o que cada projeto se propõe com relação aos interesses do Invasão Zero e em ofensiva aos movimentos sociais e suas táticas de ocupações.

A “criminalização” refere a toda medida proposta, sobretudo, para enfrentar os movimentos sociais e coibir a tática de luta por meio das ocupações de propriedades, seja no campo, seja nas cidades. Dentre as medidas adotadas estão:

a) cadastramento de ocupantes, que refere a realização de um cadastro nacional de pessoas que, para o Invasão Zero, cometem invasão a propriedades, inclusive para fins reivindicatórios, ou seja, refere ao cadastramento de ocupantes, cuja finalidade é o controle para uma futura criminalização;

b) O “endurecimento dos tipos penais” e o “endurecimento das penas”: ambas categorias, por um lado, a alteração dos tipos penais ou a sua criação, como no caso do artigo 161 do Código Penal, com especial destaque ao esbulho possessório, em que se cria qualificadoras e casos de aumento de pena, ou até a sua inserção ao catálogo de crimes hediondos; de modo similar ocorre com o crime de invasão de propriedade privada, além da criação de novos tipos como o de ocupação ou retomada, o de dano em esbulho possessório, ou de tipos penais no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescentes para as situações de esbulho possessório em que se encontram presentes crianças e adolescentes; quanto o aumento de pena, para além das causas de aumento de pena, tem o aumento em si das penas em alguns crimes anteriormente mencionados, especialmente o de esbulho e o de invasão de propriedade, assim como o aumento da pena em crimes ambientais com relação aos crimes tipificados no capítulo que versa sobre a “Usurpação” no Código Penal;

c) “Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade”: de forma apartada da classificação anterior, decidimos dar destaque à alteração do crime de terrorismo, neste caso a proposta legislativa é para que fosse incluído os casos de invasão ou ocupação de propriedade, ainda que em contextos reivindicatórios e praticados por movimentos sociais, além de diversas outras previsões para o seu enquadramento;

d) “Responsabilização de membros da Administração Pública em caso de incitação a invasões/ocupações”: trata-se de uma forma direta de criminalização não a quem está ocupando, mas ao servidor público que incentive, defenda ou apoie as ocupações dos movimentos sociais;

e) “Responsabilização da autoridade policial”: refere a uma categoria mais específica que a anterior, já que se destina à força de segurança pública, sobretudo para obrigá-los a promover o processo de criminalização dos ocupantes, sob pena de serem responsabilizados de alguma forma, como por prevaricação e/ou por omissão comissiva no caso de esbulho possessória ou turbação coletiva; e/ou por danos, crimes de responsabilidade e/ou improbidade administrativa,

f) “Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)”: é a categoria principal do Invasão Zero, sendo que propõem a vedação ou a proibição de: receber auxílio e/ou benefícios e/ou outros programas sociais do Governo Federal; participar de certames públicos federal; ser nomeado e/ou tomar posse em cargo ou função pública; exercer cargo público efetivo ou comissionado, podendo ser no âmbito da Administração Pública Direita da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou da Indireta; estar matriculado em

estabelecimentos oficiais de ensino; contratar junto ao poder público federal; ou, ainda, propõem a restrição de direitos nas políticas relacionadas à reforma agrária, como o Programa Nacional da Reforma Agrária, e/ou a linhas de crédito e/ou ser beneficiário de qualquer forma de regularização fundiária; restrição de direitos que impossibilita a condição de beneficiário e de fornecedor no Programa de Aquisição de Alimentos e no Programa Cozinha Solidária; restrição de direitos de ocupantes em Organizações da Sociedade Civil para atuar em territórios indígenas em Faixa de Fronteira; ou, também, a exclusão de entidade, organização, pessoa jurídica, cooperativa, associação e afins que de qualquer modo tenha colaborado, auxiliado, incentivado, induzido ou participado de invasões ou em conflito agrário ou fundiário do recebimento de recursos públicos, inclusive sendo vedado o repasse de recurso financeiros a movimentos que não possuam o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); exclusão de integrantes de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, articulações ou outros organismos de participarem da política de regularização fundiária; por fim, ou realizam a vedação de financiamento direto ou indireto do Poder Público (federal, estadual e municipal) para organizações, empresas ou movimentos que promovam atividades ilegais, o que inclui invasões a propriedades e sua destruição; em caso de recebimento, deverá ocorrer a devolução e o pagamento de multa e a proibição de receber novos financiamentos; a vedação à Administração Pública em adquirir gêneros alimentícios provenientes de pessoas envolvidas com invasão ou esbulho possessório no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar; e cria nova modalidade de improbidade administrativa para quem realiza operação financeira para promover ou manter invasões a propriedades, seja por pessoas físicas ou jurídicas, seja por movimentos sociais;

g) “Restrição ou retirada de direitos e garantias dos povos indígenas no processo demarcatório”: é a classificação que envolve especificamente os povos indígenas no processo demarcatório, sendo estabelecido marco temporal e/ou critério para que seja impedido a ocupação tradicional indígena com o fim de pressionar a demarcação territorial; a suspensão do procedimento demarcatório; e a vedação de terras indígenas já demarcadas; e/ou prevê alterações do procedimento demarcatório, inclusive quanto à homologação que se dará por meio de Medida Provisória, podendo o Congresso Nacional não reconhecer a área como ocupação tradicional

h) “Restrição ou retirada de direitos e garantias de quilombolas no processo de titulação”: refere à classificação da população quilombola, em que é previsto a suspensão do procedimento de titulação em todas as suas fases.

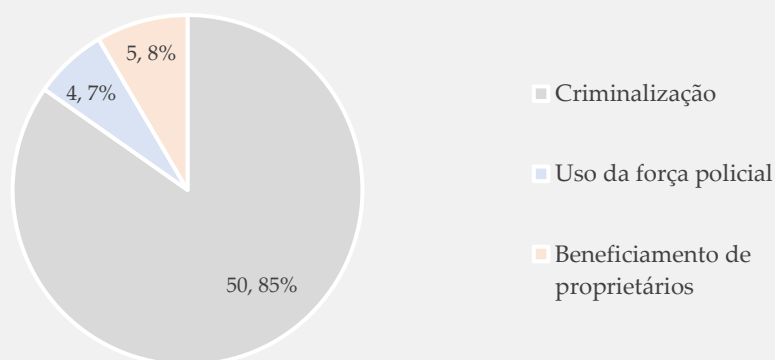
A segunda categoria “uso da força policial” tem como previsão apenas o “uso da força policial sem ordem judicial”, ou seja, sem mandado judicial para tanto, bastando a comprovação da posse ou do título de propriedade, entre outros meios;

A terceira e última categoria, é “beneficiamento de proprietários”, que contempla as seguintes situações:

- a) “Favorecimento a proprietários em procedimentos possessórios/reintegratórios”: em que ocorre a alteração e/ou flexibilização do procedimento de reintegração de posse em favor do proprietário, inclusive, quanto à redução do prazo para a reintegração e demais procedimentos e/ou medidas a serem adotadas pelo magistrado; reiteração do direito ao desforço imediato (apesar de abarcar o uso da força policial, mas que é priorizado a categoria própria para tanto);
- b) “Isenção de pagamento de ITR quando houver ocupação em imóvel rural”: nas situações em que a propriedade rural seja ocupada, ainda que improdutiva, o proprietário será isento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural;
- c) “Vedação da desapropriação da propriedade em caso de ocupação”: trata-se da impossibilidade de a propriedade que for ocupada em ser desapropriada; e
- d) “Retira os critérios ‘área ocupada e ancestralidade da posse’ da justa indenização da desapropriação quando ocorrer ocupação”: o que significa que não haverá valoração da indenização com relação ao critério área ocupada e ancestralidade da posse.

Os três critérios guarda-chuva têm a predominância da “criminalização” em 85% dos casos (50 ocorrências), enquanto o “uso da força policial” e o “beneficiamento de proprietários” têm, respectivamente, 7% (4) e 8% (5).

Gráfico 10 – Predominância das classificações (guarda-chuva) nos projetos de lei



O fato de se ter 59 ocorrências e apenas 38 projetos de lei tem relação com o fato de que cada projeto possui mais de uma classificação, conforme é discriminado na Tabela 5.

Por agora, vejamos o Gráfico 11 que nos fornece a relação de cada categoria que predomina na totalidade dos projetos. Tem destaque as criminalizações por meio da “responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)”, com 15 ocorrências, “endurecimento das penas” com 10 e “endurecimento dos tipos penais” com 9; junta a estas duas últimas, não pode ser ignorado as 7 ocorrências de comparação da “ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade”.

Gráfico 11 – Relação quantitativa das classificações secundárias nos projetos de lei



Finalmente, apresentamos as classificações por cada um dos projetos de lei, podendo estes terem uma ou mais classificações, a depender de seu objeto, que pode ser restrito, mas também amplíssimo.

Tabela 5 – Classificações secundárias por projetos de lei

PL	Categorias secundárias
709/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
832/2023	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
938/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
	Responsabilização da autoridade policial
938/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
	Uso da força policial sem ordem judicial
	Favorecimento a proprietários em procedimentos possessórios/reintegratórios
1052/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
1090/2023	Uso da força policial sem ordem judicial
1198/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
1276/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
1289/2023	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
1373/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
1781/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
1964/2023	Endurecimento das penas
	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
2145/2023	Restrição ou retirada de direitos e garantias dos povos indígenas no processo demarcatório
2587/2023	Isenção de pagamento de ITR quando houver ocupação em imóvel rural
2800/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
3677/2023	Responsabilização da autoridade policial
	Uso da força policial sem ordem judicial
3912/2023	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
3939/2023	Restrição ou retirada de direitos e garantias dos povos indígenas no processo demarcatório
	Restrição ou retirada de direitos e garantias de quilombolas no processo de titulação
4040/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
4387/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)

4389/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
4390/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
4397/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
4431/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
4432/2023	Cadastramento de ocupantes
6093/2023	Restrição ou retirada de direitos e garantias dos povos indígenas no processo demarcatório
100/2024	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
920/2024	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
959/2024	Uso da força policial sem ordem judicial
	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
1188/2024	Cadastramento de ocupantes
	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
1320/2024	Responsabilização de membros da Administração Pública em caso de incitação a invasões/ocupações
	Vedação da desapropriação da propriedade em caso de ocupação
1394/2024	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
1473/2024	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
2815/2024	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
3578/2024	Retira os critérios “área ocupada e ancestralidade da posse” da justa indenização da desapropriação quando ocorrer ocupação
3579/2024	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)
3806/2024	Isenção de pagamento de ITR quando houver ocupação em imóvel rural
3580/2024	Responsabilização cível ou administrativa ou pena acessória (no campo e/ou na cidade)

Considerações finais

A partir do presente mapeamento realizado na Câmara dos Deputados entre os períodos analisados de 2023 e 2024, percebe-se que, a partir da tática da ocupação dos movimentos sociais, há um amplo processo de criminalização que não se situa apenas no âmbito do direito penal, senão também no processo de responsabilização civil, administrativo ou na criação de penas acessórias como forma predominante.

Para que fosse possível realizar esta análise, discutimos no primeiro tópico acerca do procedimento de coleta dos dados junto ao sítio da Câmara dos Deputados

Federais, informando os termos e critérios utilizados e as possíveis divergências identificadas em cada coleta. Ainda, é apresentado esclarecimento sobre a atualização dos dados no ano de 2025, que se restringiram ao estágio de tramitação.

Já no segundo tópico, discutimos sobre a relação do Invasão Zero com a Câmara dos Deputados, tendo representado um papel fundamental na conformação de um programa criminalizador contra os movimentos sociais que lutam no campo e nas cidades, inclusive por meio da FPA. Este programa é concretizado na Tabela 1, a partir dos 38 projetos de lei identificados no mapeamento, e que demonstram que o processo de criminalização não é nada novo como se vê com os projetos apensadores de anos anteriores a 2023. Assim, foi apresentado os projetos de lei por comissão; a composição do CCJC por partido; os projetos de lei por deputado(a) federal; os projetos de lei por estado federado; os projetos de lei por partido do(a) deputado(a) federal.

Já no terceiro, abordamos a tramitação dos projetos de lei, de modo que foi apresentado o *status* da tramitação dos projetos legislativos de 2023 e 2024, posteriormente, os anteriores a esta data, e os seus relatores(as) com relação aos projetos de lei principais.

Por fim, no quarto e último ponto de discussão, foi dado destaque ao conteúdo destes projetos. Desse modo, apresentamos a Tabela 2, em que identifica o PL, o autor-partido, o objeto da primeira ementa do projeto de lei e seu estágio de tramitação. De igual modo, fizemos a Tabela 3 com os projetos principais e anteriores a 2023, os chamados apensadores. Com isso, realizamos as classificações dos projetos de lei a partir de três categorias guarda-chuva: “criminalização”, “uso da força policial” e “beneficiamento de proprietários”. Estas três categorias poderiam desdobrar em uma ou mais categorias secundárias. A partir dessas categorias elaboramos a predominância das classificações guarda-chuva em que a “criminalização” representava 85% dos casos. Por fim, com relação às categorias secundárias, foi evidenciado a relação quantitativa destas categorias nos projetos de lei para, posteriormente, identificar cada classificação específica por projeto de lei.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, acessado em 01/12/2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/membros>. Acesso em: 01 dez. 2024.

FRENTE PARLAMENTAR PELA AGROPECUÁRIA. Todos os membros. *Frente Parlamentar pela Agropecuária*, atualizado em 25/07/2023. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. Invasão Zero: a nova contrarreação do latifúndio. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 945-965, jan./jun. 2025a. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56501.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. O Invasão Zero no Centro-Oeste: o mapeamento da contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos nas assembleias legislativas estaduais. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 237-312, jan./jun. 2025b. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56697.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo; BALDANI, Cecília Café; SANTOS, Daniel Anunciação dos; SANTOS, Liliane da Silva; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. O Projeto de Lei 709/2023: a criminalização da luta social que faz cumprir o dever constitucional de reforma agrária e de declaração de direitos. In: INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS (org.). *Anais do X Seminário Nacional do IPDMS*. Jataí: IPDMS, 2025 (no prelo).

Sobre as autoras e os autores

Leonardo Evaristo Teixeira

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ), com bolsa PROEX da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Direitos Humanos pela Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP, México). Professor substituto do Curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Jataí (ICSA/UFJ). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e o NAJUP Josiane Evangelista do ICSA/UFJ; o grupo de pesquisa “Direitos Humanos e Movimentos Sociais” da UFRJ; o GT CLACSO *Pensamiento jurídico crítico y conflictos sociopolíticos*; e os GTs Criminologia Crítica e Movimentos Sociais e Questão agrária, conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais, ambos do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Ainda é membro da Secretaria Executiva do IPDMS e da Equipe Editorial da InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais.

Mariana Trotta Dallalana Quintans

Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Thamires Azeredo Chaves

Bacharel em Ciências sociais pela Universidade Federal Fluminense e graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora e extensionista do NAJUP Luiza Mahin/UFRJ.

Daniel Anunciação

Graduando pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Pesquisador do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ); Pesquisador do Laboratório de Estudos Institucionais - LETACI (PPGD/UFRJ).

Cecília Café Baldani

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG/Goiânia). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ). Residente Jurídica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Participa do Laboratório de Pesquisa “Inpodderales”.

Liliane da Silva Santos

Advogada. Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Mestra em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Bacharela em Direito pela Faculdade Pio Décimo (FPD). Pesquisadora do Laboratório de Inovação, Pesquisa e Observação de Direito, Democracia e Representações da América Latina e Eixo Sul da Universidade Federal do Rio de Janeiro (INPODDERALES/UFRJ). Integrante do Grupo de Trabalho “Os Indígenas na História” vinculado à ANPUH/SE. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Francisco Trope da Silva Porto

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito pela mesma Universidade. Integrante do NAJUP Luiza Mahin e do grupo de pesquisa “Poder Judiciário e conflitos fundiários no território fluminense”.

Nota

Este relatório foi elaborado no âmbito do grupo de pesquisa CNPq *Direitos humanos e movimentos sociais*, sob coordenação das professoras Ana Claudia Diogo Tavares e Mariana Trotta Dallalana Quintans, vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro e em parceria com o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin e o Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), todos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Alguns dos autores e autoras deste relatório, vinculados ao PPGD/UFRJ, contam com bolsa PROEX da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).