

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL I**

**FERNANDO DE BRITO ALVES**

**GUSTAVO NORONHA DE AVILA**

**HUMBERTO BARRIONUEVO FABRETTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C928

Criminologias e política criminal I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando De Brito Alves, Gustavo Noronha de Avila, Humberto Barrionuevo Fabretti – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-348-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Criminologias. 3. Política criminal. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

## CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL I

---

### **Apresentação**

Em uma bela tarde de primavera, realizamos a coordenação dos trabalhos do Grupo Criminologias e Política Criminal. Os trabalhos evidenciaram importante avanço e amadurecimento das ideias discutidas neste GT.

Primeiramente, foram analisados os fundamentos para o (não) reconhecimento da violência praticada pelo Estado, por Thiago Allisson Cardoso De Jesus, Thiago França Sousa e Kamila Coutinho Silva. Os pesquisadores trabalharam, a partir de um estudo sistemático que envolveu teorias renomadas e análise de dados, com as expressões político-criminais desse fenômeno na realidade brasileira. Defenderam que, para além do discurso de um ente protetor, a violência estatal se revelou uma característica intrínseca ao sistema, e seu (não) reconhecimento constituiu uma estratégia deliberada para legitimar e perpetuar a violação de direitos fundamentais, como demonstraram os casos de letalidade policial e violência carcerária.

Na sequência, a discussão se voltou ao Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero como instrumento de efetivação dos direitos humanos das mulheres no Poder Judiciário, trabalho de autoria de Heloisa Helena Ramos Gonçalves, Nena Mendes Castro Buceles e Thiago Allisson Cardoso De Jesus. Os pesquisadores realizaram uma análise crítica da ferramenta, contextualizando sua origem e objetivos frente a uma prática judicial marcada por estereótipos. Argumentaram que, apesar do potencial transformador da diretriz, sua aplicação efetiva exige mudanças estruturais e engajamento institucional para a consolidação de uma justiça mais equitativa.

Questão também abordada foi o do princípio *in dubio pro societate* no processo penal, analisado por Gregório Fogaça Carvalho dos Santos e Mauricio Moschen Silveira. Os pesquisadores investigaram a constitucionalidade de sua aplicação, confrontando o preceito com garantias como a presunção de inocência e o devido processo legal. Defenderam que o princípio, de linhagem fascista, distorce o sistema acusatório e infringe direitos fundamentais, revelando-se incompatível com o modelo constitucional vigente, apesar de sua aplicação prática no processo penal brasileiro.

A teoria da prevenção geral positiva, formulada por Günther Jakobs, foi o objeto de análise crítica de Ádria Luyse do Amaral Martins e Victor Augusto Silva de Medeiros. Foi

investigado como a teoria, ao ser aplicada em contextos de encarceramento em massa e seletividade penal como o brasileiro, legitima a violência estrutural. Concluíram que a formulação de Jakobs reforça o caráter simbólico do sofrimento e a seletividade do sistema penal, defendendo a adoção de um paradigma garantista e emancipatório.

Dando continuidade, a persistente questão abuso de autoridade na persecução penal brasileira foi analisado sob a ótica foucaultiana por Dani Rudnicki, Mauricio Moschen Silveira e Rafael Antochévis Möller. Os autores investigaram como o fenômeno se configura não como desvio pontual, mas como parte estrutural das relações de poder do sistema penal. Apresentam como hipótese que a polícia opera como agente disciplinar e que, quando extrapola limites, manifesta o dispositivo punitivo através de práticas seletivas, racializadas e orientadas à repressão de populações marginalizadas, convertendo abusos em verdades processuais legitimadas pelo discurso jurídico.

O possível caminho das prisões brasileiras frente às violações de direitos humanos foi discutido por Fernanda Rabello Belizário. A pesquisadora investigou se a sociedade brasileira tem caminhado rumo a um declínio das prisões no que tange ao respeito dos direitos do indivíduo em situação de cárcere, valendo-se de análise crítica a partir dos pensamentos de Michel Foucault. Verificou que há necessidade de observar mais os movimentos para com as prisões no Brasil, sendo precipitado concluir sobre o fim do encarceramento, mesmo com a evolução dos direitos humanos. (não veio)

Os direitos humanos de pessoas transexuais e travestis no sistema prisional do Maranhão foram analisados por Scarlett Abreu Santos, Jaqueline Prazeres de Sena e Eliane Expedita de Sousa Almeida. As pesquisadoras examinaram a Instrução Normativa nº 98/2023 da SEAP/MA, questionando em que medida o dispositivo assegura a efetivação de direitos dessas pessoas no contexto penitenciário. Adotaram método indutivo e procedimento sociojurídico crítico, focando na análise do princípio da dignidade humana e nas vivências dessas pessoas, de forma a perceber suas individualidades e aquilo que buscam para se sentirem asseguradas.

Tema atual é a influência do capitalismo de vigilância no sistema penitenciário brasileiro, analisada criticamente por Pedro Costa De Araujo e Deise Marcelino Da Silva. Foi examinado como o uso crescente de tecnologias de monitoramento tem redefinido a execução penal sob o prisma da eficiência e do controle, suscitando preocupações quanto à privacidade, à dignidade da pessoa humana e à autodeterminação informativa. Defenderam que a adoção de tais instrumentos deve ser orientada por princípios garantistas, respeito à proporcionalidade, transparência e proteção de dados pessoais, evitando que o sistema penal se torne campo de experimentação tecnológica em detrimento da dignidade humana.

Bauman é utilizado para analisar a reconfiguração do poder punitivo à luz da condição pós-moderna e da modernidade líquida foi examinada por Thales Dyego De Andrade, Anna Júlia Vieira da Silva e Maria Eduarda Lucena Meireles. Foi proposta a categoria direito penal líquido, diagnosticando que a legitimação jurídica migrou de fundamentos universalistas para métricas de performatividade. Utilizaram como exemplo empírico a resposta aos eventos de 8 de janeiro de 2023, identificando a normalização da exceção através de bloqueios patrimoniais, conversão massiva de flagrantes em preventivas e ênfase na comunicação midiática. Apresentaram parâmetros de controle como ofensividade, reforço da taxatividade e cautelares como extrema ratio, concluindo que reequilibrar o *ius puniendi* exige impedir que a exceção vire rotina.

Em seguida, a Ditadura Civil-Militar brasileira (1964–1985) foi analisada a partir da categoria criminológica dos crimes de Estado por Thales Dyego De Andrade e Anna Júlia Vieira da Silva. Os autores argumentaram que práticas como tortura, desaparecimentos forçados e execuções sumárias não foram excessos, mas políticas sistemáticas de repressão, legitimadas pela Doutrina de Segurança Nacional e por narrativas oficiais. Incorporaram a memória como categoria epistemológica e mobilizaram relatórios da Comissão Nacional da Verdade para demonstrar como o Estado utilizou o aparato jurídico e militar para instaurar um regime de exceção permanente. Concluíram que a crítica criminológica deve assumir compromisso com os direitos humanos, a democracia e a memória das vítimas.

A relação entre educação, remição de pena e o trabalho de cuidado exercido por mulheres negras no sistema prisional brasileiro foi analisada criticamente por Ádria Luyse do Amaral Martins e Victor Augusto Silva de Medeiros. Os pesquisadores partiram de uma perspectiva interseccional e abolicionista, constatando que o cárcere opera sob uma lógica androcêntrica, racista e punitiva, invisibilizando as práticas de cuidado dessas mulheres. Dialogaram com a Opinião Consultiva nº 29 da CIDH e com a crítica abolicionista de Angela Davis, propondo o cuidado como fundamento para uma justiça não punitiva. Concluíram que a valorização do cuidado e da educação no interior das prisões pode contribuir para práticas de justiça transformadoras e condizentes com os direitos humanos.

O trabalho seguinte analisou o fim do manicômio judiciário no Brasil e os desafios para o pós-encarceramento promovido pela Resolução nº 487/2023 do CNJ. Escrito por Rhuan Rommell Bezerra de Alcantara e Gustavo Barbosa de Mesquita Batista, houve um diálogo entre o direito, a criminologia crítica e o abolicionismo penal-psiquiátrico, problematizando como aplicar uma lógica antimanicomial sem caráter correccional. Identificaram preocupações como prazo exíguo, fragilidade das políticas de saúde mental e estigma que obstaculiza o tratamento comunitário. Perceberam que a substituição de um tratamento segregador

desmonta o caráter punitivista enraizado e revela a importância de uma relação mais firme entre a rede de saúde mental e o sistema de justiça criminal.

A criminalização da invasão de terras públicas contida no art. 20 da Lei 4.947/66 foi examinada por Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto, Wendelson Pereira Pessoa e Roberto Carvalho Veloso. Os pesquisadores realizaram pesquisa empírica nos Tribunais Regionais Federais e no Superior Tribunal de Justiça, analisando acórdãos sobre a interpretação do elemento normativo do tipo penal à luz dos princípios da subsidiariedade, fragmentariedade e intervenção mínima. Identificaram uma tensão interpretativa, pois o STJ passou a admitir a criminalização de condutas meramente clandestinas, ampliando o alcance punitivo da norma. Partiram da hipótese de que o sistema jurídico já dispõe de instrumentos extrapenais eficazes, revelando-se desnecessária a mobilização da repressão penal.

Os impactos jurídicos da constatação de distintos graus de lesividade concreta no exercício do poder punitivo estatal foram analisados por Tulio Max Freire Mendes. O texto sustenta que a baixa ofensividade da conduta deve ensejar uma resposta estatal igualmente mitigada mediante alternativas penais, mesmo no caso de agente reincidente. Examinou como o reconhecimento da mínima lesividade pode neutralizar os efeitos da reincidência na fixação do regime inicial de cumprimento da pena e orientar a aplicação de medidas socialmente adequadas. Propôs respostas penais graduadas que alinham o sistema penal aos princípios da proporcionalidade, necessidade e intervenção mínima, concluindo pela necessidade de rejeitar padrões punitivos automáticos em favor de um modelo responsivo à gravidade real da ofensa.

A corrupção e a improbidade administrativa na esfera municipal foram analisadas por Monique Marla da Hora Pereira Santos, Marcio Aleandro Correia Teixeira e Alinne Mayssa Pereira Pires, com ênfase na gestão de São Bernardo – MA. Foram adotados como referenciais teóricos o Neoinstitucionalismo e o framework de Análise Institucional e Desenvolvimento de Elinor Ostrom, a criminologia crítica de Alessandro Baratta e a teoria da associação diferencial de Edwin Sutherland. Examinaram como a descentralização de recursos após 1988 ampliou a vulnerabilidade dos municípios a práticas ilícitas que corroem a credibilidade institucional. Concluíram que a corrupção municipal, como fenômeno estrutural, exige soluções pautadas no fortalecimento da governança participativa e na revisão das estruturas que perpetuam a impunidade.

O sistema prisional brasileiro foi analisado a partir do conceito de instituições totais desenvolvido por Erving Goffman por Letícia Rezner e Osmar Veronese. Os pesquisadores partiram da hipótese de que o cárcere, legitimado pelo discurso da ressocialização, não

exerce essa função, mas aprofunda processos de exclusão e desumanização. Demonstraram que, configuradas como instituições totais, as prisões brasileiras consolidaram sua posição como instrumentos de controle social seletivo e repressivo, atingindo especialmente grupos vulneráveis. Concluíram que a superação da lógica punitivista exige políticas públicas e alternativas penais que priorizem a dignidade da pessoa humana e a reintegração social, em consonância com a Constituição de 1988 e com os tratados internacionais de direitos humanos.

Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto, Wendelson Pereira Pessoa e Roberto Carvalho Veloso são os autores do trabalho "ENTRE MORADIA E PRISÃO: A CRIMINALIZAÇÃO DA INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS E OS LIMITES DA INTERVENÇÃO PENAL". O objetivo é examinar a criminalização da invasão de terras públicas (art. 20 da Lei 4.947/66), destacando os limites da intervenção penal. O artigo conclui que a ampliação do alcance punitivo pela jurisprudência do STJ, ao criminalizar condutas meramente clandestinas, é desnecessária e desproporcional, sob o risco de reproduzir a seletividade penal.

A autora Fernanda Rabello Belizário é responsável pelo artigo "ESTUDO SOBRE AS MAZELAS DO SISTEMA PRISIONAL E O CAMINHO DAS PRISÕES NO BRASIL: EXTINÇÃO DO CÁRCERE OU PERSISTÊNCIA NAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS?". O objetivo do trabalho é discutir o possível caminho das prisões brasileiras frente ao repúdio social e às violações de direitos humanos, analisando criticamente o sistema prisional à luz do pensamento de Michel Foucault. O artigo conclui que é precipitado afirmar o fim das prisões, sendo necessário observar os movimentos sociais e jurídicos para novos mecanismos de punição.

Por fim, os efeitos da necropolítica e da racionalidade neoliberal sobre a efetividade das garantias processuais penais no Brasil foram investigados por Rogerth Junyor Lasta, Carina Ruas Balestreri e Josiane Petry Faria. Os autores partiram da hipótese de que tais garantias, ao serem submetidas à lógica do mercado e à gestão da morte promovida pelo Estado, deixam de cumprir sua função de contenção do poder punitivo e passam a legitimar a repressão dirigida a corpos vulneráveis. Articularam os conceitos de vulnerabilidade, seletividade e garantismo, indicando que a racionalidade neoliberal e a necropolítica moldam o sistema de justiça penal como instrumento de controle social. Concluíram ser necessário resgatar um garantismo penal comprometido com a inclusão social e a proteção efetiva dos direitos fundamentais.

Gustavo Noronha de Ávila

Fernando de Brito Alves

Humberto Barrionuevo Fabretti



## **ENTRE MORADIA E PRISÃO: A CRIMINALIZAÇÃO DA INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS E OS LIMITES DA INTERVENÇÃO PENAL**

### **BETWEEN HOUSING AND PRISON: THE CRIMINALIZATION OF THE INVASION OF PUBLIC LANDS AND THE LIMITS OF PENAL INTERVENTION**

**Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto**  
**Wendelson Pereira Pessoa**  
**Roberto Carvalho Veloso**

#### **Resumo**

O presente trabalho examina a criminalização da invasão de terras públicas contida no art. 20 da Lei 4.947/66, destacando os limites da intervenção penal, à luz dos princípios da subsidiariedade, fragmentariedade, lesividade e intervenção mínima do Direito Penal. A partir de pesquisa empírica realizada nos sítios eletrônicos dos Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, com recorte temático e processual previamente delimitados, foram analisados acórdãos que versaram sobre a interpretação do elemento normativo do tipo penal. Adota-se uma abordagem qualitativa, examinando-se criticamente os fundamentos jurídicos e os sentidos atribuídos pela jurisprudência à invasão de imóveis públicos. Utilizou-se a técnica de análise documental da jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, bem como revisão bibliográfica para embasamento teórico da problematização da incidência da norma penal. Identificou-se uma tensão interpretativa quanto ao elemento normativo, pois, enquanto alguns precedentes exigem, em regra, o uso de força ou violência para caracterização do delito, o Superior Tribunal de Justiça passou a admitir a criminalização de condutas meramente clandestinas, destituídas de violência, ampliando, com isso, o alcance punitivo da norma. A pesquisa parte da hipótese de que o sistema jurídico brasileiro já dispõe de instrumentos extrapenais eficazes para a proteção do patrimônio público, revelando-se desnecessária e desproporcional a mobilização da repressão penal, sob o risco de se contribuir para a reprodução da seletividade no sistema de justiça criminal.

**Palavras-chave:** Terras públicas, Invasão, Criminalização, Seletividade, Direito penal mínimo

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This study examines the criminalization of the invasion of public lands contained in Article 20 of Law 4,947/66, highlighting the limits of criminal intervention considering the principles of subsidiarity, fragmentation, harmfulness, and minimal intervention of Criminal Law. Based on empirical research conducted on the websites of the Federal Regional Courts and the Superior Court of Justice, with a previously defined thematic and procedural scope, case law was analyzed concerning the interpretation of the normative element of the criminal type. A qualitative approach is adopted, critically examining the legal grounds and the

meanings attributed by case law to the invasion of public property. The research employed the technique of documentary analysis of case law from the Federal Regional Courts and the Superior Court of Justice, as well as a literature review to provide the theoretical framework for the problematization of the incidence of the criminal norm. The study identified an interpretive tension regarding the normative element, since while some precedents generally require the use of force or violence for the characterization of the offense, the Superior Court of Justice has admitted the criminalization of merely clandestine conduct, devoid of violence, thereby expanding the punitive scope of the norm. The research starts from the hypothesis that the Brazilian legal system already has effective non-criminal instruments for the protection of public property, rendering the use of criminal repression unnecessary and disproportionate, at the risk of contributing to the reproduction of selectivity in the criminal justice system.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public lands, Invasion, Criminalization, Selectivity, Minimal criminal law

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei 4.947/66 pune, com pena detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, a conduta de invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios (art. 20).

Nos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 4ª e 5ª Regiões se formaram duas correntes interpretativas. Uma delas no sentido de que, para a configuração do delito, exige-se a demonstração do ingresso forçado, mediante uso de violência. A segunda orientação amplia o alcance do tipo penal, na medida em que considera suficiente a mera ocupação dolosa de bem público, ainda que destituída de violência.

No Superior Tribunal de Justiça – STJ, instância responsável por uniformizar a interpretação das leis federais em todo o Brasil, a Sexta Turma firmou recente posicionamento quanto ao alcance do art. 20 da Lei 4.947/66. Por unanimidade, os ministros integrantes daquele órgão decidiram que não é exigível o uso de violência para a configuração do crime de invasão de terras públicas, sendo suficiente a demonstração de conduta clandestina ou ardilosa com intenção de ocupação, uma vez que o verbo “invadir” não deve ser interpretado de forma restritiva.

O presente artigo tem por objetivo examinar criticamente a evolução jurisprudencial sobre os elementos constitutivos do tipo penal previsto no art. 20 da Lei 4.947/66, especialmente no que se refere à exigência (ou não) do uso da violência como requisito para a configuração da “invasão” de terras públicas.

A partir de pesquisa empírica realizada nos sítios eletrônicos dos Tribunais Regionais Federais, com recorte temático, institucional e processual delimitados, foram analisados acórdãos proferidos em apelações criminais e em recursos em sentido estrito nos quais houve discussão sobre os elementos do tipo penal. A propósito, adota-se uma abordagem qualitativa, uma vez que se propõe a examinar criticamente os fundamentos jurídicos e os sentidos normativos atribuídos pela jurisprudência à ocupação de bens públicos. Utilizou-se técnica de análise documental para exame da jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, como também a revisão bibliográfica, buscando-se o suporte teórico necessário para a problematização da incidência da norma penal, à luz dos princípios da subsidiariedade e fragmentariedade.

O trabalho propõe-se a refletir criticamente sobre a adequação da resposta penal à luz dos princípios da intervenção mínima, subsidiariedade, fragmentariedade e lesividade,

destacando-se a existência de alternativas extrapenais eficazes para a tutela do patrimônio público.

Parte-se da premissa de que o Direito Penal deve operar em caráter excepcional, como última instância, sendo reservado para situações nas quais não se mostrem suficientes os meios civis ou administrativos de proteção do bem jurídico.

O problema da pesquisa consiste em saber em que medida a utilização do Direito Penal — por meio da aplicação do art. 20 da Lei 4.947/66 — para reprimir ocupações de bens públicos é compatível com a Constituição de 1988, que consagra a função social da propriedade e o direito à moradia como fundamentos do ordenamento jurídico? E quais seriam os limites jurídicos para essa intervenção penal num contexto social de profunda desigualdade e exclusão habitacional?

A hipótese inicial indica que a criminalização das ocupações de imóveis públicos, sem avaliação a respeito da função social do bem e da situação concreta do ocupante, pode revelar uma aplicação seletiva do Direito Penal, que ignora sua função de *ultima ratio*, servindo, na prática, como instrumento de repressão a demandas legítimas por moradia e trabalho.

A exposição se desenvolverá em cinco capítulos. No primeiro capítulo se faz um mapeamento da jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais quanto aos elementos da tipicidade do art. 20 da Lei 4.947/66, evidenciando-se a cisão entre a leitura restritiva, que condiciona a “invasão” ao ingresso violento, e a leitura ampliativa, que admite a ocupação dolosa sem violência. O capítulo seguinte analisa o ponto de inflexão promovido pelo Superior Tribunal de Justiça, que, ao dispensar o requisito da violência, alarga o alcance do tipo penal para abarcar condutas clandestinas. Em seguida, estrutura-se o quadro teórico do Direito Penal Mínimo — intervenção mínima, subsidiariedade, fragmentariedade e lesividade — como parâmetro de controle da criminalização. O quinto capítulo situa o debate no contexto socioeconômico brasileiro, marcadamente desigual e com déficit habitacional persistente, examinando a seletividade do sistema penal e os riscos de criminalização da vulnerabilidade. Por fim, demonstra-se a suficiência e a efetividade dos instrumentos civis e administrativos para a proteção do patrimônio público.

## **2 INVASÃO DE TERRAS PÚBLICAS: elementos da tipicidade penal na jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais**

Denomina-se análise de jurisprudência a metodologia que consiste na coleta de decisões proferidas por um ou mais julgadores, com o propósito de situar, no tempo e no espaço, determinada questão jurídica e traçar um panorama do “estado da arte” sobre o tema. Esse método possibilita a compreensão das posições ou orientações adotadas pelos julgadores em relação à problemática sob exame, bem como a identificação de eventuais divergências, incoerências, tendências ou inclinações quanto a outras soluções que, porventura, não tenham sido implementadas (Freitas Filho; Lima, 2010, p. 2-3).

A jurisprudência é o conjunto de decisões reiteradas dos tribunais que uniformiza e consolida uma certa compreensão ou interpretação com vistas à aplicação futura na solução de outros casos, ou seja, ela orienta e presta grande auxílio na construção, repetição ou mesmo na renovação de entendimentos jurídicos, flexibilizando conteúdos normativos e conferindo maior dinâmica e vivacidade à letra da lei (Bittar, 2024, s/p).

Para que o levantamento jurisprudencial seja realizado de maneira adequada, o pesquisador deve observar alguns requisitos mínimos, dentre os quais se destacam: a) a escolha do tribunal cujas decisões serão analisadas, indicando-se, se necessário, o respectivo órgão fracionário (seção, câmara ou turma); b) a definição da base de dados em que o levantamento será realizado (endereços eletrônicos e ferramentas de busca); c) o estabelecimento dos critérios para coleta das informações, sendo indispensáveis as palavras-chave e o recorte temporal (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 248).

A pesquisa jurisprudencial foi realizada mediante busca direta no sítio eletrônico dos Tribunais Regionais Federais (recorte institucional), compilando-se os acórdãos de apelações criminais e recursos em sentido estrito (recorte processual) que versam sobre o crime previsto no art. 20 da Lei 4.947/66 (recorte temático), mediante emprego dos parâmetros “crime”, “invadir”, “terras” e “4.947”.

Foram excluídos os acórdãos em que não houve debate específico sobre a tipicidade, como, por exemplo, o Recurso em Sentido Estrito 0002868-24.2017.4.01.3804, em que a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 6ª Região enfrentou apenas a questão da absorção do crime de invasão de terras públicas pelo delito do art. 64 da Lei 9.605/98. Não foram localizados precedentes dos Tribunais Regionais Federais da 2ª e 3ª Regiões.

No Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a jurisprudência firmou-se no sentido de que a tipicidade penal da conduta prevista no art. 20 da Lei 4.947/66 exige a ação de invadir,

compreendida esta como ingresso forçado, imposição física ou usurpação possessória de terras públicas.

Na Apelação Criminal 0002403-51.2013.4.01.3902, interposta por réu acusado de ocupar, por meio de interpostas pessoas, área localizada no interior de imóvel público federal destinado à reforma agrária, dentro da qual realizou exploração de recursos florestais para utilização em serraria, a relatora destacou que a peça acusatória sequer fez menção ao emprego de força ou violência. Então, a Terceira Turma, por unanimidade, apesar dos indícios de ocupação irregular, deu provimento ao recurso da defesa, reafirmando o entendimento de que a configuração do crime não prescinde do uso da força para a entrada ilícita<sup>1</sup>.

A simples aquisição de antigas posses de particulares incidentes sobre terras públicas não configura, por si só, o crime sob análise, uma vez que ausente o emprego da força, entendido como requisito imprescindível à consumação da infração penal. Portanto, o delito não se confunde com a mera sucessão na posse anteriormente exercida por terceiros<sup>2</sup>.

A Oitava Turma do Tribunal Regional da 4ª Região, ao julgar a Apelação Criminal 5006240-32.2019.4.04.7201/SC, considerou que a configuração do delito exige apenas a ação de ocupar com a finalidade de se assenhorar, tomar para si, independentemente da prática de violência ou grave ameaça a pessoa, o que teria ocorrido, pois os denunciados construíram residências dentro da área<sup>3</sup>.

Em sentido diverso, a Sétima Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, fazendo a distinção conceitual entre “invadir” e “ocupar” no Recurso em Sentido Estrito 5069029-49.2023.4.04.7000/PR, assentou que o termo “invadir”, elementar do art. 20 da Lei 4.947/66, pressupõe o emprego de força e/ou violência, o que o difere de “ocupação” com o objetivo de moradia. Isso porque o núcleo do tipo é invadir, isto é, entrar à força, penetrar, fazer incursão, dominar, tomar, usurpar terra que sabe pertencer à União, Estados ou Municípios<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> ACR 0002403-51.2013.4.01.3902, Relatora Juíza Federal Olívia Mérilin Silva (Convocada), Terceira Turma, Data de Publicação 07/05/2024.

<sup>2</sup> ACR 0000498-18.2007.4.01.3903, Relator Desembargador Federal Ney Bello, Terceira Turma, Data de Publicação: 29/05/2015.

<sup>3</sup> ACR 5006240-32.2019.4.04.7201, Relator Nivaldo Brunoni, Oitava Turma, julgado em 29/09/2021.

<sup>4</sup> RCCR 5069029-49.2023.4.04.7000, Relator Luiz Carlos Canalli, Sétima Turma, julgado em 25/06/2024.

Noutra ocasião, os desembargadores federais definiram que a mera ocupação pacífica de terreno de marinha (área de preservação permanente), para o fim de construir moradia de uma família, não caracteriza o delito do art. 20 da Lei 4.947/66<sup>5</sup>.

No mesmo sentido já decidiu a Segunda Turma do Tribunal Regional da 5ª Região, declarando-se a atipicidade penal quando se evidencia que o ingresso do agente na área pública se dá por meio de cadeia possessória legítima ou por aquisição derivada de particulares. Em um dos julgados, avaliou-se a situação de indivíduo denunciado por instalar viveiros de carcinicultura em área de preservação permanente. As provas indicaram que o acusado havia adquirido o terreno de um terceiro, por meio de contrato particular de compra e venda, o que, segundo o Tribunal, afastaria o dolo exigido pelo art. 20 da Lei 4.947/66. Ademais, demonstrou-se que a ocupação primitiva da área era muito antiga, com origem ainda no ano de 1965, anteriormente à vigência da própria Lei nº 4.947/66, sendo que a cadeia possessória jamais foi contestada pelo Poder Público<sup>6</sup>.

A Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região já entendeu que a configuração do crime pressupõe ocupação clandestina, ou seja, sem o conhecimento da Administração Pública, de sorte que não há se falar em crime quando o servidor competente tem conhecimento da ocupação e se omite ou tolera a permanência, ainda que de forma tácita ou por inércia. Isso porque o verbo nuclear “invadir” está associado à ideia de entrada forçada, clandestina ou sem autorização legítima<sup>7</sup>.

De outro lado, a Terceira Turma Tribunal Regional Federal da 5ª Região já definiu que a mera ciência, por parte do agente, acerca da ilicitude da ocupação de imóvel pertencente à União, ao Estado ou ao Município é suficiente para caracterizar o dolo e, por conseguinte, configurar o crime previsto no art. 20 da Lei 4.947/66. Nessa perspectiva, não se exige, para a tipificação penal, a prática de violência contra pessoa ou o emprego de grave ameaça no ato de invasão. Em julgamento de apelação interposta contra sentença condenatória, proferida em desfavor de indivíduo que edificou sua residência em área localizada na faixa de domínio de rodovia federal, o Tribunal manteve a condenação, mesmo diante da existência de ação possessória ajuizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT,

---

<sup>5</sup> ACR 5013871-27.2019.4.04.7201, Relatora Salise Monteiro Sanchotene, Sétima Turma, julgado em 10/08/2022.

<sup>6</sup> ACR 0002314-35.2015.4.05.8400, Relator Desembargador Federal Paulo Roberto De Oliveira Lima, Segunda Turma, Julgamento: 13/08/2019.

<sup>7</sup> RESE 0002607-86.2016.4.05.8200, Relator Desembargador Federal Leonardo Augusto Nunes Coutinho (convocado), Primeira Turma, Julgamento: 08/10/2020.

visando à desocupação do imóvel e à demolição da construção. Ressalte-se que, conforme demonstrado nos autos, o apelante não foi o primeiro ocupante da área em questão, tendo adquirido o imóvel mediante contrato de compra e venda de dois bens distintos, posteriormente unificados em um único lote. O acórdão baseou-se no entendimento de que o tipo penal sob análise prescinde da comprovação de invasão mediante violência, bastando a demonstração da intenção de ocupar<sup>8</sup>.

Todavia, a Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região demonstrou uma tendência à flexibilização da resposta penal nas hipóteses em que a invasão de terras públicas se apresenta envolta em circunstâncias de vulnerabilidade social ou carência de informação sobre a ilicitude da conduta. Em determinado caso, um indivíduo denunciado por ter invadido, com intenção de ocupar, terreno localizado em faixa de domínio de rodovia federal, obteve o reconhecimento, na primeira instância, da existência de causa supralegal de exclusão da culpabilidade, baseada na chamada coculpabilidade, compreendida como o comprometimento do próprio Estado nas condições que contribuíram para a prática da infração. Destacou-se que o terreno invadido se encontrava desocupado e sem qualquer sinalização de propriedade pública, não se prestando a nenhuma função social no momento em que fora ocupado pelo particular<sup>9</sup>.

Em sede recursal, o Tribunal entendeu que o acusado agiu em erro de proibição, diante da ausência de potencial consciência sobre a ilicitude de sua conduta, levando em conta a baixa escolaridade do agente, a inexistência de fiscalização estatal e a ausência de qualquer sinalização no local que pudesse indicar a natureza pública da área.

A Primeira Turma do Tribunal promoveu o trancamento de ação penal no caso de ocupação consolidada em área urbana, notadamente em face da omissão prolongada do poder público. A Corte Regional afastou a incidência do tipo penal depois de verificar que a denunciada fixou residência na área pública há mais de 11 (onze) anos, sendo que o loteamento contava com mais de 50 (cinquenta) anos de existência e era dotado de infraestrutura urbana básica, como pavimentação, iluminação pública e sistema de esgoto<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> ACR 0000609-14.2015.4.05.8202, Relator Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno, Terceira Turma, Julgamento: 28/07/2022.

<sup>9</sup> ACR 0816263-34.2017.4.05.8300, Relator Desembargador Federal Carlos Vinicius Calheiros Nobre (Convocado), Quarta Turma, Julgamento: 04/08/2020.

<sup>10</sup> HC 201100000006065, Desembargador Federal Manoel Erhardt, Primeira Turma, Julgamento: 12/05/2011.



A Quarta Turma do Tribunal também já afastou a tipificação nas hipóteses em que o particular apresenta, perante o órgão público competente, pedido de regularização da ocupação, circunstância que seria apta a descaracterizar o próprio elemento nuclear do tipo em debate (“invasão”)<sup>11</sup>.

A análise dos precedentes extraídos dos Tribunais Regionais Federais revela um panorama interpretativo fragmentado quanto à tipicidade do crime do art. 20 da Lei 4.947/66, sendo possível identificar duas correntes principais. A primeira defende que, para a configuração do delito, exige-se a demonstração do ingresso forçado, mediante uso de violência, distinguindo-se “invasão” de mera “ocupação”. A segunda corrente adota interpretação ampliativa do tipo penal, considerando suficiente a mera ocupação dolosa de bem público, ainda que sem violência, desde que o agente tenha ciência da natureza pública do imóvel.

### **3 QUANDO A MERA OCUPAÇÃO SE TORNA CRIME: a supressão do requisito da violência e a expansão da tipicidade penal**

Como se viu anteriormente, há uma corrente jurisprudencial consolidada, especialmente no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no sentido de que o emprego de violência pelo agente é elemento essencial do tipo do art. 20 da Lei 4.947/66. Entende-se que invasão e ocupação são situações distintas, sendo que a primeira pressupõe a violência<sup>12</sup> e, como o núcleo do tipo penal previsto no artigo 20 da Lei 4.947/66 consiste em “invadir”, ou seja, entrar à força, penetrar, fazer incursão, dominar, tomar ou usurpar, o uso de violência é pressuposto inafastável.

A distinção conceitual encontra respaldo na doutrina civilista. Enquanto a invasão configura esbulho possessório, caracterizado pelo ingresso violento ou clandestino em bem jurídico alheio, a ocupação se refere ao ato-fato jurídico de ingresso em imóvel abandonado, cuja destinação social foi negligenciada por seu titular. Na invasão, há violação manifesta do direito de propriedade, com esvaziamento de seu núcleo essencial e afronta direta à ordem jurídica. Por outro lado, a ocupação incide sobre bens privados de função social, muitas vezes

---

<sup>11</sup> ACR 0805016-47.2017.4.05.8400, Relator Desembargador Federal Carlos Vinicius Calheiros Nobre (Convocado), Quarta Turma, Julgamento: 25/08/2020.

<sup>12</sup> RESE 0005027-66.2018.4.01.0000, Relatora Desembargadora Federal Monica Sifuentes, Terceira Turma, Data de Publicação: 22/06/2018.

marcados pela inércia do proprietário, configurando situação juridicamente distinta e merecedora de tratamento próprio (Farias; Rosenvald, 2013, p. 107).

Nesse sentido, seguindo a jurisprudência uníssona da Corte Regional, a Décima Turma do Tribunal Regional da 1ª Região, no julgamento do Recurso em Sentido Estrito 1001053-51.2021.4.01.3604, ocorrido em agosto de 2023, negou provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público Federal e manteve decisão que rejeitou denúncia lastreada no art. 20 da Lei 4.947/66, sob o fundamento de que não havia sido demonstrado o emprego de violência na ocupação de lotes destinados à reforma agrária.

Todavia, o órgão acusador interpôs recurso especial e, em decisão monocrática, proferida no dia 24/01/2025, o Ministro Sebastião Reis Júnior determinou o recebimento da denúncia, entendendo que a Corte Regional indevidamente restringiu o alcance do tipo penal previsto no art. 20 da Lei 4.947/66. De acordo com o ministro, o verbo nuclear “invadir” não se restringe a atos praticados com violência, de modo que a invasão pode ocorrer também por meios clandestinos ou furtivos, sem percepção imediata do possuidor, como no caso de alguém que entra em uma residência aproveitando-se de um portão aberto. A decisão destaca que, se o legislador quisesse restringir a configuração do crime ao uso de violência, teria incluído esse requisito expressamente, como ocorre em outros tipos penais, a exemplo do esbulho possessório (art. 161, § 1º, II do Código Penal).

A questão foi submetida à Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, mediante agravo regimental. No colegiado, a decisão monocrática foi referendada por unanimidade. Os Ministros Og Fernandes, Rogerio Schietti Cruz, Antônio Saldanha Palheiro e o Desembargador Convocado Otávio de Almeida Toledo acompanharam o relator, firmando a orientação de que o tipo penal de invasão de terras públicas não exige o emprego de violência, bastando a intenção de ocupação para a configuração do delito, a qual pode ocorrer por meios não violentos, como atos clandestinos<sup>13</sup>.

Portanto, o Superior Tribunal de Justiça resolveu adotar uma leitura extensiva do tipo penal, afastando a exigência de violência e admitindo a configuração do crime com base em condutas clandestinas ou furtivas, ainda que não tenha havido emprego de força ou violência contra pessoa.

---

<sup>13</sup> AgRg no REsp 2.112.091/MT, Relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, Data de Publicação: 15/4/2025.

Embora a Corte Superior suscite o argumento de que o legislador não impôs expressamente a exigência de violência, não se pode ignorar que esse posicionamento suscita alguma tensão com as balizas do direito penal mínimo. Ao permitir que atos não violentos, como o simples ingresso e a permanência em terras públicas sem autorização formal, sejam qualificados como ilícitos penais, o Superior Tribunal de Justiça abre espaço para a ampliação do alcance do Direito Penal sobre condutas que, muitas vezes, são impulsionadas pela ausência de alternativas habitacionais, expondo famílias vulneráveis à estigmatização criminal.

#### **4 O DIREITO PENAL ENTRE A REPRESSÃO E A DIGNIDADE: a inadequação da resposta penal às ocupações de áreas públicas**

Ao se abordar a concepção de Direito Penal Mínimo, busca-se um ponto de equilíbrio entre perspectivas antagônicas: de um lado, o abolicionismo penal; de outro, o modelo de Direito Penal Máximo. A proposta do Direito Penal Mínimo não se confunde com a defesa da extinção do sistema penal, mas propõe uma reflexão crítica sobre os limites da criminalização, orientando a elaboração legislativa e a aplicação normativa segundo os princípios da fragmentariedade e da subsidiariedade (Malta, 2014, p. 250-251).

A concepção de Direito Penal Máximo fundamenta-se em uma lógica de expansão normativa, atribuindo-se ao sistema penal a função central na resolução dos conflitos sociais. Em sentido oposto, a corrente abolicionista defende a eliminação integral do aparato punitivo, sustentando, com base no princípio da dignidade da pessoa humana, que a pena estatal é intrinsecamente cruel e ineficaz. Entre essas duas posições extremas, a teoria do Direito Penal Mínimo propõe uma atuação penal excepcional e subsidiária, orientada à tutela de bens jurídicos essenciais. Tal perspectiva visa conter a ampliação do controle penal, ao reconhecer que o sistema punitivo, longe de promover a ressocialização, frequentemente reproduz dinâmicas de exclusão e violência (Junior; Lazari; Luca, 2017, p. 256).

De acordo com Greco (2009, p. 9), a crítica realizada pelos adeptos do abolicionismo se estrutura desde a gênese da própria norma incriminadora, ao problematizar tanto a imposição de condutas sob ameaça de sanção quanto os critérios de criminalização adotados pelo legislador. Essa visão questiona, ainda, a real necessidade dos tipos penais e a seletividade inerente à aplicação do Código Penal, que recai de forma desproporcional sobre indivíduos socialmente vulneráveis — como pobres, desempregados, pessoas estigmatizadas por razões

raciais e historicamente marginalizadas pelo Estado —, compondo aquilo que se costuma denominar de “clientela” do Direito Penal.

Em sentido contrário, destaca-se a concepção defendida pelo movimento de Lei e Ordem, no qual está apoiado o modelo de Direito Penal Máximo. Essa vertente difunde a ideia de que o sistema penal seria capaz de solucionar todos os males sociais, já que desempenha um papel central e quase absoluto na preservação da paz e da ordem. Para os defensores dessa ideia, o Direito Penal deve incidir sobre qualquer bem jurídico, independentemente de seu grau de relevância, incumbindo-lhe atuar como instrumento primordial e exercer funções pedagógicas e repressoras no controle social (Greco, 2009, p. 16).

Situada na mediania, insere-se a doutrina do Direito Penal Mínimo, cujo escopo deveria ser limitar à proteção de bens jurídicos que, por sua natureza ou relevância, não podem ser adequadamente tutelados pelos demais ramos do Direito. Trata-se de uma intervenção penal de caráter subsidiário, reservada aos casos em que os instrumentos extrapenais se revelam insuficientes para a salvaguarda de interesses fundamentais (Greco, 2009, p. 24).

A propósito, atribui-se a Luigi Ferrajoli a formulação do conceito de “direito penal mínimo”, cunhado por ocasião de um debate travado com os teóricos do abolicionismo penal, no ano de 1985. O jurista italiano propôs a elaboração de uma teoria que impusesse limites rigorosos à atuação do sistema penal, defendendo que sua legitimidade dependeria da adoção de uma intervenção estritamente necessária. Nessa perspectiva, o Direito Penal somente se justificaria quando capaz de impor o menor grau possível de sofrimento com vistas à prevenção de danos futuros, o que pressupõe a adoção dos meios mais restritos — isto é, a mínima quantidade de proibições e de sanções penais (Langer, 2024, p. 2038).

Na literatura anglo-americana, o conceito de “minimalismo penal” passou a ganhar destaque a partir da década de 1990, sendo desenvolvido de forma sistemática pelo filósofo norte-americano Douglas Husak. O autor propôs uma teoria normativa que delimita os contornos legítimos da sanção penal, centrando-se, sobretudo, na formulação de critérios de criminalização. Seu objetivo consistiria em identificar quais tipos penais poderiam ser considerados justificáveis à luz de fundamentos ético-jurídicos e quais excederiam os limites do poder punitivo. Husak sustenta que boa parte das punições atualmente impostas decorre de processos de criminalização indevidos, uma vez que se referem a condutas que, em sua avaliação, jamais deveriam ter sido qualificadas como crime (Langer, 2024, p. 2043).

O princípio da intervenção mínima impõe limites à atuação punitiva do Estado, ao estabelecer que a criminalização de uma conduta somente se torna justificável quando constituir meio indispensável à proteção de bens jurídicos relevantes. A incidência das normas penais, portanto, deve ser excepcional, devendo-se priorizar formas alternativas de controle social, sempre que estas se mostrarem suficientes à tutela do bem jurídico ameaçado. Dessa maneira, na hipótese de a restauração da ordem violada poder ser efetivada por meio de medidas civis ou administrativas, afasta-se o recurso à sanção penal, que deve conservar um caráter eminentemente subsidiário (Bitencourt, 2012, s/p).

Embora não esteja previsto expressamente na Constituição Federal de 1988, o que inviabilizaria, em tese, seu uso como parâmetro direto de controle judicial da atividade legislativa penal, tampouco positivado explicitamente no Código Penal, sua aplicação impõe-se ao legislador e ao intérprete. Isso se deve à sua coerência sistemática com outros princípios jurídico-penais dotados de densidade normativa, bem como com os fundamentos políticos que estruturam o Estado Democrático de Direito (Batista, 2007, p. 85).

Como desdobramento da intervenção mínima, a fragmentariedade delimita o campo de atuação do Direito Penal à proteção de bens jurídicos considerados absolutamente indispensáveis à preservação da ordem social. Isso significa que nem toda conduta lesiva a um bem jurídico deve ser criminalizada, pois o sistema penal deve se limitar apenas ao enfrentamento das infrações mais graves dirigidas contra os bens de maior relevância, atuando de forma residual e excepcional (Bitencourt, 2012, s/p).

O caráter subsidiário do Direito Penal desautoriza sua compreensão como instrumento primário de proteção de bens jurídicos ou de enfrentamento da criminalidade. Enquanto critério de legitimação do Direito Penal no Estado Democrático de Direito, o princípio da subsidiariedade estabelece que a intervenção penal deve ocorrer de maneira residual, ou seja, restrita às hipóteses em que os mecanismos extrapenais se revelem insuficientes. Por conseguinte, a imposição de sanções penais não deve constituir a primeira resposta aos conflitos sociais, mas apenas ser admitida quando inexisterem alternativas menos gravosas (Dias, 2008, p. 212).

De acordo com Baratta (2004, p. 309-310), a imposição de sanção penal somente se justifica quando for possível comprovar que não há, no caso concreto, alternativas extrapenais eficazes para a proteção do bem jurídico ameaçado. A simples adequação da resposta penal ao fim pretendido não é suficiente; exige-se, ainda, a demonstração de que tal resposta representa

a única via legítima disponível, não sendo possível substituí-la por mecanismos de intervenção menos gravosos (Baratta, 2004, p. 309-310).

A inobservância do princípio da subsidiariedade no campo penal conduz ao fenômeno de hipertrofia legislativa, marcado pela equivocada noção de que o Direito Penal se apresenta como a solução universal para os diversos problemas sociais. Essa ideia revela uma tendência legislativa de se recorrer à via criminal excessiva e precipitadamente, fazendo com que o Direito Penal deixe de ocupar o lugar de última instância ou *ultima ratio* na formulação de políticas públicas e passe a figurar como primeira ou até mesmo única resposta estatal aos conflitos sociais (Chaves Júnior, 2019, p. 22).

Sob a ótica do princípio da insignificância, a configuração da tipicidade penal requer que a conduta implique ofensa relevante ao bem jurídico tutelado, não sendo suficiente qualquer lesão mínima ou irrelevante para caracterizar o injusto penal. Desse modo, mesmo que determinada conduta se amolde formalmente ao tipo penal previsto na norma, poderá carecer de tipicidade material, caso não produza lesão concreta ou significativa ao bem jurídico protegido. Tal perspectiva valorativa visa a afastar uma aplicação meramente formalista das normas penais, exigindo, para a incidência do Direito Penal, um juízo material de lesividade (Chaves Júnior, 2019, p. 25).

Além disso, para a caracterização da tipicidade material, é imprescindível, à luz do princípio da ofensividade, que a conduta represente, ao menos, um perigo concreto, real e efetivo de lesão a um bem jurídico penalmente relevante. Somente se autoriza a atuação do Estado por meio da sanção penal quando houver ataque efetivo ou ameaça concreta a um interesse social de reconhecida importância, sendo inadmissível a criminalização de condutas destituídas de conteúdo lesivo significativo (Bitencourt, 2012, s/p).

Deveras, compreende-se que o crime não se resume a uma infração de ordem meramente formal, exigindo-se, para sua configuração legítima, a ocorrência de uma efetiva violação à esfera jurídica de terceiros, isto é, uma lesão concreta a um bem jurídico pertencente a outro sujeito. Na ausência de tal ofensa, falta ao legislador fundamento legítimo para intervir nas relações sociais por meio da norma penal (Santoro Filho, 2020, s/p).

A aplicação dos princípios da lesividade, da subsidiariedade e da fragmentariedade exige uma ponderação equilibrada entre a necessidade de intervenção estatal e a preservação da liberdade individual. Para assegurar essa racionalidade punitiva, é imprescindível que se estabeleçam previamente critérios orientadores a serem observados em dois momentos

distintos: primeiramente, pelo legislador, ao selecionar as condutas que merecem repressão penal no plano abstrato; e, posteriormente, pelo intérprete ou aplicador do Direito, a quem incumbe examinar, no caso concreto, se houve efetiva violação ao bem jurídico tido por relevante, de modo a justificar a incidência da norma penal (Chaves Júnior, 2019, p. 22).

Se o Direito Penal é um instrumento de intervenção extrema, sua aplicação deve se restringir aos casos em que não existam meios alternativos eficazes. Nesse contexto, algumas condutas devem ser tratadas no âmbito do Direito Civil ou do Direito Administrativo, por causarem danos a bens jurídicos de menor relevância ou violarem regras pertinentes à gestão do patrimônio estatal. Afinal, somente mediante a contenção do Direito Penal a um núcleo mínimo de atuação, voltado à proteção de bens verdadeiramente essenciais, será possível restaurar sua legitimidade e credibilidade institucional, como preleciona Ferrajoli (1992, p. 8).

Do que foi exposto até agora, depreende-se que a proteção dos bens jurídicos não se realiza apenas por meio do Direito Penal, que, inclusive, apresenta-se como a última dentre todas as medidas protetivas a serem consideradas, isto é, só pode ser acionado quando falharem outros meios de solução do problema social. É por isso que a pena é tida como a “ultima ratio”, sendo definido seu papel como proteção subsidiária dos bens jurídicos (Roxin, 1997, p. 65).

A partir do arcabouço teórico delineado acima, percebe-se que a criminalização da ocupação de terras públicas suscita relevantes questionamentos. Ainda que se reconheça que o Estado deve reprimir condutas que ofereçam certo risco ao seu patrimônio, o qual é administrado à luz do interesse público e em prol coletividade, o minimalismo penal nos obriga a refletir se a resposta penal, neste caso, constitui, de fato, a maneira mais adequada para tal fim, sobretudo quando existem mecanismos extrapenais aptos a restaurar a legalidade violada. A depender do caso concreto, notadamente em contextos marcados por ausência de destinação do imóvel público, sob o prisma da função social da propriedade, ou por demandas sociais complexas, originadas da carência habitacional, a intervenção punitiva pode se revelar desproporcional ou produzir resultados ainda mais danosos que a própria incidência da norma penal.

## **5 SELETIVIDADE PENAL E OCUPAÇÕES IRREGULARES: a criminalização da vulnerabilidade**

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro, que periodicamente realiza estudos sobre o setor habitacional e a evolução de seus indicadores, em parceria com o Ministério do

Desenvolvimento Regional, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2019 o déficit habitacional estimado para o Brasil foi de 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil em área rural. Em termos relativos, o número total representa 8,0% do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país<sup>14</sup>.

Tal situação se agravou no contexto da crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19, que indiscutivelmente escancarou as desigualdades sociais e exacerbou o problema da falta de acesso a direitos fundamentais básicos. Segundo dados da “Campanha Despejo Zero”, uma articulação constituída em 2020 que reúne organizações, entidades, movimentos sociais e coletivos para atuar contra os despejos e remoções forçadas de famílias, desde o início da pandemia, em março de 2020, houve um aumento de 393% no número de famílias despejadas e de 655% no número de famílias ameaçadas de perder sua moradia<sup>15</sup>, apesar da promulgação da Lei 14.216, de 7 de outubro de 2021.

Os números em referência não são frutos de uma conjuntura ocasional, mas expressão de um problema estrutural. A história brasileira revela a produção de profundas desigualdades de ordem social, econômica, regional e territorial, as quais se manifestam, de forma explícita, nas condições de precariedade habitacional. Nesse contexto, tanto os desafios quanto as possíveis soluções para a crise habitacional estão intrinsecamente vinculados à concentração da propriedade da terra e à distribuição desigual de renda no país. Trata-se, portanto, de uma problemática que possui raízes históricas profundas e cuja complexidade afasta qualquer solução simplista (Almeida, 2011, p. 33).

É precisamente nesse cenário de exclusão sistemática e histórica que se insere a criminalização da ocupação de áreas públicas, evidenciando-se a mobilização do sistema punitivo para operar como engrenagem de repressão de condutas que, não raramente, nascem da necessidade humana por moradia.

O Direito Penal pode ser compreendido como um subsistema funcional que vai além da proteção de direitos individuais, atuando sobretudo como mecanismo de manutenção das relações vigentes de poder e de propriedade (Baratta, 2004, p. 301).

---

<sup>14</sup> Fundação João Pinheiro. *Deficit habitacional no Brasil (2016-2019)*. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioDeficithabitacionalnoBrasil20162019v1.2.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2025.

<sup>15</sup> <https://www.campanhadespejozero.org/>.



Como sublinha Giorgi (2006, p. 39), as classes sociais despossuídas sempre estiveram no centro das ações do sistema penal. A trajetória histórica das práticas punitivas pode ser compreendida, sob essa ótica, como a narrativa de “duas nações”, tornando-se visível o emprego de diversas formas de repressão pelas elites dominantes com a finalidade de conter eventuais ameaças e insurgências das classes subalternas.

No mesmo sentido, defende Baratta (2004, p. 301) que o sistema de justiça penal opera de maneira marcadamente seletiva, tanto na definição dos bens juridicamente protegidos quanto na forma como ocorre a criminalização e a escolha dos indivíduos que compõem sua clientela. Essa seletividade recai predominantemente sobre os grupos em situação de maior vulnerabilidade social, embora as violações mais graves aos direitos humanos sejam imputáveis, muitas vezes, a membros das elites ou a agentes vinculados ao Estado.

Para Greco (2009, p. 6), não se pode ignorar que o Direito Penal direciona sua atuação a um público específico, podendo-se afirmar que nem todos os indivíduos são igualmente suscetíveis à sua intervenção. O sistema punitivo opera com base em critérios seletivos que revelam marcadores sociais bem definidos (cor, classe, aparência e condição socioeconômica), pois ele foi concebido e vem sendo aplicado predominantemente sobre determinados segmentos sociais (Greco, 2009, p. 6).

Portanto, a aplicação da norma que prevê a criminalização da ocupação de terras públicas deve ser feita com cautela e sob uma perspectiva constitucionalmente orientada. É certo que, em determinados contextos, as ocupações se prestam à apropriação indevida de terras públicas por pessoas com alto poder econômico. Porém, muitas ocupações decorrem da profunda crise habitacional e da marginalização histórica de grupos vulnerabilizados. Tal complexidade impõe o abandono de soluções generalizantes, exigindo-se um olhar atento às particularidades de cada caso, afinal, diante de estatísticas que demonstram um déficit habitacional persistente, o Estado, que assumiu o compromisso fundamental de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III da CF/88), não está legitimado a acionar seletivamente seu aparato repressivo contra aqueles que buscam garantir condições mínimas de sobrevivência e, no mais das vezes, agem no sentido de realizar a função social de imóveis públicos abandonados ou destituídos de finalidade específica (art. 5º, XXIII da CF/88).

## **6 A SUFICIÊNCIA DAS MEDIDAS NÃO-PENAIIS NA TUTELA DA PROPRIEDADE PÚBLICA: as ações possessórias como instrumento de proteção dos imóveis estatais**

O Superior Tribunal de Justiça, quando se depara com casos em que a ocupação de imóvel público ocorreu sem a devida formalização do consentimento estatal, afasta o direito à retenção por benfeitorias e a almejada indenização por acessões e benfeitorias, utilizando-se do argumento de que, em tais hipóteses, cuida-se de mera detenção, de natureza precária, incapaz de receber qualquer proteção jurídica, por não se qualificar como posse.

O entendimento foi consolidado no Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência daquela Corte Superior, aprovado em 24/10/2018, segundo o qual “a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.”

A fundamentação teórica na qual está ancorado o entendimento do STJ pode ser visualizada no REsp 863939/RJ<sup>16</sup>, em que ministra relatora, ao discorrer sobre a possibilidade de indenização por benfeitorias necessárias e úteis, invoca a doutrina de Rudolf Von Ihering, que consolidou, em uma única concepção, os elementos *corpus* e *animus*, resultando na compreensão de que a posse consiste no direito atribuído àquele que age como proprietário. Em tal contexto, posse e propriedade seriam institutos jurídicos intrinsecamente vinculados, de modo que não se pode reconhecer a posse àqueles que, em virtude de proibição legal, estejam impedidos de ser proprietários ou de exercer qualquer dos poderes inerentes ao direito de propriedade. A ministra, integrante da Segunda Turma, conclui o raciocínio aduzindo que os imóveis públicos, por força de norma constitucional expressa, são insuscetíveis de aquisição por usucapião. Por conseguinte, se o bem público não pode ser alienado ou transferido para o domínio privado, também não poderia ser convertido em objeto de posse por particular.

No julgamento do REsp 945055/DF<sup>17</sup>, o ministro relator considerou que o particular jamais exerce poderes de propriedade, pois o imóvel público não pode ser usucapido. Disso resulta que o particular nunca poderá ser considerado possuidor de área pública, senão mero detentor. Ao se referir ao art. 1.219 do Código Civil, o ministro afirmou que seria absurdo admitir que um particular pudesse reter um imóvel público, sob qualquer fundamento, pois isso implicaria reconhecer, por via transversa, a posse privada do bem coletivo, algo que não se

---

<sup>16</sup> REsp 863.939/RJ, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 4/11/2008, DJe de 24/11/2008.

<sup>17</sup> REsp 945.055/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/6/2009, DJe de 20/8/2009.

compatibilizaria com os princípios da indisponibilidade do patrimônio público e da supremacia do interesse público.

Em síntese, o ocupante de bem público é qualificado como mero detentor, sem direito à proteção possessória e à indenização por eventuais benfeitorias ou acessões, por se tratar de atuação em desconformidade com o interesse público, configurando-se inaceitável afronta aos princípios da indisponibilidade do patrimônio público e da supremacia do interesse público.

Inclusive, o STJ firmou entendimento no sentido de que a vedação contida no art. 557 do Código de Processo Civil<sup>18</sup> não impede o Poder Público de intervir nos autos do processo, incidentalmente, para suscitar e provar seu domínio, conforme ementa reproduzida abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. DEMANDA POSSESSÓRIA ENTRE PARTICULARES. POSSIBILIDADE DE DEFESA DA POSSE DE BEM PÚBLICO POR MEIO DE OPOSIÇÃO.

1. Hipótese em que, pendente demanda possessória em que particulares disputam a posse de imóvel, a União apresenta oposição pleiteando a posse do bem em seu favor, aos fundamentos de que a área pertence à União e de que a ocupação de terras públicas não constitui posse.
2. Quadro fático similar àqueles apreciados pelos paradigmas, em que a Terracap postulava em sede de oposição a posse de bens disputados em demanda possessória pendente entre particulares, alegando incidentalmente o domínio como meio de demonstração da posse.
3. Os elementos fático-jurídico nos casos cotejados são similares porque tanto no caso examinado pelo paradigma quanto naquele examinado pelo acórdão embargado de divergência o ente público manifesta oposição em demanda possessória pendente entre particulares, sustentando ter ele (o ente público) direito à posse e alegando domínio apenas incidentalmente, como forma de demonstração da posse.
4. Divergência configurada, uma vez que no acórdão embargado a oposição não foi admitida, ao passo que nos paradigmas se admitiu tal forma de intervenção de terceiro. Embargos de divergência admitidos.
5. O art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015), ao proibir, na pendência de demanda possessória, a propositura de ação de reconhecimento do domínio, apenas pode ser compreendido como uma forma de se manter restrito o objeto da demanda possessória ao exame da posse, não permitindo que se amplie o objeto da possessória para o fim de se obter sentença declaratória a respeito de quem seja o titular do domínio.
6. A vedação constante do art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015), contudo, não alcança a hipótese em que o proprietário alega a titularidade do domínio apenas como fundamento para pleitear a tutela possessória. Conclusão em sentido contrário importaria cancelar eventual fraude processual e negar tutela jurisdicional a direito fundamental.

---

<sup>18</sup> Art. 557. Na pendência de ação possessória é vedado, tanto ao autor quanto ao réu, propor ação de reconhecimento do domínio, exceto se a pretensão for deduzida em face de terceira pessoa.

7. Titularizar o domínio, de qualquer sorte, não induz necessariamente êxito na demanda possessória. Art. 1.210, parágrafo 2º, do CC/2002. A tutela possessória deverá ser deferida a quem ostente melhor posse, que poderá ser não o proprietário, mas o cessionário, arrendatário, locatário, depositário, etc.

8. A alegação de domínio, embora não garanta por si só a obtenção de tutela possessória, pode ser formulada incidentalmente com o fim de se obter tutela possessória.

9. Embargos de divergência providos, para o fim de admitir a oposição apresentada pela União e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que aprecie o mérito da oposição.

(EResp n. 1.134.446/MT, relator Ministro Benedito Gonçalves, Corte Especial, julgado em 21/3/2018, DJe de 4/4/2018)

Portanto, os particulares que ocupam bens públicos sem prévio assentimento estatal, devidamente formalizado e outorgado pelo ente titular do domínio, jamais poderiam resistir à pretensão de retomada da posse pelo Poder Público. Inclusive, há consenso doutrinário no sentido de que a autoridade competente está autorizada a valer-se do desforço imediato, sem necessidade de autorização judicial, contanto que o faça preventivamente ou logo após a invasão ou ocupação de imóvel público, desde que não vá além do indispensável à manutenção ou restituição da posse<sup>19</sup>.

No caso de imóveis integrantes do acervo patrimonial da União, o Decreto-Lei 9.760/46 determina, no art. 71, que o ocupante poderá ser despejado sumariamente, perdendo, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito às consequências advindas da má-fé, salvo se ficar demonstrada a ocupação de boa-fé e a existência de cultura efetiva e moradia habitual.

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumentos eficazes e específicos para a proteção da posse e da propriedade pública. Ao invés de acionar o aparelho repressivo penal, o Estado pode lançar mão dos interditos possessórios, disciplinados pelo art. 554 e seguintes do Código de Processo Civil, os quais permitem a desocupação imediata da área. Além disso, o Poder Público pode cumular ao pedido possessório o pedido de condenação em perdas e danos (art. 555, *caput* e inciso I), de sorte que, no âmbito extrapenal, o Estado pode proteger adequadamente o seu patrimônio e obter a devida reparação pecuniária, no caso de eventuais danos.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>19</sup> Enunciado 2 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça Federal.

O trabalho permitiu identificar uma tensão entre a expansão do alcance do sistema repressivo e os postulados do Direito Penal Mínimo, no que se refere à criminalização da ocupação de terras públicas por meios não violentos. A revisão crítica dos julgados evidencia a existência de duas correntes interpretativas antagônicas: de um lado, a compreensão restritiva que exige o ingresso forçado ou violento como elemento essencial do tipo penal; de outro, a interpretação extensiva que admite a tipificação com base em condutas meramente clandestinas ou derivadas do simples propósito de assenhoreamento.

Verificou-se que o recurso ao Direito Penal com o propósito de criminalizar a ocupação de imóveis públicos se revela, em regra, desnecessário e desproporcional, sobretudo quando se considera a existência de instrumentos jurídicos extrapenais aptos à proteção eficaz do patrimônio público. O ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de instrumentos eficazes para a tutela do patrimônio público. A suficiência das ações possessórias para a desocupação de áreas públicas torna desnecessária a intervenção penal com base no art. 20 da Lei 4.947/66, portanto.

Conclui-se que a utilização do Direito Penal como resposta à ocupação irregular de terras públicas revela-se inadequada, à luz dos princípios da intervenção mínima, subsidiariedade, fragmentariedade e lesividade. Ademais, a mobilização do aparato repressivo estatal, num contexto de ocupação motivada por carência habitacional e ausência de políticas públicas efetivas, reproduz o padrão de seletividade já observado no Direito Penal, que habitualmente atinge, com maior intensidade, indivíduos e grupos historicamente vulnerabilizados. A repressão de tais condutas por meio da criminalização não apenas agrava o estigma sobre populações frequentemente vulneráveis, como também ignora as alternativas já disponíveis e aptas a resguardar o interesse público com maior eficiência e menor custo social.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Isaura Florisa Gottschall de. **Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil**. 2023. 158 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.
- BARATTA, Alessandro. Principios de Derecho Penal Mínimo. In: BARATTA, Alessandro. **Criminología y Sistema Penal (Compilación in memoriam)**. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004.
- BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11 edição. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal** – Parte Geral. 17ª edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. *E-book*.

BRASIL. **Lei 4.947, de 6 de abril de 1966**. Fixa normas de Direito Agrário, dispõe sobre o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm). Acesso em: 11 ago. 2025.

CHAVES JUNIOR, Aírto. O esvaziamento dos critérios teórico-dogmáticos da intervenção mínima em matéria penal no Brasil: duas reflexões acerca do abandono do conteúdo material do crime pelos tribunais superiores. **Revista Católica Law Review**, v. 3, n. 3, p. 11-31, nov/2019.

DIAS, Fábio Freitas. O princípio da intervenção mínima no contexto de um Estado social e democrático de direito. **Direito e Democracia**, Canoas, v. 9, n. 1, p. 203-214, jan./jun. 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**. Vol. V. 9. ed. Salvador: *JusPodivm*, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. Derecho Penal Mínimo y Bienes Jurídicos Fundamentales. **Revista de La Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica**, marzo/junio 1992, año 4, número 5, p. 02-08.

FREITAS FILHO, Roberto; LIMA, Thalita Moraes. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. **Universitas Jus**, Brasília, v. 21, p. 1-17, jul./dez. 2010.

GIORGI, Alessandro de. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2006.

GRECO, Rogério. **Direito Penal do Equilíbrio**: uma visão minimalista do Direito Penal. 4 ed. Niterói/RJ: Impetus, 2009.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Almedina, 2020.

JUNIOR, Ricardo Bispo Razaboni; LAZARI, Rafael José Nadim de; LUCA, Guilherme Domingos de. Direito penal mínimo: a teoria do equilíbrio da norma penal. **REGRAD – Revista de Graduação**, UNIVEM, Marília-SP, v. 10, n. 1, p. 245-258, out. 2017.

LANGER, Máximo. What is penal minimalism? **Washington University Law Review**, v. 101, n. 6, p. 2031–2076, jan. 2024.

MALTA, Carolina Souza. Direito penal mínimo no ordenamento jurídico brasileiro: as ideias abolicionistas e alguns pontos de reflexão. **Revista da Ajufe**, Brasília, n. 109, p. 241-259, 2014.

ROXIN, Claus. **Derecho Penal**: Parte General. Tomo I. Traducción y notas Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo, Javier de Vicente Remesal. Madrid: Civitas, 1997.

SANTORO FILHO, Antonio Carlos. **Princípios Constitucionais do Direito Penal**. 1 ed. São Paulo: Verlu Editora, 2020.