



5075070

00135.229284/2025-55



## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

### RECOMENDAÇÃO Nº 09, DE 08 DE AGOSTO DE 2025

Recomenda à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia o arquivamento dos PLs nº 24.847/2023, 24.913/2023, 25.050/2023, 25.138/2023, 25.467/2024, 25.639/2024, 25.682/2025, 25.717/2025, 25.780/2025, que dispõe sobre sanções e impedimentos aos ocupantes e invasores de propriedades.

**O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH** exercício das atribuições previstas no art. 4º da Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, e dando cumprimento às ações do *Grupo de Trabalho para tratar de fatos, iniciativas e ações de violência e criminalização praticadas por grupos como invasão zero, contra movimentos sociais de luta pela terra e território e contrários à garantia de direitos fundamentais dos povos do campo, das águas e das florestas, inclusive leis aprovadas e projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e Assembleias Legislativas dos estados federados* conforme Resolução CNDH nº 25, de 02 de outubro de 2024, e dando cumprimento à deliberação da sua 91ª Reunião Plenária, realizada nos dias 07 e 08 de agosto de 2025,

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal de 1988 tem como princípio a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º), cujos objetivos fundamentais são construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º);

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal de 1988 tem como princípios o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e a inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXI, LIV, LV, CF), assim como os princípios constitucionais implícitos da proporcionalidade, da lesividade e do não retrocesso social;

**CONSIDERANDO** que a Constituição prevê expressamente políticas de reforma agrária (art. 184 e ss., CF) e urbana (art. 182 e ss., CF), sendo o cumprimento da função social da propriedade um dos pressupostos, assim como prevê o reconhecimento, a demarcação e a titulação de territórios indígenas (art. 231, CF) e/ou quilombolas (art. 68, ADCT);

**CONSIDERANDO** que o direito da livre manifestação e expressão é direito constitucional previsto no art. 5º, incisos IV e XVI da Constituição Federal de 1988;

**CONSIDERANDO** os termos do julgamento da ADPF 828, o STF estabeleceu salvaguardas e também a obrigatoriedade de atuação das Comissões de Solução Fundiária em casos de remoções coletivas de pessoas em situação de vulnerabilidade social;

**CONSIDERANDO** a Resolução 510 do CNJ que “regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis”;

**CONSIDERANDO** segundo dados do IBGE no Censo Agropecuário de 2017 e dados fornecidos pela Oxfam, o Brasil possui uma alta concentração fundiária em propriedade de poucos, em que 1% das fazendas ou estabelecimentos rurais no Brasil concentra 45% da área rural;

**CONSIDERANDO** o contexto de conflitos no campo tem permanecido em patamares elevados desde o início dos anos de 2010, com acentuação a partir de 2019, registrando 2.185 ocorrências de conflitos em 2025, conforme dados do caderno *Conflitos no Campo Brasil 2024*, da Comissão Pastoral da Terra - CPT;

**CONSIDERANDO** que em 2024, segundo os dados apresentados pela Comissão Pastoral da Terra, o estado da Bahia registrou 144 conflitos no eixo terra, envolvendo 10.683 famílias;

**CONSIDERANDO** que em 2024, segundo os dados apresentados no *Relatório: Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil*, dados de 2024, produzido pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), foram constatados 10 casos de conflitos territoriais envolvendo povos indígenas no estado da Bahia. E que neste mesmo relatório, foi informado que no ano de 2024 aconteceram 7 assassinatos de pessoas indígenas na Bahia, todas elas da etnia Pataxó;

**CONSIDERANDO** que, desde 2023, tem-se uma mobilização por parte dos ruralistas, organizando-se por meio do grupo Invasão Zero, fundado no estado da Bahia, que articula ruralistas, político-parlamentares e um parte de agentes da segurança pública;

**CONSIDERANDO** que o Movimento Invasão Zero esteve diretamente envolvido nos fatos que culminaram no assassinato da liderança indígena, Fátima Muniz de Andrade, conhecida como Nega Pataxó, do povo Pataxó Hâ-Hâ-Hâe, no município de Ptoquará/BA;

**CONSIDERANDO** os dados da nova edição do estudo Na Linha de Frente: violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil (2023-2024), realizado pelas organizações Justiça Global e Terra de Direitos que apontam que o Estado da Bahia registrou o maior número de assassinatos de Defensores de Direitos Humanos, sendo 10 assassinatos de lideranças que lutam por seus direitos, e 50 casos de violência contra defensores, tornando a Bahia o segundo estado mais violento do Brasil<sup>[1]</sup>;

**CONSIDERANDO** que o deputado federal Pedro Lupion é presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e responsável pelas relações institucionais da Frente Parlamentar Invasão Zero e afirmou, em 2023, que começaram “a delegar um braço da FPA para um tema específico e ficarmos vigilantes para que o ataque ao direito de propriedade acabe”<sup>[2]</sup>;

**CONSIDERANDO** que o Invasão Zero tem proposto ao menos 38 projetos de lei na Câmara dos Deputados que buscam criminalizar os movimentos sociais que têm na tática da ocupação a efetivação de políticas públicas de reforma agrária e reforma urbana<sup>[3]</sup>;

**CONSIDERANDO** que, no dia 07 de junho de 2025, em Ilhéus-BA, ocorreu o 1º Fórum Nacional do Movimento Invasão Zero com a presença de parlamentares, produtores rurais e empresários, em que se teve o incentivo e ensinamento de práticas de violência contra os povos indígenas e sem-terrás<sup>[4]</sup>;

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, na Nota Técnica PFDC nº. 3/2024, de 15 de abril de 2024, caracterizou o Invasão Zero enquanto milícias rurais;

**CONSIDERANDO** que a Justiça Global em 2024 denunciou as ações do Movimento Invasão Zero à Corte Interamericana de Direitos Humanos, caracterizando-as como uma organização criminosa e paramilitar;

**CONSIDERANDO** que em 2024 foi lançada no Congresso Nacional a Frente Parlamentar Mista Invasão Zero, com adesão de 200 parlamentares;

**CONSIDERANDO** que, conforme levantamento realizado pelo Grupo de Trabalho do CNDH em parceria com a Universidade Federal de Jataí e a Universidade Federal do Rio de Janeiro, foram verificados que entre os anos de 2023 e 2025 foram propostos 9 Projetos de Leis na Assembleia Legislativa da Bahia com objetivo de criminalizar a luta social pela reforma agrária no Estado;

**CONSIDERANDO** que os Projetos de Lei nº 24.847/2023; 24.913/2023; 25.138/2023; 25.639/2024; 25.467/2024; PL/25.780/2025 dispõem sobre sanções cíveis, administrativas e criminais pessoas envolvidas em ocupações rurais e urbanas, além de excluir essas pessoas de serem usuárias de programas de assistência social do Estado da Bahia, e impedir que estas pessoas participem de concursos públicos do estado, fazendo, inclusive, cadastro;

**CONSIDERANDO** que o Projeto de Lei nº 25.050/2023 veda que a administração pública compre, mediante licitação ou não, alimentos e produtos agropecuários oriundos de famílias sem-terra, ocupantes e em luta por reforma agrária;

**CONSIDERANDO** que os Projetos de Lei nº 25.682/2025 e 25.717/2025 dispõe sobre a atuação do Estado da Bahia e das Guardas Civis Metropolitanas em reintegrações de posse em áreas rurais;

**CONSIDERANDO** que a União tem competência privativa para legislar sobre Direito Penal e Civil (art. 22, inciso I, CRFB/88), sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, inciso XXVII, CRFB/88), e sobre seguridade social (art. 22, inciso XXII da CRFB/88);

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação de Declaração de Inconstitucionalidade (ADI) 7.715, de relatoria do Ministro Flávio Dino, declarou inconstitucional a Lei nº 12.430/2024 do Estado do Mato Grosso, por invadir a competência privativa da União em legislar sobre matéria de Direito Penal;

**CONSIDERANDO** que os Projetos de Lei citados violam o direito fundamental à igualdade perante a lei (art. 5º, caput, CRFB/88); o princípio da presunção de inocência (art. 5º, inciso LVII, CRFB/88); o direito ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa e à inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXI, LIV, LV, CRFB/88), o direito à intimidade e à proteção dos seus dados pessoais (art. 5º, X, da CRFB/88);

**CONSIDERANDO** que as Guardas Civis Metropolitanas (GCMs) possuem como competência exclusiva a à proteção de bens, serviços e instalações municipais (art. 144, §8º, CRFB/88), e que são subordinadas pelo chefe do poder executivo municipal, segundo o Estatuto Geral das Guardas Municipais, e que, segundo o julgamento da ADPF nº 995, as GCMs não tem atribuição policial;

**CONSIDERANDO** que os Projetos de Lei propostos violam os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de redução da pobreza, da marginalização e das desigualdades promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I, III e IV) e do princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II, CRFB/88);

**CONSIDERANDO** que o Brasil é signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e consagra os princípios da legalidade e da retroatividade (art. 9º, CADH), da garantia da presunção de inocência (art. 8.2, CADH), do direito de reunião e da liberdade de associação (arts. 15 e 16, CADH), do princípio da progressividade (art. 29, CADH) e da interpretação evolutiva da propriedade (art. 21, CADH);

**CONSIDERANDO** que o Brasil possui diversas condenações no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos que envolvam a violência no campo e que exige respostas para seja coibido novas violações, como nos casos Caso Escher e outros vs. Brasil (2009), Sétimo Garibaldi vs. Brasil

(2009), Sales Pimenta vs. Brasil (2022), Tavares Pereira e outros vs. Brasil (2023), Muniz da Silva e outros vs. Brasil (2024);

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação de Declaração de Inconstitucionalidade (ADI) 3.865, de relatoria do Ministro Edson Fachin, estabeleceu a compatibilidade da desapropriação da propriedade produtiva que não cumpra a sua função social;

**CONSIDERANDO** que o Código Penal prevê o tipo penal de esbulho possessório (art. 161, § 1º, II, CP) e que o Superior Tribunal de Justiça, desde 1996, no julgamento do *Habeas Corpus* 4.399-SP, entende que as ocupações para fins de exigir ou pressionar o Estado a efetivar políticas públicas não configura crime em razão da ausência do elemento subjetivo do tipo penal;

**CONSIDERANDO** que o Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), produzido a partir das deliberações da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, instituído pelo Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009 e atualizado pelo Decreto nº 7.177 de 12 de maio de 2010, busca assegurar, em sua Diretriz 07, objetivo III a Garantia do acesso à terra e à moradia para a população de baixa renda e grupos sociais vulnerabilizados, com previsão de ações programáticas de fortalecimento da reforma agrária no âmbito urbano e rural;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 3º da Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do CNDH, segundo o qual a atuação do Estado em situações de conflitos territoriais coletivos deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 5º da Resolução Nº 10/2018 do CNDH, a presença e a permanência das populações e sujeitos coletivos na perspectiva de luta por direitos não pode ser objeto de nenhum tipo de repressão ou perseguição administrativa, civil ou criminal;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 4º, incisos I, II, III e IV, da Lei nº 12.986/14, compete Conselho Nacional dos Direitos Humanos promover medidas necessárias à prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades; fiscalizar a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação; receber representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades; e expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento ou para justificar a impossibilidade de fazê-lo;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 4º, V, do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos;

## **RECOMENDA,**

### **À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA:**

1. Que emita parecer constatando a inconstitucionalidade dos **Projetos de Lei nº 24.847/2023, 25.050/2023, 24.913/2023, 25.138/2023, 25.639/2024, 25.717/2024, PL./25.780/2025**, os quais versam sobre aplicação de sanções administrativas, cíveis e penais a ocupantes de imóveis, inclusive, impedindo-os de acessar benefícios de assistência social do estado, em razão de inconstitucionalidade formal por invadir a competência exclusiva da União para legislar sobre Direito Penal (art. 22, inciso I, CRFB/88), sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, inciso XXVII, CRFB/88), e sobre seguridade social (art. 22, inciso XXII da CRFB/88), e também da inconstitucionalidade material direito fundamental à igualdade perante a lei (art. 5º, caput, CRFB/88); o princípio da presunção de inocência (art. 5º, inciso LVII, CRFB/88); o direito ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa e à inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXI, LIV, LV, CRFB/88), o direito à intimidade e à

proteção dos seus dados pessoais (art. 5º, X, da CRFB/88);

2. Que emita parecer constatando a inconstitucionalidade do **Projeto de Lei nº 25467/2024**, que dispõe sobre “Cadastro Estadual de Invasores de Propriedades Privadas Rurais e Urbanas e dá outras previdências”, e que viola o direito à intimidade e à proteção dos seus dados pessoais (art. 5º, X, da CRFB/88), o princípio da presunção de inocência (art. 5º, inciso LVII, CRFB/88); e o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CRFB/88);

3. Que emita parecer constatando a inconstitucionalidade dos **Projetos de Lei nº 25.682/2025 e 25.717/2025**, que dispõem sobre atuação governamental em ações de reintegração de posse e também sobre a atuação das Guardas Civis Metropolitanas no “combate a invasão de terras”, dada sua inconstitucionalidade formal por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, inciso I, da CRFB/88), e também por as GCMs terem como competência exclusiva a à proteção de bens, serviços e instalações municipais (art. 144, §8º, CRFB/88), e que são subordinadas pelo chefe do poder executivo municipal.

**AO PRESIDENTE E AOS DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA BAHIA:**

4. Que promova o arquivamento definitivo dos **Projetos de Lei nº 24847/2023; 24.913/2023; 25.138/2023; 25.639/2024; 25.717/2024; 25.467/2024; 25.682/2025 e 25.717/2025**; dadas as inconstitucionalidades mencionadas e também em razão de caso aprovados, estes projetos de lei tem potencialidade de aumentar os conflitos territoriais vivenciados na Bahia, bem como, as violações de Direitos Humanos no Estado.

**AO GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA:**

5. Que, caso sancionados, vete integralmente os **Projetos de Lei nº 24847/2023; 24.913/2023; 25.138/2023; 25.639/2024; 25.717/2024; 25.467/2024; 25.682/2025 e 25.717/2025**; dadas as inconstitucionalidades mencionadas e também em razão de caso aprovados, estes projetos de lei tem potencialidade de aumentar os conflitos territoriais vivenciados na Bahia, bem como, as violações de Direitos Humanos no Estado.

**CHARLENE DA SILVA BORGES**

Presidenta

Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH

<sup>[1]</sup> PESQUISA NA LINHA DE FRENTE: violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil (2023-2024)Organização de Direitos Humanos e Justiça Global. Disponível em <<https://terradedireitos.org.br/nalinhadefrente/>> .

<sup>[2]</sup> LANÇADA a Frente Parlamentar da Invasão Zero. Agência FPA, 25 out. 2023. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2023/10/25/lancada-a-frente-parlamentar-da-invasao-zero/>.

<sup>[3]</sup> 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. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/57164/42182>.

<sup>[4]</sup> CAMARGOS, Daniel. Invasão Zero ensina táticas de violência contra indígenas e sem-terra em fórum na Bahia. *Repórter Brasil*, 10 de junho de 2025. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2025/06/invasao-zero-ensaia-taticas-violencia-contra-indigenas-e-sem-terra/>.



Documento assinado eletronicamente por **Charlene da Silva Borges, Presidente**, em 14/08/2025, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no **§ 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020**.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **5075070** e o código CRC **55265D9D**.

---

Referência: Processo nº 00135.229284/2025-55

SEI nº 5075070

SSAUS Quadra 5, Bloco A, 3º andar, sala 304. Asa Sul - Telefone: (61) 2027-3907  
CEP 70308-200 Brasília/DF - <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cndh>