



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

Setor Bancário Norte, Quadra 01, Bloco F, Edifício Palácio da Agricultura - Bairro Asa Norte - CEP 70040-908 - Brasília - DF - www.dpu.def.br
Sede da Defensoria Pública da União

NOTA TÉCNICA Nº 22 - GTM DPGU

Assunto: Sugestões de aprimoramento ao Protocolo de Atuação em Casos de Ocupação de Área Pública ou Privada por Comunidades Indígenas e na Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse.

Interessado: Defensoria Regional de Direitos Humanos no Estado do Rio Grande do Sul – DRDH/RS

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada por meio do Memorando nº 8918325/2026 – DPGU/DNDH/DRDH RS, para que o Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários da Defensoria Pública da União apresente nota técnica contendo sugestões de inclusões e aprimoramentos à minuta de Protocolo de Atuação em Casos de Ocupação de Área Pública ou Privada por Comunidades Indígenas e na Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse, elaborada pelo Ministério Público Federal, no âmbito do PA nº 1.29.000.005236/2024-44.

A demanda destaca, em especial, lacuna relevante na minuta do protocolo, consistente na ausência de previsão expressa de sua aplicação às hipóteses em que órgãos de segurança pública qualificam a ocupação como infração penal, notadamente nos casos de suposto esbulho possessório (art. 161 do Código Penal) ou de conduta prevista no art. 9º da Lei nº 5.741/1971.

Requer-se, assim, manifestação técnica acerca da necessidade de inclusão de dispositivo que vede a autoqualificação policial unilateral da situação como flagrante delito, sem prévia análise judicial.

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A minuta de protocolo apresentada pelo Ministério Público Federal representa avanço relevante na sistematização de diretrizes para atuação estatal em conflitos fundiários envolvendo comunidades indígenas, especialmente ao estabelecer parâmetros para cumprimento de decisões judiciais e mediação de conflitos.

Todavia, conforme apontado no expediente, verifica-se lacuna normativa significativa ao restringir sua incidência às situações de natureza possessória civil, sem contemplar hipóteses em que a intervenção estatal é justificada sob fundamento penal.

Tal omissão revela-se juridicamente sensível por três razões principais:

(i) Risco de desvio do regime protetivo por via penal

A ausência de previsão expressa permite que situações de ocupação sejam enquadradas unilateralmente como crime, especialmente sob o argumento de flagrante de esbulho possessório, afastando, na prática, as garantias estabelecidas no próprio protocolo, como a exigência de ordem judicial e a participação de órgãos de proteção, a exemplo da FUNAI.

(ii) Complexidade jurídica da tipificação do esbulho possessório

O crime previsto no art. 161, §1º, II, do Código Penal exige a presença de elementos objetivos e subjetivos específicos, tais como violência, grave ameaça ou concurso de pessoas, além da finalidade de esbulho. A aferição desses elementos demanda análise jurídica qualificada, incompatível com juízo discricionário unilateral por parte da autoridade policial.

Ademais, à luz da Constituição Federal, a análise da tipicidade penal não pode ser dissociada de fatores como:

- o direito fundamental à moradia (art. 6º);
- a função social da propriedade (art. 5º, XXIII);
- a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III);
- a proteção especial aos povos indígenas (art. 231).

(iii) Histórico de intervenções sem ordem judicial

Registra-se a existência de precedentes concretos de atuação policial baseada em autoqualificação da situação como flagrante delito, sem ordem judicial, sob invocação de institutos como o desforço imediato (art. 1.210, §1º, do Código Civil) ou o estrito cumprimento do dever legal, o que evidencia a necessidade de normatização expressa para evitar a repetição de práticas potencialmente violadoras de direitos humanos.

Nesse contexto, a ausência de disciplina específica no protocolo pode comprometer sua efetividade, permitindo a utilização da via penal como mecanismo de flexibilização indevida das garantias fundamentais asseguradas às comunidades indígenas.

III – SUGESTÃO DE INCLUSÃO NORMATIVA

Diante do exposto, entende-se juridicamente necessária a inclusão de dispositivo expresso no protocolo, com a seguinte redação sugerida:

Art. X. O presente Protocolo aplica-se igualmente às situações em que os órgãos de segurança pública qualifiquem a ocupação de área por comunidades indígenas como infração penal, inclusive nas hipóteses previstas no art. 161 do Código Penal e no art. 9º da Lei nº 5.741/1971.

Parágrafo único. A verificação da ocorrência de crime de esbulho possessório, ainda que sob a forma de flagrante delito, não poderá ser realizada unilateralmente pelos órgãos de segurança pública, sendo necessária análise judicial prévia, ressalvadas as hipóteses de flagrante caracterizado por violência ou grave ameaça com risco imediato à vida, caso em que deverão ser imediatamente comunicados o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI, vedada qualquer intervenção baseada exclusivamente na autoqualificação policial da situação fática como criminosa.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários da Defensoria Pública da União opina pela necessidade de aprimoramento da minuta do protocolo, mediante inclusão de dispositivo que:

- a) estenda expressamente sua aplicação às hipóteses de enquadramento penal das ocupações;
- b) vede a autoqualificação policial unilateral da situação como flagrante delito de esbulho possessório;
- c) reafirme a exigência de controle judicial prévio como garantia fundamental;
- d) assegure a participação institucional dos órgãos de proteção aos direitos das comunidades indígenas.

A medida proposta visa conferir maior coerência normativa ao protocolo, prevenir violações de direitos humanos e assegurar a observância do devido processo legal em contextos de elevada vulnerabilidade social.





A autenticidade do documento pode ser conferida no site
http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **8952290** e o
código CRC **0D27FE92**.

08038.004873/2025-32

8952290v4

Criado por [rodrigo.guimaraes](#), versão 4 por [paulo.oliveira](#) em 04/05/2026 15:26:50.