

PROJETO DE LEI Nº ,DE 2026

(Do Sr. Rodolfo Nogueira)

Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para incluir entre os atos de terrorismo a invasão ou ocupação de imóvel rural que impeça o exercício da posse ou da atividade produtiva.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para incluir entre os atos de terrorismo a invasão ou ocupação de imóvel rural que impeça o exercício da posse ou da atividade produtiva.

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

"Art. 2º

§ 1º

.....

VI – invadir ou ocupar imóvel rural alheio impedindo, no todo ou em parte, o exercício da posse ou da atividade produtiva nele desenvolvida.

.....

§ 3º A conduta prevista no inciso VI do § 1º deste artigo configura-se ainda que:

I – recaia sobre parte da área do imóvel, sobre suas vias internas, acessos ou servidões, desde que disso resulte o impedimento previsto no inciso VI;



II – não implique a expulsão ou o afastamento físico do possuidor;

III – seja praticada de forma reiterada ou intermitente, ou perdure pelo tempo necessário à inviabilização do ciclo produtivo;

IV – recaia sobre área objeto de procedimento administrativo de desapropriação, demarcação, titulação ou regularização fundiária ainda não concluído.

§ 4º Incorre nas mesmas penas quem, de forma coletiva e organizada, impede o ingresso, a circulação ou a saída de pessoas, animais, máquinas, insumos ou produção do imóvel rural, interrompe o fornecimento de água ou de energia elétrica destinado à atividade produtiva, ou impede a realização do plantio, do trato cultural, da colheita, do manejo do rebanho ou do escoamento da produção, desde que da conduta resulte a inviabilização, total ou parcial, da atividade produtiva.

§ 5º Presentes todos os elementos do inciso VI do § 1º ou do § 4º deste artigo, a finalidade social, reivindicatória ou de contestação de política pública não constitui, por si só, causa de exclusão da tipicidade, observado o disposto no § 6º.

§ 6º Não se aplica o disposto no inciso VI do § 1º e no § 4º deste artigo às manifestações, reuniões, passeatas e demais formas de expressão coletiva de caráter pacífico e transitório que não impeçam o pleno exercício da posse nem inviabilizem a atividade produtiva, às quais permanece integralmente aplicável a ressalva do § 2º." (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO



O direito de propriedade é garantia fundamental inscrita no art. 5º, incisos XXII e XXIII, da Constituição Federal. No meio rural, essa garantia assume dimensão adicional: dela dependem a produção de alimentos.

Os números do setor evidenciam o que está em jogo. Segundo o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea/Esalq-USP), em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Produto Interno Bruto do agronegócio brasileiro alcançou R\$ 3,20 trilhões em 2025, com crescimento de 12,20% sobre o ano anterior. Com esse resultado, o setor respondeu por 25,13% de toda a economia nacional, ante 22,9% em 2024. Em outras palavras, um quarto da riqueza produzida no País tem origem no campo.¹

O ponto central desta proposição é o seguinte: a resposta que o ordenamento oferece hoje ao proprietário rural é manifestamente desproporcional à agressão que ele sofre. O esbulho possessório figura entre as infrações de menor potencial ofensivo, submetido a rito sumaríssimo e a institutos despenalizadores que esvaziam qualquer efeito dissuasório. Quem invade sabe que o risco é baixo. Quem é invadido sabe que a proteção é frágil.

Essa assimetria produz um efeito perverso e bem documentado: a invasão se tornou método. Não se trata de episódios isolados nem de ocupações espontâneas de famílias sem alternativa. Trata-se de ações coordenadas, com logística, financiamento e comando, que se repetem justamente porque o custo de praticá-las é irrisório diante do resultado pretendido.

A presente proposta enfrenta esse desequilíbrio no ponto em que ele efetivamente se encontra: o da qualificação jurídica da conduta. Tomar a terra de quem produz, pela força do número e do fato consumado, não é conflito civil entre particulares. É ataque à base material da vida de uma família e à segurança de toda uma atividade econômica. A lei precisa dizer isso com clareza.

Ao incluir entre os atos de terrorismo a invasão ou ocupação de imóvel rural que impeça o exercício da posse ou da atividade produtiva, a proposição alcança

¹<https://cepea.org.br/br/releases/pib-agro-cepea-pib-do-agronegocio-cresce-expressivos-12-em-2025.aspx>



três resultados simultâneos. Primeiro, eleva a resposta estatal ao patamar compatível com a gravidade da agressão. Segundo, permite que incidam sobre a conduta os demais dispositivos da Lei nº 13.260, de 2016, inclusive os relativos aos atos preparatórios, à organização e ao financiamento da atividade, alcançando não apenas quem está fisicamente na área, mas quem planeja, custeia e comanda a ação. Terceiro, produz o efeito dissuasório que hoje inexistia.

Delimitado o objeto, cabe explicitar a técnica adotada na descrição da conduta. A proposição não remete a tipo penal previsto em outro diploma nem depende de conceito definido alhures: descreve diretamente, no corpo da própria Lei nº 13.260, de 2016, os elementos da conduta alcançada. Exige-se invasão ou ocupação de imóvel rural e, como resultado, o impedimento, total ou parcial, do exercício da posse ou da atividade produtiva nele desenvolvida.

Essa opção é deliberada. O ordenamento reconhece formas distintas de agressão à posse — o art. 1.210 do Código Civil assegura ao possuidor ser mantido na posse em caso de turbulação e restituído em caso de esbulho —, e o art. 161, § 1º, inciso II, do Código Penal descreve hipótese típica específica, com elementares próprias. Nenhum desses diplomas, contudo, estabelece conceito geral que vincule sua utilização em toda a legislação. Construir a nova figura por remissão a qualquer deles transferiria para o intérprete uma controvérsia desnecessária sobre o alcance do conceito emprestado.

Ao descrever a conduta por seus próprios elementos, a proposição afasta essa controvérsia e atende à exigência de taxatividade que rege a lei penal. O que define a incidência da norma não é a denominação atribuída à conduta, mas a verificação objetiva de dois fatos: a invasão ou ocupação de imóvel rural alheio e o impedimento dela decorrente sobre a posse ou a atividade produtiva.

Ocorre que boa parte das ações capazes de gerar graves conflitos no campo pode não assumir a forma clássica da retirada integral do possuidor. O bloqueio de acessos à propriedade, a ocupação de parcela da área, o impedimento do plantio ou da colheita e outras formas de permanência que restrinjam materialmente o exercício da posse podem produzir efeitos concretos tão graves quanto a tomada integral do imóvel.



O resultado de uma interpretação excessivamente restritiva seria evidente: o produtor que permanece formalmente na propriedade, mas se vê impedido de acessar parte da área, movimentar máquinas, manejar o rebanho, realizar o plantio, colher ou escoar a produção pode sofrer prejuízo equivalente ou até superior ao daquele que foi fisicamente afastado da área.

O § 3º ora proposto cumpre, nesse contexto, função de segurança jurídica. O dispositivo esclarece que o impedimento exigido pelo inciso VI pode configurar-se sem a tomada integral do imóvel e sem a expulsão física do possuidor. A conduta pode recair sobre parte da propriedade, suas vias internas, acessos ou servidões, desde que disso resulte o impedimento; pode assumir caráter reiterado ou intermitente, ou perdurar pelo tempo necessário à inviabilização do ciclo produtivo; e pode ocorrer ainda que a área esteja submetida a procedimento administrativo de desapropriação, demarcação, titulação ou regularização fundiária não concluído.

Registre-se que o § 3º não amplia o tipo. Todas as suas hipóteses permanecem condicionadas ao resultado já exigido pelo inciso VI, limitando-se o dispositivo a explicitar situações em que esse resultado se verifica. Não há, portanto, descompasso entre a conduta descrita no inciso e as circunstâncias esclarecidas no parágrafo.

Essa previsão é especialmente importante. A existência de procedimento administrativo em curso não transfere, por si só, a posse do imóvel nem constitui autorização para sua ocupação. Enquanto não houver alteração juridicamente válida da situação possessória, a pretensão administrativa ou reivindicatória não pode substituir os procedimentos estabelecidos pelo próprio Estado.

O § 4º alcança condutas que, mesmo sem a ocupação física do imóvel, produzem efeitos concretos sobre seu uso e sobre a atividade produtiva: o impedimento do ingresso, da circulação ou da saída de pessoas, animais, máquinas, insumos ou produção; a interrupção do fornecimento de água ou de energia elétrica destinado à atividade produtiva; e o impedimento do plantio, do trato cultural, da colheita, do manejo do rebanho ou do escoamento da produção.



Também nesse caso a proposição estabelece limites objetivos. Não basta a ocorrência isolada de uma dessas condutas: exige-se atuação coletiva e organizada e que dela resulte a inviabilização, total ou parcial, da atividade produtiva.

A finalidade da norma é impedir que diferenças puramente formais na maneira de execução da conduta produzam respostas jurídicas artificialmente distintas quando o resultado material é a restrição da posse ou a paralisação da atividade rural.

Quanto à relação entre a nova figura e a proteção constitucional das manifestações, a proposição estabelece limite expresse.

O que o § 5º ora proposto estabelece é o limite lógico dessa proteção. Presentes todos os elementos objetivos descritos no novo inciso VI ou no § 4º, a simples alegação de propósito social, reivindicatório ou de contestação de política pública não basta, por si só, para afastar a tipicidade.

Manifestar-se, reunir-se, protestar, reivindicar e contestar políticas públicas constituem formas legítimas de participação política e social. Outra situação é a prática das condutas expressamente tipificadas pela norma contra imóvel rural. A finalidade reivindicatória não transforma automaticamente uma conduta materialmente ilícita em manifestação constitucionalmente protegida.

Por essa razão, o § 6º delimita expressamente o campo protegido. Manifestações, reuniões, passeatas e demais formas de expressão coletiva de caráter pacífico e transitório que não impeçam o pleno exercício da posse nem inviabilizem a atividade produtiva permanecem integralmente sob a ressalva do § 2º do art. 2º da Lei nº 13.260, de 2016. A distinção é objetiva e verificável: a manifestação que se expressa e se dissolve não se confunde com a ocupação que retira do possuidor o pleno exercício da posse ou paralisa a produção. Preserva-se, assim, o núcleo essencial do direito de reunião e de manifestação, assegurado pelo art. 5º, incisos IV, IX e XVI, da Constituição Federal.

Merece registro, ainda, um efeito sistêmico relevante da técnica adotada. Uma vez caracterizada determinada conduta como ato de terrorismo nos termos da Lei nº 13.260, de 2016, incidem os demais dispositivos do próprio diploma, observados os requisitos específicos de cada tipo penal. A legislação já disciplina a



promoção, constituição, integração ou auxílio a organização terrorista, os atos preparatórios e o financiamento destinado ao planejamento, preparação ou execução dos crimes nela previstos

Alcança-se, dessa forma, não apenas a execução material da conduta, mas, quando preenchidos os respectivos requisitos legais e demonstrada a responsabilidade individual, também aqueles que promovem, organizam, auxiliam, financiam ou praticam atos preparatórios destinados à sua realização.

Registre-se, por fim, que a qualificação como ato de terrorismo produz consequências constitucionais expressas. O art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal determina que o terrorismo é crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia. Não se trata, portanto, de efeito criado por esta proposição, mas de decorrência do regime constitucional aplicável aos atos que a legislação qualifica como terrorismo.

A segurança jurídica no campo é pressuposto do investimento, do crédito, da produção de alimentos e da geração de empregos. Sem a confiança de que a posse e a propriedade serão protegidas pelo Estado, comprometem-se o planejamento da safra, o financiamento da atividade e os investimentos necessários à continuidade da produção rural.

Por essas razões, solicito o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputado RODOLFO NOGUEIRA

PL/MS

