

# DESAPROPRIAÇÃO POR CONFISCO E POR ZONA

Alceu Cicco\*

## Resumo

O presente artigo contempla como objetivo dissertar acerca do instituto da desapropriação, focando, sobretudo, duas das modalidades previstas na Constituição de 1988, quais sejam: a desapropriação por confisco, bem como a desapropriação por zona, confrontando esta última com a contribuição de melhoria. Nesse contexto, buscar-se-á elucidar os vários desmembramentos da desapropriação, instituto de natureza administrativa, cujo interesse certamente sai do campo doutrinário e reflete seus efeitos na vida prática, rotineira do corpo social.

**Palavras-chave:** Desapropriação. Desapropriação por confisco. Desapropriação por zona. Constituição Federal de 1988. Natureza administrativa.

## 1 Introdução

O presente artigo contempla como objetivo dissertar acerca do Instituto da Desapropriação, focando, sobretudo, duas das modalidades previstas na Constituição de 1988, quais sejam: desapropriação por zona, desapropriação – expropriação – por confisco.

Relevante, a priori, definir o que vem a ser a expressão desapropriação, entendida, conforme explana Di Pietro, como o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados,

---

\* O autor é graduando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília.

mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.<sup>1</sup>

Outro dado que também merece destaque é o de que a competência para legislar sob a desapropriação é unicamente da União, como dispõe o artigo. 22, inciso II da Constituição Federal (TJDF, RDA 39/208). Mas, no que tange à competência para promover a desapropriação, cada espécie terá a sua peculiaridade.

Um rápido exame em nossas Constituições revela que, se de um lado sempre se garantiu o direito de propriedade, de outro, nunca se proibiu a desapropriação. Esses dois direitos, o de propriedade do administrado e o de desapropriação do Estado, como ocorre em outros países, sempre conviveram em nosso ordenamento jurídico. Sergio de Andréia Ferreira assevera que:

Nossa tradição constitucional evidencia em normas expressas a convivência de duas noções: ao mesmo tempo que se garante o direito de propriedade, ressalva-se, sempre, a possibilidade de desapropriação.<sup>2</sup>

Diógenes Gasparini afirma que a faculdade constitucional para desapropriar é necessária, visto que nem sempre o Estado pode alcançar os fins a que se propõe pelos meios que o Direito Privado oferece e regula. O proprietário do bem necessário útil ou de interesse social para o Estado resiste às suas pretensões de compra, por não querer vender ou por não lhe interessar o preço oferecido, impedindo, com essa resistência, a realização do bem comum. Nesses casos, como em outros, somente a desapropriação

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 170.

<sup>2</sup> FERREIRA, Sergio de Andréia. *Direito administrativo didático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 191.

*Revista Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

restaura a prevalência do interesse público, em face do interesse particular, retirando do proprietário, mediante indenização, a sua propriedade.

A desapropriação, como se verifica, é o mais eficaz e também o mais grave instrumento – em conformidade com o proferido por Gasparini – de que dispõe o Estado para intervir na propriedade quando esta lhe é necessária, útil ou de interesse social.

No entanto, o que se pretende aqui estudar é uma pequena parcela dentro desse ramo do Direito Administrativo que é a desapropriação, focando a análise, prioritariamente, na desapropriação por confisco, como também, naquela referente às áreas que se valorizam extraordinariamente em consequência da obra ou do serviço público, denominada desapropriação por zona.

## **2 Desapropriação: evolução no direito brasileiro**

A primeira Constituição Brasileira, a Imperial, de 1824, no artigo 179 inciso XXII, garantiu o direito de propriedade “em toda a sua plenitude”, aditando, porém, que “se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, ele será previamente indenizado do valor dela”. Antes disso, uma lei de 25 de maio de 1821 prescreveu que a ninguém se tirasse a propriedade, quaisquer que fossem as necessidades do Estado, sem que, previamente, se ajustasse o preço a pagar ao interessado pelo erário, no momento da entrega.

A Constituição de 1824 deixou à lei ordinária a definição dos casos de desapropriação, o que foi feito pela Lei nº 422, de 1826, que especificou as hipóteses de necessidade pública e utilidade pública mantidas em todas as Constituições posteriores e definidas pelo artigo 590 do Código Civil de 1916 (não repetido no Código atual).

Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

Posteriormente, na Constituição de 1821, o artigo 72, § 17, assegurou o direito de propriedade em toda a plenitude, “salvo desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”.

No entanto, na Constituição de 1934, o direito de propriedade é garantido, não podendo ser exercido contra o interesse social ou coletivo - sendo excluída a expressão em toda a sua plenitude. À exigência de indenização prévia, acrescentou-se a de indenização justa (art. 113, item 17), excluída na Carta de 1937 (art. 122, item 14). Na vigência dessa Constituição, foi editado o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que fundiu em uma única modalidade – utilidade pública – as hipóteses de utilidade pública e necessidade pública referidas no artigo 590 do Código Civil de 1916 e na própria Constituição.

Com o advento da Constituição de 1946, exigia-se que a indenização fosse prévia, justa e em dinheiro. O artigo 147 previa a justa distribuição da propriedade em consonância com a idéia de supremacia do interesse social que então prevalecia. Foi nessa Constituição que se instituiu a desapropriação por interesse social, sob inspiração do princípio da função social da propriedade, embora não se empregasse essa expressão no texto constitucional.

Por intermédio da Emenda Constitucional nº 10, de novembro de 1964, foi instituída outra modalidade de desapropriação por interesse social, que visava, especificamente, à reforma agrária, permitindo-se que a indenização fosse feita em títulos da dívida pública, quando se tratasse de latifúndio como definido em lei, excetuadas as benfeitorias úteis e necessárias, que seriam pagas em dinheiro.

É relevante fazer menção ao fato de que o Ato Institucional nº 9 de 1969 não mais exigiu que a indenização fosse prévia na desapropriação para

*Revista Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

reforma agrária. Tal desapropriação foi disciplinada pelo Decreto-lei nº 554, de abril de 1969, depois revogado pela Lei Complementar nº 76, que hoje disciplina a matéria, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 88.

Com a Constituição de 1967, mantiveram-se as mesmas hipóteses de desapropriação, as quais a Constituição de 1988 acrescentou nova modalidade, prevista no artigo 182, § 4º, inciso III, em que o pagamento da indenização também pode ser feito em títulos da dívida pública. É mais uma hipótese de desapropriação por interesse social, de competência exclusiva do Município, inspirada no princípio da função social da propriedade, pois incide sobre os imóveis que não atendem a essa função. Essa modalidade está disciplinada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257).

A atual Constituição prevê ainda uma hipótese de desapropriação sem indenização, que incidirá sobre terras onde se cultivem plantas psicotrópicas<sup>3</sup> legalmente proibidas (art. 243), disciplinada pela Lei nº 8.257 de 1991. Será, portanto, esta última classificação acerca da desapropriação, ademais da desapropriação por zona, o objeto de pesquisa, bem como enfoque principal deste trabalho acadêmico.

### **3 Esclarecimentos acerca da intervenção do estado na propriedade**

A intervenção do Estado na propriedade corresponde a toda atividade estatal que, compulsoriamente, retira ou restringe direitos dominiais dos particulares. A Constituição Federal dá suporte à intervenção do Estado na propriedade. De um lado, assegura o direito de propriedade (art.5, XXII), ao

---

<sup>3</sup> Lei nº 8.257, Art 2º “Para efeito desta Lei, plantas psicotrópicas são aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente proscrita, plantas estas elencadas no rol emitido pelo órgão sanitário competente do Ministério da Saúde”.

mesmo tempo em que o condiciona ao atendimento da função social. Deve haver, portanto, uma conciliação entre a garantia de propriedade individual e a função social dessa propriedade. A intervenção na propriedade particular pode ter fundamento na necessidade ou utilidade pública, ou no interesse social, mas esse fundamento há de vir expresso em lei federal para autorizar o ato interventivo, que tanto pode ser praticado pela União, como pelos Estados-membros e Municípios. As normas de intervenção na propriedade são privativas da União; os atos executivos ou regulamentares do uso da propriedade podem ser do Estado-membro ou do Município, nos limites de sua competência territorial e institucional.

Dentre os atos de intervenção estatal na propriedade, destaca-se a desapropriação, que é a mais drástica das formas de manifestação do poder de império, ou seja, da Soberania interna do Estado no exercício de seu domínio eminente sobre todos os bens existentes no território nacional. Mas o poder expropriatório, conquanto discricionário nas opções de utilidade pública e interesse social, só é legitimamente exercitável nos limites traçados pela Constituição e nos casos expressos em lei, observado o devido procedimento legal.

Desapropriação ou expropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Estado (ou seus delegados) retira compulsoriamente a propriedade particular, por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, mediante justa indenização. Aparecem nesse conceito algumas características deste instituto, como: a) aspecto formal com a menção a um procedimento; b) sujeito ativo: Poder Público ou seus delegados; c) pressupostos: necessidade pública, utilidade pública ou interesse social; d) sujeito passivo: o proprietário do bem; e) objeto: a perda de um bem; e f) reposição do patrimônio do expropriado por meio de justa indenização.

A desapropriação é um procedimento que compreende duas fases: declaratória e executória. Na fase declaratória, o Poder Público declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação. A declaração pode ser feita tanto pelo Poder Executivo (por meio do decreto), como pelo Poder Legislativo (por meio de lei). No último caso, caberá ao Poder Executivo tomar as medidas necessárias à sua efetivação (art.6 e 8 do Decreto-Lei n. 3.365/41). Quando a desapropriação recair sobre bens públicos, a autorização legislativa é obrigatória. Convém observar que os bens de domínio dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão ser desapropriados pela União e o dos Municípios pelos Estados (art.2, § 2 do Decreto-Lei n. 3.365/42). Dessa forma, pode-se concluir que os bens da União não são expropriáveis e que o Município não tem poder expropriatório sobre os bens de outras pessoas federativas.

Na fase executória, o Poder Público adota as medidas necessárias à efetivação da desapropriação. Na hipótese de haver acordo entre o Poder Público e o expropriado a respeito da indenização, a fase executória será administrativa. Caso contrário, segue-se a fase judicial, que observará o rito especial previsto em lei.

A desapropriação é, em verdade, um modo *sui generis* de aquisição de propriedade. Pela forma através da qual se consuma, é considerada como forma originária de aquisição de propriedade. Dizer-se que a desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade significa que ela não provém de nenhum título anterior, sendo suficiente para instaurar a propriedade em favor do Poder Público. Do caráter originário de aquisição da propriedade, decorrem as seguintes conseqüências: o bem expropriado torna-se insuscetível de reivindicação (art.35 do Decreto-Lei n. 3.365/41) e os ônus reais que incidam sobre o imóvel extinguem-se, pois ficam sub-rogados no preço (art.31 do Decreto-Lei n. 3.365/41).

Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

A indenização, cuja regra fundamental está contida no art.5, XXIV da CF, decorre da necessidade de se buscar o equilíbrio entre o interesse público e o particular, visto que o particular, ao perder a propriedade, será compensado com o valor correspondente, devendo, portanto, a indenização ser prévia, justa e em dinheiro. No caso da desapropriação urbanística (art.182, § 4, III da CF), o pagamento poderá ser em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor da indenização e os juros legais. Na hipótese de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária (art.184 da CF), a indenização será prévia e justa e em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro (art. 184 § 1da CF).

A Constituição de 1988 previu, no artigo 243, uma hipótese de desapropriação sem indenização. No entanto, a medida aí prevista configura verdadeiro confisco, assim entendida, a apropriação que o Estado faz dos bens particulares, sem indenizar seus respectivos donos, em caráter de pena imposta aos mesmos; essa modalidade está disciplinada pela Lei n 8.257 de 26-11-91. Com exclusão dessa hipótese única de desapropriação sem indenização, em todas as demais deve ser apurado o valor considerado necessário para recompor, integralmente, o patrimônio do expropriado, de tal modo que ele não sofra qualquer redução. Desse modo, são parcelas componentes da indenização a correção monetária, os juros compensatórios, os juros moratórios, os honorários advocatícios, as custas, as perdas e os danos.

Em regra, os bens desapropriados destinam-se a integrar o patrimônio das pessoas jurídicas políticas que fizeram a desapropriação (União, Estados, *Revista Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.



Municípios e Distrito Federal) ou das pessoas públicas ou ainda daquelas que desempenham serviços públicos por delegação do Poder Público. Entretanto, há casos em que os bens desapropriados podem ser transferidos a terceiros, justamente por ter sido esta a finalidade expropriatória, hipóteses em que a destinação dos bens ao Poder Público é provisória, como ocorre nos casos de desapropriação por zona, desapropriação para fins de urbanização, desapropriação para fins de criação ou ampliação de distritos industriais, desapropriação por interesse social, desapropriação para assegurar o abastecimento da população e também, desapropriação confiscatória.

#### **4 Desapropriação por confisco**

A história revela períodos em que o Poder Público, embora timidamente, procurou corrigir rumos através da via legislativa. É possível mencionar a Lei 601, de 18 de setembro de 1850 (chamada Lei de Terras), a Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 (dito Estatuto da Terra) e a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. A primeira visou, especialmente, a separação dos patrimônios fundiários públicos e particulares, enquanto a segunda estabeleceu normas sobre reforma agrária e política agrícola; por sua vez, a vigente Constituição Federal busca instrumentalizar o Estado redemocratizado para a resolução do problema. É consensual, entretanto, não está resolvido o velho impasse: direito de propriedade x direito à terra, decorrência lógica de equívocos históricos e da falta de vontade política.

Ultimamente, não bastasse essa delicada situação, surgiu um complicador, representado pelo cultivo ilegal de plantas psicotrópicas em imóveis rurais, como acontece em outros países. Os dois problemas constituem, especialmente se conjugados, fator capaz de comprometer a própria estabilidade política/institucional em algumas áreas do território

nacional. Portanto, foi oportuníssima a iniciativa do legislador constituinte de 1988, ao estender às terras rurais cultivadas com plantas psicotrópicas o ônus da expropriação, tentativa evidente de desencorajar tais culturas.

No artigo 5º, incisos XXII ao XXX de nossa Constituição Federal, encontra-se a garantia do direito da propriedade; ademais, no art. 184, contempla-se a desapropriação do imóvel descumpridor de função social. Importante mencionar que esta função está definida pela Lei nº. 4.504/64 (Estatuto da Terra) em seu art. 2º, §1º, onde se lê:

A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

À época da edição dessa Lei, não havia, ou se havia, eram insignificantes, casos de terras rurais cultivadas ilegalmente com plantas psicotrópicas. Não obstante, tempos depois, o Constituinte acrescentou à Carta Maior o art. 243, estabelecendo normas preventivas e repressivas sobre o assunto. Mais do que isso, viu na reversão de tais terras ao patrimônio público, embora com expressa destinação à colonização e ao cultivo de alimentos ou de medicamentos, uma fonte de provisão de terras para a reforma agrária. O citado artigo explana que:

As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentos sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único: Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico

ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializado no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.

Interpretando, sistematicamente, tal dispositivo, fica evidenciada a intenção do legislador: dar à apreensão das terras ilegalmente cultivadas com plantas psicotrópicas, que são precisamente “aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente proscrita” (Lei nº 8.257/91, art. 2º), o caráter de confisco, instituto jurídico distinto da desapropriação, que pressupõe sempre indenização. Ora, se a desapropriação de tais terras não corresponde a qualquer indenização, está-se diante de confisco. No que tange a esse fato, Maria Helena Diniz assevera que:

Quanto à desapropriação de glebas de terra em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas, prevista no artigo 243 da Constituição e disciplinada pela Lei nº 8.257, de 26-11-91, pode-se dizer que se equipara ao confisco, por não assegurar ao expropriado o direito à indenização. Pela mesma razão, teria sido empregado o vocábulo expropriação, em vez de desapropriação.

Não é qualquer cultura de plantas psicotrópicas que dá margem a esse tipo de desapropriação, mas apenas aquela que seja ilícita, por não estar autorizada pelo Poder Público e estar incluída em rol elencado pelo Ministério da Saúde.

No parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional, é previsto o confisco de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o qual reverterá em benefício de instituições e pessoal especializado no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.

O processo de desapropriação, no caso, segue as regras específicas constantes na Lei nº 8.257, com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.<sup>4</sup>

Definitivamente, o que caracteriza o confisco – e conseqüentemente descaracteriza a pretensa desapropriação – é a inexistência de previsão legal de indenização, visto que é tradição do Direito brasileiro ser a indenização corolário da desapropriação. No que se refere a esse tema, João Bosco ensina que:

Sequer o fato de a Constituição Federal ter utilizado, na redação daquele art. 243, o termo expropriação e não desapropriação despe o instituto das características de confisco, de forma a não haver interesse prático em ver-se implantado um *tertius genus*, no caso a expropriação sem indenização, ao lado da pré-existente desapropriação, que implica indenização, e do confisco, embora sujeito ao devido processo legal, sem indenização ou algo que o valha. Afinal, a desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária, regida por legislação distinta, a Lei Complementar nº 76, de 06/julho/1993, é decorrência da intervenção do Estado no domínio econômico, amplamente fundamentado na Constituição Federal, art. 170, enquanto o confisco de terras com cultivo ilegal de plantas psicotrópicas é, antes de mais nada, pena imposta a quem se houve anti-socialmente, através do plantio, do cultivo e/ou da colheita das referidas plantas psicotrópicas. Não há, pois, como confundir ambos os institutos, quer pela suas naturezas jurídicas, quer pelos objetivos a que se destinam.

Assentado tratar-se de confisco, efetivamente, resta demonstrado o seu caráter de pena, raciocínio reforçado pelo teor do próprio CP, no art. 91, pois as terras objeto do confisco somente o são pelo fato de se terem convertido em instrumento de crime.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 174.

<sup>5</sup> MEDEIROS, João Bosco. *Confisco de terras*. Disponível em: <[http://www.jfjb.gov.br/esmafe/pdf\\_esmafe/CONFISCO%20DE%20TERRAS.pdf](http://www.jfjb.gov.br/esmafe/pdf_esmafe/CONFISCO%20DE%20TERRAS.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2006.

Como a desapropriação incide sobre o bem, a sua natureza jurídica é, indiscutivelmente, de direito real. A desapropriação estudada incide sobre glebas (terreno próprio para cultura), portanto, incide sobre um bem imóvel e é de direito real. Ou seja, essa modalidade de desapropriação é uma forma de confisco ou sanção. José dos Santos Carvalho Filho a nomeou de desapropriação confiscatória<sup>6</sup>. A jurisprudência também tem entendido dessa maneira, como podemos observar no seguinte julgado:

A expropriação de terras previstas no art. 243 da Constituição Federal tem natureza jurídica de pena, visando sancionar o uso da propriedade para o cultivo de plantas ilícitas<sup>7</sup>, bem como em outras decisões dessa mesma Corte<sup>8</sup>.

Outro fato importante relaciona-se com a caracterização da área de localização do imóvel que foi objeto de discussão na jurisprudência do TRF da 5ª Região<sup>9</sup>, quando aquela Corte determinou que a expropriação da gleba é toda a extensão de terra pertencente ao responsável pelo cultivo de plantas psicotrópicas, e não apenas a faixa onde fora encontrado o plantio. Pautando-se na argumentação de que "se o constituinte pretendesse restringir a extensão da norma que dispõe acerca da expropriação de terras onde se encontram plantios de *cannabis sativas*, teria utilizado expressões usuais, como "a porção da gleba onde foram localizadas plantas psicotrópicas", ou designação semelhante".

---

<sup>6</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 665.

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível n.º 171053-PE. 2ª Turma. Relator: Desembargador Araken Mariz. *Diário da Justiça*, Brasília, 09 fev. 2001.

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível n.º 13308-PE. 1ª Turma. Relator: Desembargador Hugo Machado. *Diário da Justiça*, Brasília, 07 abril 1995.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

*Revista Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

Mais adiante, esse mesmo Tribunal<sup>10</sup> decide pela "expropriação das glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas e não de toda a área de terras pertencentes ao responsável [...]". Surgindo assim, novo entendimento de que a expropriação só se daria na porção de terra onde foi cultivado o plantio dessas plantas e não de toda a propriedade do responsável pelas culturas.

Entretanto, o entendimento que adota a doutrina majoritária é o mesmo adotado por José dos Santos Carvalho Filho que diz: "a desapropriação deve alcançar a propriedade integralmente, ainda que o cultivo se dê apenas em parte dela"<sup>11</sup>.

O procedimento é de rito especial e está disciplinado pela Lei n.º 8.257/91 com a subsidiariedade do Código de Processo Civil. A petição inicial, além de obter os requisitos próprios desse instituto de expropriação, deverá atender aos requisitos do artigo 282 do CPC.

O juízo competente para decidir as desapropriações de glebas que cultivam plantas psicotrópicas será a Justiça Federal no foro da localidade da coisa, conforme o artigo 95 do Código de Processo Civil e art. 109, inciso I da Constituição Federal. Ademais, o sujeito ativo será sempre a União, representada pela Advocacia - Geral da União, por meio de suas Procuradorias Regionais da União, localizadas nos Estados, segundo disposto no artigo 9º da Lei Complementar nº 73, 10/02/93 e art. 131 da Constituição Federal.

O sujeito passivo será o possuidor, posseiro ou ocupante por qualquer título que cultive ilegalmente plantas psicotrópicas. Verifica-se então, que

---

<sup>10</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível n.º 180933-PE. 1ª Turma. Relator: Desembargador Castro Meira. *Diário da Justiça*, Brasília.

<sup>11</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 666.

*Revista Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

essa desapropriação não será apenas da propriedade, mas também da posse. Por conseguinte, se não for comprovada a posse ou propriedade do imóvel, não constituirá óbice ao procedimento expropriatório de terras utilizadas para o cultivo de ervas psicotrópicas, consoante jurisprudência do TRF 5ª região/REO – 16814.

A culpa *in vigilando*, que é passível de argumentação, é matéria que discute se o proprietário ou possuidor teve ou não a culpa pelo cultivo ilegal, visto que, ficou impossibilitado de exercer o poder de vigia sobre as terras apontadas pelo cultivo ilegal ou se houve a negligência que, por desleixo ou desinteresse, deixou de vigiar a terra ou de dar a função social à mesma.

Em um determinado caso concreto, a jurisprudência do TRF da 5ª Região<sup>12</sup> decidiu pelo improvimento da desapropriação, por considerar que deve ser observado o dolo e a culpa do proprietário, uma vez que a natureza jurídica dessa espécie de expropriação é de pena.

Neste caso, o cultivo estava sendo realizado sem o conhecimento do proprietário, agricultor do sertão, que em face da escassez de água, em certo período do ano, em virtude de sua condição financeira, deslocava-se para outras regiões, ficando impossibilitado de suportar os encargos de manter um empregado para vigiar suas terras durante sua ausência. Assim sendo, a decisão daquela corte foi pelo improvimento da desapropriação, já que não poderia impingir a culpa *in vigilando* ao proprietário, necessária para aplicar tal sanção.

Em suma, são nesses casos de cultivo dessas plantas que o confisco irá se manifestar, sendo, portanto, o único caso legal previsto para o uso desse

---

<sup>12</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível n.º 171053-PE. 2ª Turma. Relator: Desembargador Araken Mariz. *Diário da Justiça*, Brasília, 09 fev. 2001.

instituto. Além disso, o recurso cabível à sentença de desapropriação de terras que cultivam plantas psicotrópicas não será nada menos que a apelação, nos termos do art. 513 do CPC e mesmo com a ausência de apelação, os autos serão enviados ao Tribunal de 2º grau - Remessa *ex officio* – para serem apreciados.

É de relevante importância não olvidar que há uma proposta de emenda à Constituição, cuja origem pertence ao Senado Federal que pretende dar uma nova redação ao art. 243 da Lei Maior, estabelecendo, também, a pena de perdimento da gleba onde for constada a exploração de trabalho escravo (expropriação de terras), revertendo, por conseguinte, a área ao assentamento de colonos que já trabalhavam na respectiva gleba.

A mencionada proposta de emenda, PEC-438/2001, visa, portanto, a acrescer ao artigo 243 a hipótese de confisco das glebas onde for verificada a existência de trabalho escravo, não havendo, de acordo com as características do confisco, hipótese de indenização. Interessante é analisar a opinião do autor Luciano Godoy, quando ele profere que é possível o confisco das glebas escravocratas na atual redação da Constituição Federal, independentemente de qualquer alteração constitucional. Segundo Godoy, pode-se interpretar tal dispositivo desse modo, uma vez que o artigo 1º da Carta, contendo a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, seria o primeiro passo para se fundamentar essa idéia, e afirma: “Nem precisaríamos nos alongar para enquadrar a escravidão como a situação número um de violação da dignidade humana”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> GODOY, Luciano de Souza. *O confisco das glebas escravocratas e a legislação*. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/6377,1>>. Acesso em: 22 out. 2006.



Outro argumento defendido por Godoy refere-se ao princípio da função social da propriedade, no qual o uso de um imóvel rural com fins escravocratas ofende o bom uso que o proprietário deve fazer de seu imóvel rural, logo, transgride o respeito às situações dos não proprietários, em contrariedade expressa ao artigo 186 da Constituição.

Por fim, faz alusão ao Código de Processo Penal nos arts. 124 e 125, bem como ao Código Penal em seu art. 91, inciso II, alínea b, visto que já prevêm a possibilidade de seqüestro de bem imóvel adquirido com o produto da ação criminosa, sua alienação em leilão público, revertendo-se os valores à União Federal. No caso, Godoy ensina que a gleba rural escravocrata constitui meio de consumação do crime.

## **5 Desapropriação por zona**

O art. 4º da Lei Geral das Desapropriações prescreve que “a desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço...”. É a chamada desapropriação por zona ou extensiva. Por ela, se desapropria uma área maior que a necessária à realização de uma obra ou serviço, com o fito de reservá-la para posterior utilização no desenvolvimento da obra ou serviço ou com o objetivo de revendê-la. Nesta última hipótese, tem-se um sucedâneo da contribuição de melhoria que será detalhado posteriormente. É um mecanismo muito utilizado na Inglaterra, França e Itália, pelo qual se impede que o proprietário absorva a valorização decorrente da obra ou serviço, já que nada investiu. Ensina Ely Lopes Meireles:

A desapropriação por zona está autorizada pelo Decreto-Lei 3.365/41(art.4) e consiste na ampliação da expropriação às áreas que se valorizem extraordinariamente em consequência da realização da obra ou serviço público. Estas áreas ou zonas

*Revista Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

excedentes e desnecessárias ao Poder Público podem ser vendidas a terceiros, para obtenção de recursos financeiros. A desapropriação por zona é um sucedâneo da contribuição de melhoria. Para essa modalidade de expropriação, a declaração de utilidade pública deverá indicar expressamente qual a área necessária às obras ou serviços a realizar e qual zona excedente a ser abrangida pela desapropriação, para futura alienação.<sup>14</sup>

Destarte, além da área necessária ao serviço ou à obra, nada impede que a desapropriação se estenda às áreas objeto da desapropriação: a) a necessária à obra ou serviço; b) a destinada ao prosseguimento da obra ou serviço; e c) a reservada a revenda. Nesse aspecto, Robertônio Santos Pessoa explana que:

Tal é, pois, a hipótese: desapropria-se uma área superior à efetivamente necessária à realização de determinada obra ou serviço, com o propósito de aplicar parte desta área em posterior desenvolvimento da obra ou serviço em questão, ou com o objetivo de revendê-la, com base no princípio de que ninguém pode se locupletar em razão dos investimentos públicos. Assim, a validade e legitimidade da desapropriação por zona somente se verifica, quando presentes os seguintes requisitos:

- a) Descrição da área necessária à obra ou serviço;
- b) Descrição da área contígua necessária ao desenvolvimento da obra;
- c) Descrição da área destinada à revenda.

A fim de que se evitem, pois, desconfiças e arbítrios na utilização desta modalidade de desapropriação, convêm que a respectiva declaração de utilidade pública esteja adequadamente munida de todos os

---

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 489.

Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

requisitos acima, restando insofismavelmente legitimado seu emprego.<sup>15</sup>

O *leading case* brasileiro ocorreu no antigo Distrito Federal, hoje, Estado do Rio de Janeiro, quando se optou, na abertura da Avenida Presidente Vargas, pela desapropriação por zona. Na ocasião, foram desapropriadas, além da faixa necessária à avenida propriamente dita, duas outras faixas que lhe eram laterais. Os lotes dessas duas faixas, uma vez parceladas, foram vendidos. Por esse mecanismo, financiou-se todo o investimento público e impediu-se que os proprietários lindeiros absorvessem a mais-valia decorrente da urbanização.

A declaração de utilidade pública deverá, tanto no caso de reserva como no de revenda, ou em ambos, especificar a área que será utilizada na implantação da obra ou na prestação do serviço, a que será destinada para seu ulterior prosseguimento e a que será consagrada à revenda. É o que prevê a parte final do art. 4º da Lei Geral das Desapropriações. “Em qualquer caso”, reza esse dispositivo, “a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda”.

Conquanto, faz-se mister lembrar-se da existência de um tributo previsto em nossa legislação há várias décadas, motivo de grande controvérsia entre técnicos e juristas, mas que acabou sendo posto de lado, esquecido por motivos ainda não suficientemente esclarecidos. Trata-se da contribuição de melhoria, tributo de competência concorrente dos três níveis governamentais. Esse instrumento já se mostrou válido em outros países, sendo de uso corrente em muitas cidades. Existem, inclusive, países que

---

<sup>15</sup> PESSOA, Robertônio Santos. *Curso de direito administrativo moderno*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

tomaram o modelo legal brasileiro como ponto de partida para suas experiências bem sucedidas.

A legislação que rege a contribuição de melhoria - Decreto-lei nº 9.195 de 24 de fevereiro de 1967 - estabelece como fato gerador do tributo "o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas diretamente ou indiretamente por obras públicas". Entre essas obras, podemos citar:

I - abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;

II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;

III - [...] sistemas de trânsito rápido [...];

IV - serviços de obras de abastecimento de água potável, esgotos,

instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;

V - proteção contra secas, inundações, erosões, ressacas, e de;

saneamentos e drenagens em geral [...];

VI - construção de estradas de ferro, pavimentações e melhoramentos de estradas de rodagem; e

VII - construção de aeródromos e aeroportos.

Além dos problemas ligados aos tributos indiretos, cujo pretenso esgotamento é extrapolado para todo o sistema tributário, deve-se incluir no rol das alternativas a possibilidade de viabilização da aplicação da contribuição de melhoria. Nesse sentido, é relevante a análise desse tributo com suas alternativas, presentes ou não, em nossa legislação. Com o objetivo de ajudar a encontrar soluções globais que atendam às reais necessidades e aspirações da sociedade brasileira, pode-se vislumbrar, na contribuição de melhoria, importante fator na luta contra a especulação imobiliária que

*Revista Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

liberaria parte dos capitais ociosos aplicados no setor imobiliário. Além disso, proporcionaria aos três níveis de governo fonte própria de recursos para investimentos, aumentando, desse modo, o grau de autonomia das coletividades locais. Finalmente, poderia constituir importante elemento de melhoria na distribuição da carga tributária, fazendo pagar os reais beneficiários das obras públicas. Estes, por sua vez, poderiam ter participação mais efetiva na determinação do volume de investimentos públicos, o que emprestaria maior espírito democrático à determinação dos limites do setor público quanto a essas atividades.

Existem pelo menos dois conjuntos de alternativas à contribuição de melhoria:

1. Tributos ou instrumentos já existentes em nossa legislação, incluindo o imposto predial e territorial urbano, o imposto territorial rural, as tarifas de uso, o pedágio etc.;

2. Instrumentos propostos fora dos dispositivos legais existentes, entre os quais se podem destacar o chamado *solo criado*, a "desapropriação por zona" e o imposto sobre ganhos de capital.

Mais interessante que o confronto com os tributos existentes seria abordar a contribuição de melhoria, comparativamente a outros instrumentos propostos. Embora os detalhes para sua implantação ainda sejam, relativamente, pouco conhecidos, podem-se antever algumas características passíveis de confronto com as da contribuição de melhoria.

O instrumento que aqui importa é o instituto da "desapropriação por zona" - *Excess condemnation*. Quando o governo realiza obras de tal magnitude que a valorização constitui a maior parte do novo valor assumido pelas propriedades beneficiadas, poderiam surgir dificuldades financeiras para os proprietários fazerem face ao pagamento de um tributo que tenha por

Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

objetivo a recuperação pelo setor público da valorização. Nesses casos, parece viável a desapropriação para revenda posterior, com o poder público incorporando diretamente o ganho de capital derivado da obra realizada.

Esse instrumento de desapropriação por zona, que tem sido utilizado principalmente em áreas carentes de renovação urbana, é considerado como alternativa direta da contribuição de melhoria. Entre os argumentos contrários, entretanto, encontraríamos a necessidade de grande volume de recursos públicos a serem imobilizados no período que separa a aquisição da revenda; os problemas sociais que poderiam advir da retirada da posse dos proprietários dos imóveis envolvidos; e ainda a mudança posterior de padrão do uso do solo.

Ainda que a desapropriação por zona permita atingir o mesmo objetivo principal da contribuição de melhoria (fazer o setor público participar do ganho de capital diferenciado do que suas obras geram), o autor, Adriano Henrique acredita que ela, a desapropriação, seria de aplicação mais difícil, uma vez que exigiria esforço financeiro prévio do Estado e porque atinge mais diretamente o livre direito de propriedade. Este último fator mostra-se como forte argumento que tem feito retrocederem algumas experiências de desapropriação já tentadas no Brasil e pode tomar a contribuição de melhoria uma opção menos antipática ao setor privado.<sup>16</sup>

Entre as principais causas de não aplicar a contribuição de melhoria no Brasil, podemos citar pelo menos o entrave representado pelas dificuldades de avaliação dos imóveis para fins de tributação e a deficiência jurídica que nossa legislação apresenta. Por outro lado, algumas experiências permitem

---

<sup>16</sup> Recente decisão do Supremo Tribunal Federal, com relação a desapropriações realizadas pela EMURB em São Paulo, veio revitalizar juridicamente o instituto da desapropriação por zona.

acreditar que os conflitos de avaliação possam ser resolvidos pela participação direta dos contribuintes na determinação das parcelas do tributo. Resolvido esse problema crucial, não há como negar a viabilidade de sua inclusão em nosso arcabouço jurídico, para que nele se incorpore o consenso obtido, propiciando assim sua aplicação.

A situação já não será a mesma se existirem outros motivos a impedir a aplicação da contribuição de melhoria, como pretendem alguns. Entre esses prováveis motivos, estariam o poder de pressão dos proprietários beneficiados e a ineficiência do setor público para administrar seus recursos, que concorreram para o abandono e esquecimento do tributo.

## **6 Conclusão**

Verifica-se, no que tange à desapropriação por confisco, diversamente das demais espécies de desapropriação, a não indenização do proprietário expropriado, tratando-se de verdadeira sanção ou confisco àqueles que cultivam ilegalmente plantas psicotrópicas. Trata-se, portanto, de desapropriação por confisco por ser evidente a restrição ao direito de propriedade exercido pelo poder público, sendo caracterizado com a extinção do *jus utendi, fruendi e disponendi* da propriedade.

O procedimento dessa desapropriação é bastante peculiar, vez que a fase declaratória não existe, pois o que há é uma fase administrativa, caracterizada por atos administrativos e de polícia que visam à propositura da ação judicial de expropriação. Essa segunda fase não ficará adstrita à concordância do expropriado, pois nem mesmo existe discussão de indenização justa e a propositura da ação judicial de expropriação, presente nos elementos de convicção apresentados no inquérito, será obrigatória.

Chegando ao fim desse trabalho, concluí-se, no que se refere à desapropriação por confisco, que a desapropriação de glebas que cultivam

Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

plantas psicotrópicas objetiva ideais que ultrapassam a função social da propriedade, pois visa também a repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes, problema que vai além das barreiras de nosso país. No caso, a repressão será ao cultivo ilegal dessas plantas que possuem substâncias entorpecentes, acarretando na desapropriação de toda a propriedade onde for encontrado tal cultivo, para posterior utilização desse imóvel no assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos.

Em regra, a desapropriação tem por escopo um objeto certo que sairá do patrimônio do particular para integrar o patrimônio público. Entretanto, admite-se que a desapropriação atinja uma área maior que a necessária, e esse tipo de desapropriação está prevista no artigo 4º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, nestes termos: "A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à construção da obra e as que se destinam à revenda".

No que se refere à desapropriação por zona, é importante mencionar alguns autores, como Maria Lindáuria de Lima Nascimento, que acreditam ser esse tipo de desapropriação não compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que se classifica no grupo das desapropriações ordinárias que, por sua vez, contempla como característica o fato de abranger tão somente a propriedade indispensável para a execução da obra, enquanto que a desapropriação por zona inclui também determinada área para revenda. Nesse diapasão, explana a referida autora:

Desapropriação por zona é uma figura um tanto quanto estranha dentro do direito positivo brasileiro, haja vista que nossa Constituição traz dois tipos de desapropriação, os quais alguns doutrinadores

*Revista Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.



denominaram-na de ordinária e extraordinária. A desapropriação ordinária é aquela que é motivada pela necessidade ou utilização pública, ou por interesse social, que poderá ser declarada tanto pela União como pelos Estados-Membros ou pelos Municípios. Ademais, a desapropriação ordinária deverá abranger tão só a propriedade indispensável para a execução da obra. Diante disso como se justifica a desapropriação para revenda, tendo em vista que, esse tipo de desapropriação constitui uma espécie de desapropriação ordinária, de acordo com a classificação de Adilson de Abreu Dallari.

De toda sorte, fato que também se conclui, é em relação aos fundamentos acerca da desapropriação por zona como, permitir a realização integral, bem como a satisfação dos grandes planos. Todavia, nada impede, segundo Maria Lindáuria, que uma nova desapropriação, ou seja, uma desapropriação motivada por utilidade pública (em sentido estrito) possa ser feita *a posteriori*, quando não for feita a desapropriação por zona, porque a qualquer tempo, o poder público poderá alegar utilidade pública para ampliar a obra, haja vista que o interesse público prevalece sobre o particular. Ademais, do ponto de vista temporal e de trabalho, é mais prático para o Estado proceder à desapropriação de uma só vez do que em duas ou mais vezes.

O outro fundamento é evitar valorização extraordinária de bens imóveis de particulares em consequência de serviço público. Com essa medida, o Estado evita tratamento desigual com os proprietários, porque, em certos casos, uma obra poderá valorizar determinadas propriedades, enquanto que outras sofrerão a desvalorização. Com efeito, do ponto de vista financeiro, o Estado fará um excelente negócio, porque indeniza pelo valor de antes da obra e revende já valorizado. Mas, há de argüir-se que uma das funções do Estado não é fazer especulação imobiliária.

Por fim, é relevante acrescentar que a declaração de utilidade pública deverá, tanto no caso de reserva como no de revenda, ou em ambos, especificar a área que será utilizada na implantação da obra ou na prestação do serviço, a que será destinada para seu ulterior prosseguimento e a que será consagrada à revenda.

## EXPROPRIATION BY CONFISCATION AND BY ZONE

### Abstract

This paper aims to analyze expropriation, focusing, especially, on two possibilities presented in the Constitution of 1988, which are: expropriation by confiscation, as well as the expropriation by zone, confronting the latter with the improvement. In this context, we will attempt to elucidate the procedures of expropriation, a purely administrative issue, whose interest assumedly surpasses the doctrinaire field and reflects in the ordinary social life.

**Key-words:** Expropriation. Expropriation by confiscation. Expropriation by zone. Federal Constitution of 1988, Administrative nature.

### Referências

BIAVA, Adriano Henrique Rebelo. *Contribuição de melhoria: um tributo esquecido*. Disponível em: <[http://www.econ.fea.usp.br/biava/contribuicao\\_esquecido.pdf](http://www.econ.fea.usp.br/biava/contribuicao_esquecido.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 9. ed. São Paulo: Rideel, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

DJI: Índice Fundamental do Direito. Disponível em: <<http://dji.com.br/administrativo/desapropriacao.htm>>. Acesso em: 29 out. 2006.

FERREIRA, Sergio de Andréia. *Direito administrativo didático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GODOY, Luciano de Souza. *O confisco das glebas escravocratas e a legislação*. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/6377,1>>. Acesso em: 22 out. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEDEIROS, João Bosco. *Confisco de terras*. Disponível em: <[http://www.jfjb.gov.br/esmafe/pdf\\_esmafe/CONFISCO%20DE%20TERRAS.pdf](http://www.jfjb.gov.br/esmafe/pdf_esmafe/CONFISCO%20DE%20TERRAS.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2006.

NASCIMENTO, Maria Lindauria Lima. *Inconstitucionalidade da desapropriação para revenda em face da existência da contribuição de melhoria*. Disponível em: <<http://www.pgm.fortaleza.ce.gov.br/revistaPGM/vol04/12Inconstitucionalidade.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2006.

NUNES, Elthon Baier. *Dos critérios da indenização e da aplicabilidade dos juros moratórios e compensatórios na desapropriação para fins de reforma agrária*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5548>>. Acesso em: 01 nov. 2006.

NOVO Código Civil. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PESSOA, Robertônio Santos. *Curso de direito administrativo moderno*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível n.º 171053-PE. 2ª Turma. Relator: Desembargador Araken Mariz. *Diário da Justiça*, Brasília, 09 fev. 2001.

Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível n.º 13308-PE. 1ª Turma. Relator: Desembargador Hugo Machado. *Diário da Justiça*, Brasília, 07 abril 1995.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível n.º 180933-PE. 1ª Turma. Relator: Desembargador Castro Meira. *Diário da Justiça*, Brasília.

## **Anexo A - O confisco das glebas escravocratas e a legislação**

Luciano de Souza Godoy

A Associação dos Juizes Federais do Brasil, entre inúmeras outras entidades, participa de uma cruzada nacional pelo combate do trabalho escravo no Brasil. Esta triste realidade, presente em quase todos os estados do país, inclusive nos centros urbanos do sul-sudeste, há que ser extinta sem se medir esforços. A democracia brasileira, recente, no entanto já consolidada, não pode conviver em pleno Século XXI com esse tipo de ato atentatório à dignidade humana.

Não há meios de se estabelecer outros direitos, relativos à educação, saúde, moradia ou mesmo alimentação digna, convivendo com a verificação que ainda há cidadãos brasileiros trabalhando em situação escravocrata.

Há escravidão nos centros urbanos, inclusive na Capital de São Paulo, onde se descobriu em mais de uma oportunidade, estrangeiros trabalhando pela alimentação e sem a possibilidade de abandonar o estabelecimento industrial.

Mas na zona rural dos Estados do Sudeste, do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste, encontram-se inúmeras situações de servidão humana. Há casos constatados (ainda não julgados) de flagrantes em lavouras de cana-de-açúcar, de café, em carvoarias, em seringais, entre outras.

Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

Foi apresentada no Congresso Nacional uma proposta de Emenda Constitucional, visando a acrescer ao artigo 243 a hipótese de confisco das glebas onde for verificada a existência de trabalho escravo. Esse dispositivo já prevê a hipótese de expropriação sem indenização, o que vem a ser confisco de áreas onde haja a plantação de matéria-prima para entorpecentes. (grifo nosso).

No entanto, possível, no nosso entendimento, o confisco das glebas escravocratas na atual redação da Constituição Federal, independentemente de qualquer emenda constitucional. O artigo 1º da Carta, contendo a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, seria o primeiro passo para se fundamentar essa idéia. Nem precisaríamos nos alongar para enquadrar a escravidão como a situação número um de violação da dignidade humana.

Também traz ponto de vista. O uso de um imóvel rural com fins escravocratas ofende por demais o bom uso que o proprietário deve fazer de seu imóvel rural, transgredindo o respeito às situações dos não proprietários, em contrariedade expressa ao artigo 186 da Constituição. A função social da propriedade também vem prevista nos artigos 5º, inciso XXIII, e 170, inciso III.

E, por fim, o Código de Processo Penal nos artigos 124 e 125, e o Código Penal no artigo 91, inciso II, letra B, já prevêem a possibilidade de seqüestro de bem imóvel adquirido com o produto da ação criminosa, sua alienação em leilão público, revertendo-se os valores à União Federal. No caso, a gleba rural escravocrata constitui o meio de consumação do crime.

Em outro texto de nossa autoria (Direito Agrário Constitucional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999), expressamo-nos pela possibilidade de utilização da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, prevista no *Revista Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

artigo 184 da Constituição. Agora, evoluímos em nossa convicção sem, entretanto, excluir essa possibilidade que poderia sim constituir até mesmo em uma benesse ao proprietário rural escravocrata pelo recebimento da indenização. Para essa situação degradante no cenário jurídico do Brasil, defendemos atualmente a utilização do confisco.

Para esses crimes, a aplicação de pena de cárcere se dará conjuntamente com o confisco da gleba de terras, que seria uma pena acessória e determinada no próprio processo crime.

Importante notar a dificuldade de investigação dos fatos e averiguação das responsabilidades na ação criminosa de redução à condição de escravo. As glebas rurais são afastadas das cidades e as vítimas não possuem acesso aos órgãos públicos, uma vez que nem mesmo podem se ausentar do local onde vivem. Ainda impera o medo na delação e o receio no testemunho em razão do proprietário, em regra, ter influência política ou econômica na região. Por isso, as medidas precisam ser incisivas e destemidas para combater essa chaga social, motivo ainda de vergonha internacional para o nosso país.

A posição que ora defendemos - a possibilidade de confisco das glebas escravocratas - aplicando-se a atual legislação, aponta no sentido de melhor aplicar o Direito para a humanização da sociedade.

Revista Consultor Jurídico, 31 de março de 2003. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/6377>, 1>.

## **Anexo B - Inconstitucionalidade da desapropriação para revenda em face da existência da contribuição de melhoria**

Maria Lindauria Lima do Nascimento

Procuradora do Município e Mestranda em Direito pela UFC

Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

Muitos doutrinadores entendem que o artigo 4.º do Decreto nº 3.365 é parcialmente inconstitucional, pois no que tange à desapropriação das zonas que se valorizarem extraordinariamente em consequência da realização de serviços públicos, entram em choque com o disposto no artigo 145, III da Constituição Federal que trata da contribuição de melhoria e tem por fim exatamente coibir que particulares tenham seus imóveis excessivamente elevados à custa da realização de obras públicas.

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - "é um tributo vinculado, cujo fato gerador é a valorização do imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública". O citado tributo tem como fundamento evitar o enriquecimento injusto auferido pelo proprietário do imóvel em razão de uma obra pública custeada por toda coletividade.

Ressalte-se que, como leciona Pontes de Miranda, "o adjetivo injusto ou injustificado é empregado no sentido moral e não de direito".

Eis a razão porque se reconhece como legítima a arrecadação de recursos financeiros, limitada, obviamente, aos proprietários de imóveis beneficiados com a realização da obra pública. Vale salientar que a cobrança de tal tributo deve ater-se aos requisitos legais prescritos no artigo 82, parágrafos 1º e 2º do CTN.

Assim, as entidades tributantes não têm competência plena para cobrar o aludido tributo, pois, de conformidade com o parágrafo primeiro do artigo 82 do CTN para a cobrança de tal tributo devem ser atendidas duas limitações:

- a) O custo da obra deverá ser rateado pelos que foram beneficiados com a realização da obra pública; e

b) A proporcionalidade do rateio deve ser feita em função dos respectivos fatores individuais de valorização.

Em face do mencionado dispositivo legal, o critério da simples repartição do custo da obra pela testada dos imóveis beneficiados constitui uma ilegalidade e também uma injustiça, vez que o pequeno proprietário pagaria o mesmo valor que o proprietário de um imóvel suntuoso e assim a contribuição de melhoria estaria em desacordo com o seu fundamento.

Destarte, ao tempo em que o Estado se desincumbir desse ônus, estará perpetrando uma injustiça para com os pequenos proprietários em prol dos ricos.

Nesse sentido, estão em consonância a doutrina e a jurisprudência:

Contribuição de Melhoria - critério da simples repartição do custo da obra pela testada dos imóveis beneficiados - Inadmissibilidade - Inobservância dos preceitos legais atinentes à espécie-Sentença confirmada em grau de reexame necessário. Tratando-se de contribuição de melhoria, a adoção de critério da simples repartição do custo da obra pela testada dos imóveis beneficiados e a inobservância dos preceitos legais atinentes à espécie sentença confirmada em grau de reexame necessário. Tratando-se de contribuição de melhoria a adoção de critério da simples repartição do custo da obra pela testada dos imóveis beneficiados e a inobservância dos preceitos legais atinentes à espécie tornam ilegal o lançamento do tributo e conseqüentemente inviável a sua exigência (Ac um da 3a C. civ. do TA PR-RN 0/860Rel. Juiz Tadeu Costa).

Dada a dificuldade que se tem para determinar o quantum da valorização do imóvel em decorrência da obra pública, Luiz Emydio F. da Rosa Júnior acha que a contribuição de melhoria é de pouca utilização entre nós. Assim, também entendia Geraldo Ataliba, pois para ele "o princípio não tem conhecido aplicação entre nós. Dificuldades técnicas, ignorância, preceitos, interesses subalternos e outros fatores têm impedido a

*Revista Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.



concretização do princípio no Brasil. Parte desses motivos se reflete e se traduz na própria legislação existente, que torna impossível a correta aplicação da contribuição de melhoria".<sup>17</sup>

Em vista da dificuldade enfrentada para a aplicação da contribuição de melhoria, o poder público tem utilizado a lei de desapropriação vigente para atingir o objetivo que não se tem conseguido com o aludido tributo. Artigo 4º do dec. lei n.º 3.365:

A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a desapropriação de utilidade pública deverá compreendê-la, mencionando-se quais as indispensáveis a construção da obra e as que se destinam à revenda.

Alguns doutrinadores acham que esse dispositivo, no que concerne à desapropriação das zonas que se valorizarem extraordinariamente em consequência da realização do serviço, é inconstitucional, porque entra em choque com o artigo 145, III da Constituição Federal. Dado o princípio da supremacia constitucional, nenhuma lei terá validade quando contrariar dispositivo constitucional.

Seabra Fagundes não nega a importância do Instituto da desapropriação por zona, mas, no tocante à desapropriação de "zonas que se valorizam extraordinariamente em consequência da realização do serviço", acha que seja inconstitucional pelo fato de ser inconciliável com o artigo 5.º., XXIV da Constituição Federal. Embora haja utilidade pública não se concilia com aquilo que autoriza o poder expropriatório. Segundo Seabra Fagundes:

---

<sup>17</sup> JÚNIOR, Luiz Emydio F. de Rosa, ob. cit. pág. 228.  
Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.

O enunciado de cláusula constitucional não se relaciona com o custeio de obras ou serviço, que para tal os fundos hão de provir de tributação. Nem se relaciona também com o combate de especulação imobiliária, que a esse propósito atende o Poder de polícia, inclusive através da jurisdição impositiva manipulada no interesse de reprimir abusos com o gravame das atividades ou operações abusivas.

Pontes de Miranda também adere à corrente daqueles que acham inconstitucional a desapropriação para revenda pelo poder público, de zonas que ficaram extremamente valorizadas em virtude do serviço público.

Quando uma lei diz que a desapropriação abrange a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina e a declaração de desapropriação deve compreendê-la, é perfeitamente acorde com a Constituição. Não, onde permite que se incluam as zonas que se valorizarem extraordinariamente em consequência da realização do serviço. Aí, o demandado pode objetar e a sua objeção pré-exclui, com fundamento em texto constitucional, a desapropriação, posto que o exponha a futuras contribuições de melhoria.<sup>18</sup>

Maria Lindauria Lima do Nascimento

Revista da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza

---

<sup>18</sup> MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário, Forense: RJ, p. 255/256.  
Revista *Universitas Jus*, Brasília, vol. 17, jun/dez. 2008.