



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Victor Delábio Ferraz de Almeida Meira

**CONFISCO DE PROPRIEDADES COM CULTURAS ILEGAIS
DE PLANTAS PSICOTRÓPICAS**

Brasília
2015

**Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Curso de Graduação em Direito**

Victor Delábio Ferraz de Almeida Meira

**CONFISCO DE PROPRIEDADES COM CULTURAS ILEGAIS
DE PLANTAS PSICOTRÓPICAS**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Professor Mamede Said Maia Filho

**Brasília
2015**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: MEIRA, Victor Delábio Ferraz de Almeida.

Título: Confisco de propriedades com culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa: 10.07.2015

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Professor Mamede Said Maia Filho

Professor Othon de Azevedo Lopes

Gisela Aguiar Wanderley

AGRADECIMENTOS

É imprescindível expressar, neste momento, minha genuína e profunda gratidão.

A meus pais, Suetônio e Olívia, que não medem esforços para proporcionar o apoio sem o qual não seria possível chegar até aqui.

À Mada pela paciência, carinho e dedicação que tanto acrescentaram em minha vida.

À minha tia Zeza e meus primos Artur e Daniele, por terem permitido que eu vivesse em seu lar por metade deste curso e, especialmente, por terem suportado a convivência comigo.

Aos meus tios, tias, primos, primas, avôs e avós, que mesmo sem estar perto, sempre se fazem presentes de alguma maneira.

Aos meus amigos de Presidente Prudente, que mesmo com minha partida nunca me abandonaram.

Aos meus amigos de Brasília, que proporcionaram e compartilharam tanto o aprendizado quanto a diversão durante esses anos nesta cidade.

Aos professores, colegas e funcionários da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Ao meu professor orientador e aos membros da banca examinadora, por terem aceitado fazer parte deste último passo da graduação em Direito.

RESUMO

O confisco é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, sendo espécie do gênero expropriação, que se manifesta para retirar o direito de propriedade do indivíduo sobre o imóvel, sem a necessidade de pagar indenização ao proprietário. Diferencia-se da desapropriação, espécie expropriatória que sempre exige a existência de indenização. Dessa forma, a expropriação confiscatória é uma sanção administrativa imputada ao particular como consequência do cometimento de um ato ilícito, e, portanto, deve observar por analogia alguns dos princípios e garantias do Direito Penal. No caso do presente estudo, referido ilícito é o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas. A Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 243, a expropriação das glebas em que se encontrem culturas não autorizadas de vegetação da qual se possam extrair substâncias psicoativas. Estas substâncias foram explicitamente listadas na Portaria SVS/MS nº 344/1998, atualmente atualizada por meio de Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA, que é o órgão do Ministério da Saúde possuidor de tal competência. Tendo em vista a confiscação de imóveis, explora-se o direito de propriedade e a intervenção estatal sobre ela, dedicando atenção especial à desapropriação naquilo em que se diferencia da expropriação-confisco.

Palavras-chave: Intervenção do Estado na propriedade. Desapropriação e expropriação. Confisco. Plantas psicotrópicas. Princípio da insignificância. Responsabilidade subjetiva.

ABSTRACT

Confiscation is a kind of State intervention in private property, being a species of the expropriation genus which manifests in order to take away from the individual the right to property over the immovable, without the need for paying indemnification to the owner in return. It is opposed to disappropriation, expropriatory species that always demands the existence of indemnification. In this way, confiscatory expropriation is an administrative sanction imputed to the particular as a consequence of the commitment of an illicit act, and, therefore, must observe by analogy some of the principles and guarantees from the Criminal Law. In the present study's case, the aforesaid illicit is the illegal cultivation of psychotropic plants. The Federal Constitution of 1988 foresaw, in its article 243, the expropriation of glebes in which can be found non authorized cultures of vegetation that enable the extraction of psychoactive substances. These substances were explicitly listed by the Regulation SVS/MS n. 344/1998, nowadays brought up to date by collegiate direction resolution of ANVISA, which is the Ministry of Health organ with that competence. With a view to confiscation of immovables, we explore the right to property and State intervention on it, devoting particular attention to disappropriation, which is opposed to expropriatory-confiscation.

Key words: State intervention. Disappropriation and expropriation. Confiscation. Psychotropic plants. Principle of insignificance. Subjective responsibility.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. Intervenção do Estado na propriedade privada	3
1.1. Direito de propriedade	3
1.2. Intervenção do Estado na propriedade e sua função social	10
1.3. Modalidades	15
2. Desapropriação	21
2.1. Evolução e modalidades	21
2.2. Expropriação, desapropriação e confisco.....	26
2.3. Procedimento e outras características	31
3. Confisco de propriedades com culturas ilegais de plantas psicotrópicas	37
3.1. Elementos	37
3.1.1. Objeto.....	37
3.1.2. Destinação	40
3.1.3. Competência	41
3.1.4. Procedimento	42
3.2. A expropriação como sanção	45

3.3. Aspectos jurisprudenciais.....	49
3.3.1. Incidência sobre a totalidade da área do imóvel	49
3.3.2. Responsabilidade do expropriado	52
CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

O direito de propriedade possui suas origens nas mais antigas formas de sociedade compostas pelo ser humano. Sem ele, em verdade, é quase impossível, para nós que temos uma mentalidade inexoravelmente permeada pelo pensamento ocidental, imaginar que possa ser construída uma sociedade.

Dada a importância da propriedade para a arquitetura social no Ocidente, foi inevitável que o Estado necessitasse intervir, pelos mais variados motivos e meios, nesse direito. Assim, é possível perceber uma evolução, tanto qualitativa quanto quantitativa, das causas e dos instrumentos da intervenção estatal sobre a propriedade privada.

Mais recentemente, com a noção de função social da propriedade é que essa intervenção estatal toma corpo. As mais diversas hipóteses que levam a cabo a intervenção do Estado na propriedade levam em conta sua função social. Com o confisco de propriedades onde se encontre o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, objeto de estudo do presente trabalho, não é diferente.

Para mostrar as relações e as diferenças entre a expropriação confiscatória e as outras modalidades de intervenção estatal sobre a propriedade, é necessário explicitar as características e peculiaridades de cada uma dessas modalidades.

Dessa maneira, o primeiro capítulo deste trabalho trata do direito de propriedade e sua função social, bem como das diversas modalidades de intervenção do Estado atualmente existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Em seguida, aborda-se a desapropriação, modalidade deveras próxima do confisco, embora existam visíveis diferenças entre as duas, que inclusive justificam sua separação conceitual.

Por fim, o terceiro capítulo adentra especificamente nos elementos e características do confisco de propriedades, como intervenção estatal e como

sanção administrativa, mormente no que tange às culturas ilegais de plantas psicotrópicas.

O propósito deste estudo é expor algumas questões relevantes que estão relacionadas com o confisco de propriedades, suas diferenças com relação às demais modalidades interventivas, com destaque para o princípio da função social da propriedade, que justifica, inclusive, a existência de uma sanção administrativa tão grave quanto a expropriação-confisco, no caso do cultivo ilegal de plantas das quais se pode extrair substâncias psicoativas.

Teve ainda importância vital, na construção desta monografia, a preocupação que surge quando se pensa na necessidade de proporcionar garantias ao indivíduo que será privado de seu direito à propriedade, tendo em vista a importância que esse direito assume em nosso sistema jurídico.

O peso do confisco de imóveis, enquanto medida adotada como sanção por um ato ilícito, aproxima o Direito Administrativo do Direito Penal? Existe um dever daquele de considerar os princípios deste na imputação de suas sanções? Este é mais um dos pontos que aborda ao longo deste trabalho.

1. Intervenção do Estado na propriedade privada

1.1. Direito de propriedade

O direito de propriedade, como afirma Fustel de Coulanges, “é a origem de toda a civilização, pois que por ele o homem beneficia a terra, e se torna melhor a si mesmo”¹.

O autor, em sua famigerada obra “A Cidade Antiga”, estabelece uma louvável análise acerca da estreita conexão entre a religião e o surgimento da propriedade privada. Ele sustenta que devido àquela é que este se estabeleceu entre a maioria das sociedades primitivas. Tomando o exemplo dos gregos e romanos, que cultuavam deuses familiares, havia em cada lar um altar, destinado a um deus, que só protegeria a família que lá vivia e só por ela seria adorado. Os mortos, por sua vez, eram sepultados no terreno da família, e também eram cultuados por ela. O altar e o túmulo eram cercados e era inconcebível que eles fossem tirados do lugar em que primeiramente foram firmados. Isso tornava eterna a ligação entre o solo em que se encontravam e a respectiva família, dando origem à ideia de propriedade privada, que possuía, à época, caráter coletivo. Como assinala Coulanges,

Não foram as leis que a princípio garantiram o direito de propriedade; foi a religião. Cada domínio estava sob os olhos da divindade doméstica, que velava sobre ele. Cada campo devia estar rodeado, como vimos para a casa, de uma cerca que o separava nitidamente dos domínios das outras famílias. Essa cerca não era um muro de pedra; era uma faixa de terra de alguns pés de largura, que devia permanecer inculta, e que a charrua jamais devia tocar. Esse espaço era sagrado; a lei romana declarava-o imprescritível; ele pertencia à religião.²

No caso de Roma, a partir da origem familiar e religiosa da propriedade, o exercício desta passou a ser feito pelas gentes – nome que se dá ao conjunto das diversas famílias descendentes de ancestrais comuns. A respeito da relação do

¹ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo, Martins Fontes, 1981, p. 69.

² Idem.

direito romano com o instituto ora discutido, é possível dizer que desde a fundação de Roma, conforme reza a lenda, foi reconhecida a propriedade particular.

Evidentemente, porém, grandes terras aráveis foram distribuídas em propriedade particular, já antes das XII Tábuas, no século V a.C. Realmente, o direito nesta legislação primitiva já reconhecia a propriedade particular, tanto sobre móveis como imóveis. A distribuição das terras públicas e particulares verificou-se em todo o período da República. De outro lado, com a ocupação de novos territórios, estes passaram para a propriedade do Estado, mas os situados na Itália foram, até o fim da República, distribuídos, ficando, assim, como propriedade do Estado só os das províncias, formalmente excluídos da propriedade particular em todo o período clássico [...]³

Desde esse momento, Roma assistiu a uma evolução da propriedade, que se manifestou de diversas formas, das quais são exemplo a propriedade quirítária, a propriedade pretoriana, a propriedade de terrenos provinciais e a propriedade de peregrinos. No entanto, como bem salienta Marky, Justiniano unificou o instituto, já que em sua época as causas da diversidade não mais existiam⁴.

O autor caracteriza o instituto da propriedade na Roma Antiga como “um poder jurídico absoluto e exclusivo sobre uma coisa corpórea”⁵, ou seja, *in re plena potestas*, conforme as Institutas de Justiniano. Absoluto porque observar o direito de propriedade é dever de todos, não obstante as limitações que veremos mais a frente. Exclusivo porque não pode haver mais de uma propriedade sobre a mesma coisa.

Marky distingue, ainda, os sentidos positivo e negativo da propriedade. O primeiro traduz-se no direito de uso, gozo e disposição da coisa por parte do proprietário. O segundo, por sua vez, protege o titular da interferência de terceiro, quando do exercício dos seus direitos.⁶

Até este momento histórico, permanecia o caráter coletivo do instituto, sujeito ao pátrio poder do *pater familias*. Todavia, com as invasões bárbaras ao

³MARKY, Thomas. *Curso Elementar de Direito Romano*. São Paulo, Saraiva, 1995, p. 68 et seq.

⁴ Ibidem, p. 71.

⁵ Ibidem, p. 65.

⁶ Ibidem, p. 65.

Império Romano e seu posterior declínio, começaram a se estabelecer na Europa as raízes do feudalismo, baseado em um sistema de senhorio a partir do qual começam a surgir os fundamentos para o surgimento da concepção individual de propriedade.

No sistema feudal, havia relações de suserania e vassalagem, em que o vassalo cultivava a terra em troca de subsistência e moradia, oferecidas pelo senhor feudal que detinha a terra, o suserano. Este, por sua vez, podia estar envolvido em outras relações como vassalo, recebendo terras em contrapartida de ajuda militar, por exemplo. O suserano mais poderoso era o próprio rei, que representava o Estado e se encontrava vinculado ao Papa. Assim, não havia forte distinção entre religião e política.

O feudo era a unidade de produção da época e dividia-se em manso senhorial, manso servil e manso comunal. Sua propriedade, em tese, era do Estado, representado pelo senhor feudal. Portanto, não é possível pensar em propriedade privada neste período, que prevaleceu na Europa medieval, começando a ser delineado no século IV d.C. e deixando resquícios até o século XX, a exemplo da Rússia.

Já no século XVI, o mercantilismo, a Reforma Protestante e o Renascimento auxiliaram na mudança dos valores da Idade Média, o que culminou na queda do feudalismo e no surgimento do Estado Moderno. Apareceu, posteriormente, o Iluminismo, como movimento intelectual, social, político e filosófico, que transformou o anterior pensamento extremamente vinculado à religião, para dar-lhe um enfoque na ciência e na razão humana.

A primeira fase dessa nova forma de Estado foi o Absolutismo, no qual o rei se desvinculou do Papa e passou a concentrar todo o poder em suas mãos, através da ideia de que o recebia diretamente de Deus. Ironicamente, o poder político se separava da Igreja Católica, mas ainda assim baseava-se em um argumento religioso. Isso também ocorreu anteriormente com o Direito Natural, que segundo os teólogos cristãos era de origem divina. O direito de propriedade, por exemplo, possuía valores morais como fundamento.

O chamado jusnaturalismo, mesmo com a posterior mudança na fundamentação dos direitos naturais, segundo a qual sua origem era a própria razão

humana, foi apoiado por incontáveis pensadores da época. Assim, segundo os iluministas, por ser o direito à propriedade um direito natural, ele deveria ser imutável e garantido a todos pelo próprio Estado.

Foi com o enfraquecimento do Estado Absoluto que sobreveio a Revolução Francesa, trazendo consigo a segunda fase do Estado Moderno, o Liberalismo, como manifestação política das ideias do Iluminismo de igualdade entre os cidadãos e garantia das liberdades individuais. Junto a tal revolução, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, teve grande importância ao positivizar o direito à propriedade, *in verbis*: “Art. 17.º Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização”.

Na mesma esteira, o direito de propriedade foi consagrado pelo Constituição Francesa de 1791 e pelo Código Napoleônico de 1804, como direito natural sagrado e inalienável do Homem. Isso foi de extrema importância para a consolidação do capitalismo como meio de produção predominante no Ocidente e para a vertente econômica do liberalismo de Adam Smith, a qual defende a intervenção mínima do Estado. Essa doutrina sustentava que o crescimento econômico automaticamente desencadearia a diminuição da pobreza, e seu consequente desaparecimento.

Sob a influência do liberalismo, então, o Imperador D. Pedro I outorgou a Constituição do Império do Brasil, em 1824, a primeira do país. Através dela, o Império comprometeu-se com o respeito às liberdades e direitos fundamentais, assim como vinha acontecendo na Europa, e garantia em toda a sua plenitude o direito de propriedade.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

Findou-se o Império e, em 1889, foi proclamada a República no Brasil. Dois anos depois entrava em vigor a segunda Constituição brasileira. Apesar da mudança na forma de governo, a Carta Magna republicana, ainda com ideias liberais, manteve a proteção do direito de propriedade em toda a sua plenitude.

Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

A visão liberal, contudo, deu origem à crítica de que a ausência de intervenção traria consigo abusos econômicos que não permitiriam alcançar o supracitado desaparecimento da pobreza. Com isso, surge o Estado Social, a terceira fase do Estado Moderno. Nele, o Estado possui a obrigação de garantir o mínimo existencial à população, ou seja, direitos como educação, saúde e moradia.

Foram marcos da ideia uma atuação intervencionista do Estado com relação aos direitos sociais, por exemplo, a Constituição Mexicana (1917) e a Constituição alemã de Weimar (1919), as quais previam que a propriedade deveria cumprir uma função social. Além disso, eclodiu na Rússia a revolução socialista de 1917, e, após a 1ª Guerra Mundial, diversos regimes totalitários, que restringiam as liberdades individuais tão defendidas pelos liberais, tomaram lugar no mundo.

No Brasil, a Constituição Brasileira de 1934, sob a influência daquelas duas constituições, foi pioneira ao assegurar constitucionalmente os interesses coletivos, característicos do Estado Social. Dispunha, inclusive, que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra tais interesses.

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Pouco tempo depois, em consequência do golpe de Getúlio Vargas e da instauração de Estado Novo, uma nova Constituição foi outorgada, em 1937. Seu caráter era totalitário e marcado pela ausência de alguns direitos e garantias fundamentais. Com relação ao direito de propriedade, deixou de considerar o interesse social ou coletivo, passando a falar em necessidade ou utilidade pública.

Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

Já livre do regime autoritário, o país retornou à democracia social com a Carta Política de 1946. Continuou a prever a desapropriação da propriedade por necessidade ou utilidade pública, voltando a falar de interesse social. Trouxe, ainda, uma inovação, ao condicionar o seu uso ao bem-estar social.

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

[...]

Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Noutra via, o mundo vivia uma época em que foi enorme o número de violações aos direitos humanos praticados pelos Estados totalitários, bem como pelos países envolvidos na 2ª Guerra Mundial. Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas foi inspirada, em 1948, a adotar a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Quanto à propriedade, o texto estabelece: “Artigo 17º. 1. Toda a pessoa, individual ou colectiva, tem direito à propriedade.”

Em 1964, o Brasil passa por outro regime ditatorial, dessa vez de caráter militar, que dá origem a mais uma Constituição, em 1967. Tratava a propriedade como inviolável, mas ainda estava presente a desapropriação por necessidade e utilidade pública, bem como por interesse social.

Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Apesar do cunho autoritário dessa Carta de 1967, e da redução dos direitos individuais, ela foi a primeira no país a tratar da função social da propriedade.

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

[...]

III - função social da propriedade;

Após o fim da ditadura militar, então, nasce a Constituição Federal de 1988, com foco na dignidade da pessoa humana e nos ideais do Estado Democrático de Direito. Em vigor até os dias de hoje, ela traz diversos dispositivos relacionados ao direito de propriedade, à sua função social, à intervenção do Estado na propriedade privada, e, em especial, à desapropriação, sobre os quais trataremos mais adiante.

Assim, sob o manto da Carta de 1988, o Código Civil de 2002 trouxe um dispositivo que pode nos auxiliar a determinar o conceito do direito de propriedade atualmente no Brasil, qual seja: “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.” No dizer de Carlos Roberto Gonçalves:

Considerando-se apenas os seus elementos essenciais, enunciados no art. 1.228 retrotranscrito, pode-se definir o direito de propriedade como o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.⁷

⁷ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro, Volume 5: direito das coisas*. São Paulo, Saraiva, 2012, p. 154.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro acrescenta que os mencionados poderes são congregados pela propriedade de forma absoluta, exclusiva e perpétua⁸, salientando sua evolução do sentido individual para o social, em razão do atual condicionamento do exercício do direito de propriedade ao bem-estar social.

1.2. Intervenção do Estado na propriedade e sua função social

Conforme vimos anteriormente, o direito de propriedade foi tratado, após o fim do feudalismo, como um direito fundamental, sagrado e inviolável, verdadeiro pilar do Estado de Direito. Contudo, seu caráter individualista perdeu gradativamente força com o decorrer do tempo, deixando de ser absoluto e passando a subordinar-se à supremacia do interesse público.

Dessa forma, passou-se a condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social, dando a ele um sentido social, o princípio da função social da propriedade. Aponta-se como sua inspiração, além das ideias de democracia social, a doutrina social da Igreja, já que, para esta, a propriedade possui a função de ser um meio para a produção dos bens necessários a todos os seres humanos.

Segundo Marçal Justen Filho, “presentemente, reconhece-se a função social da propriedade, que é a vinculação das faculdades inerentes ao domínio à realização das necessidades coletivas, segundo o princípio da proporcionalidade”⁹. Este último princípio deve orientar tanto a forma como o modo pelo qual os particulares fruem de seu direito, assim como as limitações que serão impostas pelo Estado ao seu exercício.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo, Atlas, 2012, p. 130.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 511.

Ainda para o autor, tais limitações significam a manifestação do poder de polícia administrativa – que disciplina, em conformidade com o princípio da legalidade e o da proporcionalidade, o exercício pelos administrados de sua autonomia, a fim de concretizar os direitos fundamentais e a democracia – no âmbito da propriedade.

Convém, então, lembrar a precisa definição de Hely Lopes Meirelles: “Entende-se por intervenção na propriedade privada todo ato do poder público que, fundado em lei, compulsoriamente, retira ou restringe direitos dominiais privados [...]”¹⁰.

Hoje, a limitação dos poderes inerentes à propriedade ocorre em razão da coexistência com direitos de terceiros, além de interesses públicos mais valorizados que os individuais. O poder de polícia do Estado deve assegurar um bem-estar coletivo, restringindo os direitos individuais conflitantes com ele.

Dessa forma, a propriedade como direito civil confere ao proprietário os poderes a ela inerentes. Porém, como direito público, ao considerar o bem dentro de uma totalidade de outros bens e observar direitos de propriedade alheios, além da necessidade e utilidade públicas, e do interesse social, acaba por reduzir os poderes vindos do direito civil.

A intervenção estatal, no entanto, ocorre desde muito antes da existência da ideia de que a propriedade deve observar sua função social. Por isso, cumpre tecer um breve histórico, no qual é possível perceber como foi crescente, no decorrer do tempo, o número de restrições que o Estado foi impondo aos proprietários.

Na antiguidade, apesar de a propriedade ser coletiva e relacionada ao local do altar, destinado ao deus familiar, e aos túmulos dos antepassados, ambos considerados irremovíveis, as restrições ocorriam em função do direito de vizinhança. No Direito Romano, entretanto, já havia a previsão de limitações relacionadas ao interesse público. Conforme Thomas Marky:

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 2012, p. 676.

O poder jurídico do proprietário sobre a coisa é, em princípio, ilimitado, mas limitável, o poder completo pode ser limitado voluntariamente pelo próprio proprietário ou pela lei. As limitações impostas pela lei visam proteger o interesse público ou justos interesses de particulares.¹¹

Marky dá exemplos de limitações em razão de interesse público, como a obrigação de que o proprietário de terreno ribeirinho tolerasse o uso público da respectiva margem e a proibição de demolir prédios sem que a Administração autorizasse. Percebe-se já nesse momento a imposição de obrigações, tanto de fazer quanto de não fazer.

Após o fim do Império Romano do Ocidente e com a instauração do feudalismo, todas as terras passaram a ser consideradas propriedade do monarca, que, conforme já mencionamos, era o suserano mais poderoso, concentrando o poder e representando o Estado. Por conseguinte, não há que falar em intervenção do Estado sobre a propriedade privada nesse período.

Com a queda do feudalismo e o advento das ideias iluministas, já destacamos que a propriedade individual era considerada absoluta e inviolável. Todavia, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 dispunha, quanto à propriedade, que: “ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização”. Em outras palavras, já havia previsão de restrições à propriedade, desde que houvesse necessidade pública.

No mesmo sentido, o Código Napoleônico, de 1804, definia a propriedade como “o direito de gozar e de dispor das coisas de modo absoluto, contanto que isso não se torne uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”. A lei poderia, portanto, limitar o caráter absoluto da propriedade.

Com inspiração nas mesmas ideias, as duas primeiras constituições brasileiras também previam restrições. A Carta Magna de 1824, no artigo 179, inciso XXII, previa que se o uso e emprego da propriedade privada fosse exigido pelo bem público, o cidadão deveria ser previamente indenizado de seu valor. A Constituição de 1891, no artigo 72, § 17, passa a falar em desapropriação por necessidade e utilidade pública.

¹¹ MARKY, Thomas, op. cit. p. 65 et seq.

No início do século XX, como exposto anteriormente, as constituições do México em 1917 e de Weimar em 1919 são as primeiras a tratar da função social da propriedade. Nessa esteira, a Constituição brasileira de 1934, influenciada pelo Estado Social, mantém as expressões utilidade e necessidade pública, e volta a mencionar bem público, mas inova ao dizer, no artigo 113, nº 17, que o direito de propriedade não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo.

Anteriormente, no Brasil, havia possibilidade de intervir na propriedade, mas nenhuma disposição impunha a ela um caráter social como feito por essa constituição. No entanto, a carta política de 1937, sob o regime autoritário do Estado Novo retira, no artigo 122, nº 14, a propriedade condicionada ao interesse social, que só volta ao nosso ordenamento jurídico constitucional na década seguinte.

Assim, a função social da propriedade inspirou a inclusão da desapropriação por interesse social na Constituição de 1946. O Senador Ferreira Souza, autor da proposta dessa inovação alegava que a propriedade tem uma função social, que impõe a necessidade de que o titular a explore e lhe dê utilidade, para que seja alcançado o bem comum, do contrário ela não se justifica. Se ela é improdutiva, é um fardo para toda a sociedade.

Posteriormente, no artigo 157, inciso III, da Constituição de 1967, foi incluída, como princípio da ordem econômica, a função social da propriedade, a coexistir com o direito individual de propriedade. Isto não significa negar o caráter exclusivo do direito do proprietário sobre a respectiva coisa, mas condiciona o seu uso ao bem-estar social. Além da desapropriação por interesse social (art. 150, §22), o § 1º do artigo 157, com a redação dada pelo Ato Institucional nº 9, de 1969, autorizava a desapropriação da propriedade rural com fundamento na função social da propriedade.

Art 157 [...]

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

Por fim, chegamos à atual configuração constitucional da intervenção do Estado sobre a propriedade privada. A Constituição de 1988 garante a inviolabilidade do direito à propriedade, que atenderá a sua função social.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Coloca, ainda, a propriedade privada e sua função social entre os princípios da ordem econômica.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

A Carta Magna, no artigo 182. § 2º, apresenta o requisito para que a propriedade urbana cumpra sua função social, qual seja, atender às exigências fundamentais de ordenação expressas no plano diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. A Lei nº 10.247/2001, denominada Estatuto da Cidade, complementa o presente requisito:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Segundo o § 4º daquele dispositivo constitucional, desde que haja lei específica para área incluída no plano diretor, o Poder Público municipal pode exigir que o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado (cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor) ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante 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 real da indenização e os juros legais.

O artigo 186 e seus incisos da Constituição firmam a regra para a propriedade rural, que só cumpre sua função social se forem atendidos simultaneamente os requisitos de:

I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A Lei nº 8.629/93 especifica melhor tais requisitos:

Art. 9º [...]

1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Caso não seja cumprida a função social, nossa Lei Maior possibilita à União desapropriar o imóvel rural, para fins de reforma agrária (artigo 184), excluindo-se a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva (artigo 185).

1.3. Modalidades

De forma geral, é possível distinguir duas formas de intervenção estatal na propriedade: as intervenções supressivas e as intervenções restritivas. Nas supressivas, enquadra-se a expropriação, divida em desapropriação e confisco, sobre a qual poderemos nos debruçar de maneira mais aprofundada no próximo capítulo.

Quanto ao segundo tipo de intervenção, nele afiguram as outras seis modalidades: as limitações administrativas, a ocupação temporária, o tombamento, a requisição administrativa, a servidão administrativa, e o parcelamento e a edificação compulsórios. Segundo José dos Santos Carvalho Filho:

A intervenção restritiva é aquela em que o Estado impõe restrições e condicionamentos ao uso da propriedade, sem, no entanto retirá-la de seu dono. Este não poderá utilizá-la a seu exclusivo critério e conforme seus próprios padrões, devendo subordinar-se às imposições emanadas pelo Poder Público, mas, em compensação, conservará a propriedade em sua esfera jurídica.¹²

Trataremos agora, brevemente, de cada uma das mencionadas modalidades, até chegar à expropriação.

As limitações administrativas são, conforme a definição formulada por Di Pietro, “medidas de caráter geral, previstas em lei com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem estar social.”¹³.

Assim, pode ser citada, como exemplo de limitação que imponha uma obrigação negativa, a medida que restringe o número de andares dos edifícios de certas áreas da cidade de Brasília. Uma obrigação positiva imposta por limitação administrativa seria a obrigatoriedade de que cada carro possua um extintor, dentro da respectiva data de validade.

Acerca do caráter geral, importa frisar que, por serem impostas por lei, as limitações administrativas devem ser aplicadas à totalidade dos bens de uma determinada espécie. Por isso, usualmente, as limitações administrativas não geram indenização ao proprietário, uma vez que seu conteúdo é considerado uma condição advinda do próprio direito de propriedade. Aceita-se indenização apenas quando houver culpa da Administração, como, por exemplo, se fosse informado aos proprietários de terrenos de certa área que as construções podem ter no máximo

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009, p. 739.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit. p. 140.

três andares, e, depois de construídos diversos prédios, o Poder Público alegar que houve erro e na verdade o ideal seriam dois andares por edifício.

Frequentemente essa modalidade é confundida com a servidão administrativa. No dizer de José dos Santos Carvalho Filho, “servidão administrativa é o direito real público que autoriza o Poder Público a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo”¹⁴.

Enquanto as limitações impõem uma obrigação positiva ou negativa, a servidão impõe uma obrigação de suportar. Ademais, nesta existe – além do imóvel, chamado *res serviens* (coisa serviente), de propriedade de um administrado – um bem afetado a um fim de utilidade pública ou a um serviço público, denominado *res dominans* (coisa dominante). Por fim, é possível dizer que as limitações restringem o caráter absoluto da propriedade, enquanto que na servidão o seu viés exclusivo é que fica prejudicado, já que dá à Administração ou à coletividade poderes de uso e gozo sobre o bem.

A servidão administrativa distingue-se, também, da servidão de direito privado. Nesta, apesar de existirem a *res serviens* e a *res dominans*, a coisa dominante não tem conexão com o interesse público, mas sim com o interesse privado. Um exemplo de servidão de direito público, portanto, é a instalação de linhas de distribuição de energia elétrica em prédios particulares.

Quanto à instituição da servidão, pode ocorrer por meio de lei, de acordo com o administrado ou por sentença judicial. A princípio, ela será perpétua, mas pode ser extinta se deixar de existir o interesse público ou a própria coisa serviente, ou ainda se esta se incorporar ao patrimônio público.

Por fim, esta modalidade de intervenção só acarreta indenização se houver prejuízo para o proprietário. Nesse caso, o valor pago deverá ser proporcional ao gravame causado, nunca devendo chegar, por óbvio, ao valor total do imóvel. Se isso ocorresse, ficaria reconhecida a total impossibilidade de o particular utilizar sua propriedade, devendo proceder-se, portanto, à desapropriação dele.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit. p. 740.

O tombamento, na lição de Diogenes Gasparini, pode ser definido como “a submissão de certo bem, público ou particular, a um regime especial de uso, gozo, disposição ou destruição em razão de seu valor histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”¹⁵. Seu objetivo é preservar o patrimônio cultural do país, impondo ao titular da propriedade restrições para que tal fim seja atingido e podendo incidir sobre bens móveis ou imóveis.

Esta modalidade divide a doutrina no que tange a sua natureza jurídica. Para alguns autores, seria espécie de servidão administrativa; outros afirmam que, por não existir *res dominans*, possui natureza distinta. No caso do tombamento, a coisa dominante é o próprio interesse público de proteger os direitos culturais da população; contudo, ele não é um direito real. Também se diferencia das limitações administrativas, vez que estas têm cunho geral, enquanto aquele recai sobre um bem específico. Assim, deve ser considerado um instrumento autônomo de intervenção estatal, inconfundível com qualquer outra modalidade interventiva.

O fundamento constitucional do tombamento é o artigo 216, § 1º, da Constituição Federal, que trata dos instrumentos de proteção dos bens de interesse cultural brasileiros. Além disso, se ele causar prejuízo, acarretará indenização ao proprietário, cujo valor pode chegar até o preço integral da propriedade, nos casos em que aniquile completamente o valor econômico da coisa.

A seguir temos a ocupação temporária, definida com Marçal Justen Filho como o “apossamento, mediante ato administrativo unilateral, de bem privado para uso temporário, em caso de iminente perigo público, com o dever de restituição no mais breve espaço de tempo e o pagamento da indenização pelos danos eventualmente produzidos”¹⁶.

Tal modalidade interventiva possui seu fundamento no art. 5º, inciso XXV, da Constituição Federal, o qual prevê que: “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

¹⁵ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva, 2007, p. 751.

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit. p. 525.

O mencionado apossamento pode ser feito sem que o particular manifeste concordância, bastando que haja situação de emergência. Um ato administrativo, que pode ser verbal, deve formalizar a ocupação. No caso de não haver a concordância do particular, o poder de polícia da Administração permite que se utilize a força física no apossamento.

A ocupação pode recair sobre bens móveis e imóveis, aceitando-se que, se a situação assim o exigir, poderá ser objeto dela até mesmo um bem incorpóreo. Exemplo disso seria a ocupação do direito de propriedade industrial de um medicamento necessário a dar cabo em uma epidemia da doença curável através dele.

Saliente-se que, como bem diz o nome da modalidade, o uso deve ser temporário, impondo-se obrigatória sua restituição no menor tempo possível, assim que a situação de perigo se consumir. O estado de necessidade não legitima a fruição dos benefícios do bem, mas apenas sua utilização para impedir os danos decorrentes da situação emergencial. Se ela trouxer danos ao particular, então, será necessário o pagamento de indenização pela Administração Pública. Além disso, não é concebível a ocupação quando não for possível a restituição do bem.

O mesmo artigo 5º, inciso XXV, também autoriza a requisição de bens, que é considerada uma espécie de ocupação temporária, com a especificidade de que, nela, o bem necessário à resolução do perigo é consumível, ou seja, seu uso terá como consequência seu desaparecimento. Dessa forma, a restituição sempre é impossível e, portanto, sempre haverá o pagamento de indenização.

Diferentemente do entendimento acima, Carvalho Filho¹⁷ entende a requisição como o direito da Administração, caracterizado pela transitoriedade em caso de perigo público iminente, de usar bens imóveis, móveis e serviços. Portanto, o autor não considera que tal bem é necessariamente consumível, de forma que em seu conceito, nem sempre o administrado deve ser indenizado.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, já mencionados quando falamos de função social da propriedade, são as modalidades através das

¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit. p. 750.

quais o município pode impor ao particular que ele use e frua adequadamente de seu imóvel urbano, a fim de que este cumpra sua função social

A atuação do município é vinculada às normas da União, bem como às municipais, que devem autorizar especificamente a utilização destas modalidades. O poder público subordina-se, ainda, às disposições presentes do plano diretor do município.

Vale dizer que o vocábulo compulsório não autoriza que a Administração municipal utilize a força física para que o proprietário faça uso ou fruição do bem contra sua vontade. Caso o particular descumpra a determinação do município, este poderá recorrer ao Poder Judiciário para que condene o administrado a executá-la. Conforme o já citado artigo 182, § 4º, de nossa Carta Magna, se não cumpridos o parcelamento ou edificação compulsórios, o proprietário poderá ser sancionado com o IPTU progressivo no tempo e, posteriormente, se o descumprimento permanecer, pode ser sujeito à desapropriação do imóvel.

O parcelamento compulsório, então, consiste na determinação exarada ao particular para que proceda ao desmembramento do imóvel, cuja área for considerada abusivamente grande, em lotes de tamanhos menores, cujas dimensões devem ser escolhidas por ele próprio. Já a edificação compulsória implica impor ao proprietário a edificação adequada no terreno. . A utilização compulsória, por sua vez, é figura complementar às duas modalidades anteriores, uma vez que não basta que a propriedade seja dividida em áreas menores ou edificada, se a ela não se estiver dando uso adequado; dessa forma, o município pode obrigar que seja dada ao imóvel utilização compatível com a finalidade prevista no plano diretor para sua respectiva área urbana.

Feitas as considerações suficientes acerca das demais modalidades de intervenção do Estado sobre a propriedade privada, podemos proceder ao estudo da desapropriação.

2. Desapropriação

2.1. Evolução e modalidades

Na primeira Constituição Brasileira, em 1824, conforme já visto anteriormente, apesar de a propriedade ser direito garantido em toda a sua plenitude, já havia a possibilidade de desapropriação, mediante prévia indenização. À época, o Decreto de 21 de maio de 1821 já estabelecia que “Prohíbe tomar-se a qualquer, coisa alguma contra a sua vontade, e sem indemnização”.

Cinco anos depois, a Lei de 9 de setembro de 1826, que “Marca os casos em que terá lugar a desapropriação da propriedade particular por necessidade, e utilidade pública, e as formalidades que devem preceder á mesma desapropriação”, especificou melhor os casos em que seria excepcionada a plenitude do direito de propriedade quando o bem público exigir uso, ou emprego da propriedade do cidadão.

Segundo a lei, os casos de necessidade pública são: defesa do Estado; segurança pública; socorro público em tempo de fome, ou outra extraordinária calamidade; e salubridade pública. Os casos de utilidade pública, que deveriam ser previamente verificados por ato do Poder Legislativo, seriam aqueles que envolvessem instituições de caridade, fundações de casas de instrução de mocidade, comodidade geral e decoração pública. Previa, ainda, que a desapropriação poderia ocorrer no caso de perigo iminente, como de guerra ou comoção, em que cessariam todas as formalidades.

A Constituição Republicana de 1891 manteve a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, com indenização prévia. Em 1916, o Código Civil dispôs:

Art. 590. Também se perde a propriedade imóvel mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública.
§ 1º Consideram-se casos de necessidade pública:
I. A defesa do território nacional.

- II. A segurança pública.
 - III. Os socorros públicos, nos casos de calamidade.
 - IV. A salubridade pública.
- § 2º Consideram-se casos de utilidade pública:
- I. A fundação de povoações e de estabelecimentos de assistência, educação ou instrução pública.
 - II. A abertura, alargamento ou prolongamento de ruas, praças, canais, estradas de ferro e em geral, de quaisquer vias públicas.
 - III. A construção de obras, ou estabelecimento, destinados ao bem geral de uma localidade, sua decoração e higiene.
 - IV. A exploração de minas.

A Carta Magna de 1934 não permitia que o direito de propriedade fosse exercido contra o interesse social ou coletivo. Além disso, determinou que a indenização em caso de desapropriação deveria ser justa, além de prévia. Na Constituição de 1937, ambas as inovações foram retiradas, restando apenas a desapropriação por necessidade ou utilidade pública e a indenização prévia.

O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, considerou como de utilidade pública todos os casos previstos no Código de Civil de 1916, fundindo em somente uma modalidade a desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Acrescentou, também, novos casos. Vale dizer que várias das disposições desse Decreto-Lei permanecem em vigência até os dias de hoje.

A próxima Carta Política, de 1946, foi a primeira a prever a desapropriação por interesse social, além daquela por necessidade ou utilidade pública. Nessa esteira, sobreveio a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que “define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação”.

Segundo a Carta de 1946, a indenização deveria ser em dinheiro, prévia e justa. Posteriormente, nela foi incluída nova modalidade de desapropriação por interesse social, pela Emenda Constitucional nº 10/1964, visando promover a reforma agrária, com prévia e justa indenização em títulos da dívida pública.

A Constituição de 1967 manteve as hipóteses de desapropriação por necessidade ou utilidade pública e por interesse social, bem como para fins de reforma agrária. Com relação a esta, entretanto, pelo Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969, a indenização não mais necessitava ser prévia, bastando que fosse justa.

No texto constitucional hoje vigente, permaneceram as hipóteses acima mencionadas, conforme podemos extrair do inciso XXIV de seu artigo 5º, segundo o qual: “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”. Ademais, foi acrescentada nova modalidade de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, relativa aos imóveis urbanos que não cumprirem sua função social, bem como nova hipótese de expropriação sem indenização, tema central do próximo capítulo deste trabalho.

Assim, podemos começar a analisar as diferentes modalidades de desapropriação atualmente aplicáveis ao Brasil.

Inicialmente, Di Pietro identifica os três pressupostos da desapropriação – necessidade pública, utilidade pública e interesse social – que a doutrina costuma distinguir:

1. “existe necessidade pública quando a Administração está diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido, nem procrastinado, e para cuja solução é indispensável incorporar, no domínio do Estado, o bem particular”;
2. “há utilidade pública quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível”;
3. “ocorre interesse social quando o Estado esteja diante dos chamados interesses sociais, isto é, daqueles diretamente atinentes à camadas mais pobres da população e à massa do povo em geral, concernentes à melhoria nas condições de vida, à mais equitativa distribuição da riqueza, à atenuação das desigualdades em sociedade”¹⁸

A Administração Pública não pode, discricionariamente, definir quais casos se enquadram em cada um desses pressupostos. É necessário, pelo contrário, que a lei indique taxativamente quais são as hipóteses de desapropriação referentes aos três possíveis fundamentos. Dessa forma, o ato de desapropriação deve indicar não apenas o pressuposto, mas a hipótese legal em que o caso concreto é previsto de forma abstrata.

Corroborar esta ideia o artigo 5º, letra p, do Decreto-Lei nº 3.365/41, que considera como casos de utilidade pública “os demais casos previstos por leis

¹⁸ FAGUNDES, 1984, p. 287-288 apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit. p. 176.

especiais”. Como vimos, o referido Decreto-Lei, que ainda hoje permanece em vigor, fundiu em utilidade pública os casos de necessidade pública e utilidade pública anteriormente previstos no Código Civil de 1916.

Quanto ao interesse social, temos três possibilidades.

A primeira são os casos previstos pelo artigo 2º da Lei nº 4.132/62, cujo fundamento se encontra no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal. O artigo 1º daquela lei também determina que “a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social [...]”.

A segunda possibilidade é a desapropriação do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado – ou seja, que não esteja cumprindo sua função social. É o que prevê o artigo 182, § 4º, III, da Constituição, que não menciona o interesse social. Contudo, verifica-se que é no conceito doutrinário deste que se compatibiliza mais facilmente a previsão constitucional.

A matéria se encontra disciplinada pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que considera a desapropriação como instrumento para alcançar seus próprios fins (artigo 4º, V, a). O plano diretor, por sua vez, é instrumento básico da política urbana e deve ser aprovado pela Câmara Municipal respectiva, sendo obrigatório nos seguintes casos:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Outrossim, é requisito mínimo que o plano diretor delimite as áreas urbanas onde é possível determinar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (artigo 42, I).

A partir disso, se certo solo urbano não cumpre sua função social na forma da Constituição, uma lei municipal específica pode determinar as mencionadas medidas interventivas na propriedade, fixando suas condições e seus prazos. O Poder Executivo do município deve notificar o proprietário para cumprir a obrigação e averbar a notificação no cartório de registro de imóveis (artigo 5º).

Se não forem cumpridos o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o município aplicará o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, majorando a alíquota por cinco anos consecutivos (artigo 7º).

Somente depois de findos estes cinco anos sem o cumprimento da obrigação é que o município poderá proceder à desapropriação do imóvel. A indenização, nesse caso, será feita em títulos da dívida pública, com prévia aprovação do Senado Federal e resgate no prazo de até dez anos (artigo 7º).

Desta feita, observa-se que a quantidade de requisitos legais e constitucionais para a aplicação dessa forma de desapropriação torna difícil sua aplicação real.

A terceira possibilidade de desapropriação com fundamento no interesse social, de competência exclusiva da União, é aquela que incide sobre propriedade rural que descumpra sua função social, para fins de reforma agrária, prevista nos artigos 184 a 186 da Lei Fundamental.

Esta desapropriação é feita nos imóveis que não atendam, simultaneamente, ao seguinte: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (artigo 186).

Não podem ser objeto dela a propriedade produtiva e nem a pequena e média propriedade rural, nos casos em que seu proprietário não possua outra (artigo 185). Seu pagamento é feito em prévia e justa indenização em títulos da dívida

agrária, com resgate em até vinte anos. As benfeitorias úteis e necessárias, no entanto, serão indenizadas em dinheiro (artigo 184).

A Lei nº 8.629/93 e a Lei Complementar nº 76/93, alterada pela Lei Complementar nº 88/96, trazem várias outras peculiaridades acerca do assunto, tais quais algumas das regras para o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural.

Por fim, enumera-se a expropriação sem indenização, equiparada ao confisco, de propriedades, prevista do artigo 243 da Constituição Federal, incidente sobre imóveis rurais e urbanos com culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou exploração de trabalho escravo na forma da lei. Apesar de ser aqui enumerada, defendemos que esta expropriação não se confunde com desapropriação, conforme exposto a seguir de maneira mais detalhada.

2.2. Expropriação, desapropriação e confisco

Quanto à diferenciação entre as duas formas de expropriação, com indenização e sem indenização, esta última considerada por alguns como confisco e por outros como desapropriação confiscatória, existe uma grande controvérsia doutrinária. Isto porque, para alguns autores a expropriação confiscatória não é incluída como espécie de desapropriação, e sim como espécie de expropriação.

A ausência de consenso na doutrina acerca do tema advém do próprio art. 243, *caput*, da Constituição Federal, que prevê a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei. Salienta-se que a Carta Magna utiliza, literalmente, a expressão “serão expropriadas”. Como dito, este trabalho defende a ideia de que a expropriação confiscatória não é modalidade de desapropriação.

Dito isso, explicitaremos o tratamento dado ao assunto, tanto doutrinário como constitucional, legal e jurisprudencial, utilizando os conceitos de expropriação,

desapropriação e confisco, a fim de chegar a uma conclusão sobre a classificação que deve ser dada para a expropriação sem indenização do mencionado art. 243 da CF.

Di Pietro conceitua a desapropriação como:

[...] o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, 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.¹⁹

Araújo, por sua vez, trata por desapropriação:

[...] um procedimento, pelo qual o Poder Público (em sentido amplo, abrangendo pessoas políticas e Administração Indireta) ou seus delegados (envolvendo concessionárias, permissionárias e outras pessoas delegadas), iniciando por prévia declaração de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, impõem ao proprietário (não necessariamente, mas geralmente um particular, podendo ser outro ente público ou sob seu controle) pessoa física ou jurídica, a perda ou retirada de bem de seu patrimônio, substituindo-a pela justa indenização que, em regra, será prévia, e em dinheiro, salvo as exceções previstas na Constituição Federal, bem esse que se incorporará, também em regra, ao patrimônio do expropriante.²⁰

Saindo um pouco do entendimento dos dois autores acima, Justen Filho considera desapropriação o “ato estatal unilateral que produz a extinção da propriedade sobre um bem ou direito e a aquisição do domínio sobre ele pela entidade expropriante, mediante indenização justa”²¹.

Cabe ressaltar que os três autores mencionados classificam o instituto jurídico como forma originária de aquisição da propriedade, uma vez que nasce diretamente da relação entre o sujeito (Poder Público) e a coisa. Ou seja, a aquisição não depende de título anterior, pois sua causa é autônoma e capaz de gerar independentemente um título constitutivo de propriedade.

Além disso, todos eles incluem, dentre as características da desapropriação, a justa indenização. Neste ponto, a doutrina brasileira é unânime:

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit. p. 166.

²⁰ ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 1015.

²¹ JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit. p. 531.

até os autores que consideram a expropriação do art. 243 como desapropriação colocam a indenização entre as suas características.

Nossa atual Constituição utiliza poucas vezes o vocábulo “desapropriação” e variantes (“desapropriações”, “desapropriar” e “desapropriados”), nos: art. 5º, XXIV; art. 22, II; art. 182, §§ 3º e 4º, III; art. 184, *caput*, §§ 2º, 3º e 5º; art. 185, *caput*; e art. 216, § 1º. Sempre que mencionada, a desapropriação é acompanhada de alguma forma de indenização, sempre justa, seja em dinheiro, títulos da dívida pública ou títulos da dívida agrária.

Dessa forma, percebe-se que a ressalva do art. 5º, XXIV (que traz a exigência de que a desapropriação se dê mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição), trata do caráter prévio e em dinheiro da indenização, não de sua existência, ou mesmo de seu caráter justo. Ou seja, a indenização sempre existirá e será justa em qualquer desapropriação, ainda que não seja prévia nem em dinheiro.

Essa conclusão é alcançada uma vez que, no único caso em que a Constituição Federal prevê uma forma de intervenção estatal na propriedade que ocasione a aquisição da propriedade pelo Estado, a expressão utilizada é que as propriedades serão “expropriadas (...), sem qualquer indenização ao proprietário” (art. 243).

Parece claro que, se a intenção do constituinte originário fosse estabelecer nova espécie de desapropriação, seria utilizado o termo desapropriação. Parece, além disso, intencional a mudança de termo, uma vez que este é o único caso em que foi utilizada uma variante de “expropriação” (propriedades expropriadas), em contraste com “imóveis desapropriados” que aparece no art. 184, § 5º.

Daí decorre que, se a lei utiliza dois conceitos diferentes, isso ocorre por uma de duas hipóteses: ou um conceito abarca o outro ou os dois são completamente distintos. A expropriação seria, então, gênero de intervenção estatal na propriedade, de caráter ablativo ou total (transfere a titularidade da propriedade), do qual são espécies a desapropriação e o confisco (ou expropriação confiscatória).

A diferença entre as duas espécies é exatamente a existência ou não de indenização. A desapropriação, prevista pelo art. 5º, XXIV, da CF, decorre de necessidade pública, utilidade pública, ou interesse social, e exige indenização. Ao passo que o confisco, previsto pelo inciso XLVI, alínea “b”, do mesmo artigo, como perda de bens, é uma das penas disposta em rol não-taxativo em nossa Constituição, e não exige indenização, por existir como sanção a um ato ilícito.

Atentemos, ainda, para o parágrafo único do artigo 243 da CF, que ao tratar de todo e qualquer bem apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo, estabelece que este “será confiscado”. Isto apenas corrobora o entendimento de que a expropriação presente no *caput* de tal artigo é, de fato, da espécie confisco.

Ao lado de nosso entendimento, Gasparini pontua:

O art. 243 da Constituição Federal prevê a expropriação, sem nenhuma indenização, de glebas situadas em qualquer região do País, utilizadas para a cultura ilegal de plantas psicotrópicas. Embora assim disponha esse artigo, não nos parece tratar-se de qualquer nova espécie de desapropriação. O dispositivo é de caráter nitidamente punitivo, e só a prática daquela atividade criminoso (cultura ilegal de plantas psicotrópicas) pode ensejar sua aplicação. Por isso, cremos tratar-se de *confisco*.²²

O STF não enfrentou diretamente o tema, mas é possível concluir, de um de seus julgados, o entendimento de que o parágrafo único do mencionado artigo 243 realmente trata de confisco, conforme ementa a seguir:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – EFICÁCIA SUSPENSIVA ATIVA – TRÁFICO DE DROGAS – APREENSÃO E CONFISCO DE BEM UTILIZADO – ARTIGO 243, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Impõe-se o empréstimo de eficácia suspensiva ativa a agravo, suspendendo-se acórdão impugnado mediante extraordinário a que visa imprimir trânsito, quando o pronunciamento judicial revele distinção, não contemplada na Constituição Federal, consubstanciada na exigência de utilização constante e habitual de bem em tráfico de droga, para chegar-se à apreensão e confisco – artigo 243, parágrafo único, da Constituição Federal. (AC 82-MG, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 28-5-04.)

Como visto, o referido julgado entendeu que não é necessário a utilização constante e habitual do bem na prática do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins para que seja consumado o confisco do art. 243, parágrafo único, da CF.

²² GASPARINI, Diógenes, op. cit. p. 766.

O que nos importa, entretanto, é o voto do ministro Carlos Ayres Britto, na mencionada Ação Cautelar. Nele, o ministro afirmou que: “nessa matéria, a Constituição, sentando praça do seu rigor normativo, admite até a expropriação pura e simples de glebas onde tais culturas sejam implantadas”. Esta expressão, “expropriação pura e simples”, permite a completa diferenciação entre desapropriação e expropriação.

Já o STJ, por algumas vezes tratou da expropriação sem indenização, como no excerto a seguir:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – CONFISCO DE TERRAS – GLEBAS EM QUE FORAM LOCALIZADAS CULTURAS ILEGAIS – ART. 243 DA CF, REPRODUZIDO NO ART. 1º DA LEI 8.257/91 – RECURSO ESPECIAL – ACÓRDÃO RECORRIDO ASSENTADO EM FUNDAMENTAÇÃO DE ÍNDOLE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL – ALÍNEA C – SÚMULA 07/STJ – AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA.

1. Recurso do INCRA: Alínea a. Alegada violação do art. 1º da Lei n. 8.257/91. Norma que reproduz fielmente o art. 243 da CF. Acórdão recorrido que se assenta em fundamentos eminentemente constitucionais (arts. 186, I e 243, CF). Impossibilidade de conhecimento do recurso especial neste particular.

2. Recurso do MPF: Alínea c. Alegado dissídio jurisprudencial, inclusive, com acórdão da Primeira Turma do STJ (REsp 498.742/PE). Razões para o não-conhecimento quanto ao alegado dissídio: ausência de similitude fática, tentativa de revolvimento de matéria fática (Súmula 07/STJ) e discussão de índole constitucional assentada no acórdão recorrido.

3. A discussão sobre ser ou não irrelevante, para fins de expropriação (confisco), a comprovação de envolvimento do proprietário ou posseiro no plantio de psicotrópicos ilícitos nas glebas, uma vez tratar-se de responsabilidade objetiva, da forma como feita nos autos, necessita de discussão sobre a matéria fática já assentada, e traz fundamentos eminentemente constitucionais.

Recursos especiais não-conhecidos. (REsp 845.422/BA, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 9-3-07).

Percebe-se que, embora este Tribunal tenha utilizado em outros julgados o termo desapropriação aplicado ao caso do artigo 243 da CF, a Corte costuma tratar o confisco como uma espécie de expropriação, como visto no grifo acima. Este entendimento também reafirma nossa conclusão.

Recapitulando, a fim de conciliar a disposição constitucional, a jurisprudência e a doutrina acerca do tema, não é possível aceitar expropriação, desapropriação e confisco como expressões sinônimas.

Temos, então, a expropriação como a forma ablativa de intervenção do Estado sobre a propriedade, sendo o gênero de qualquer intervenção que seja

sinônimo de tomada da propriedade de um particular. Este gênero aceita duas espécies: desapropriação e confisco (expropriação confiscatória ou sem indenização).

A desapropriação possui fundamento no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal, pode ocorrer por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, e sempre exige justa indenização, que será, em regra, prévia e em dinheiro. No entanto, o nosso ordenamento também aceita, como exceção, que a justa indenização seja feita posteriormente ou em títulos da dívida pública ou agrária.

O confisco, por sua vez, possui fundamento no artigo 5º, XLVI, “b”, da CF, ocorre como sanção de ato ilícito e nunca exige indenização. É exatamente a forma de expropriação prevista por nossa Constituição em seu artigo 243 que trata da expropriação de propriedades em que se encontrem culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou exploração de trabalho escravo na forma da lei.

2.3. Procedimento e outras características

Inicialmente, é importante definir as competências para promover o procedimento de desapropriação.

Naquela por utilidade pública, podem ser sujeitos ativos União, estados, municípios, Distrito Federal e territórios, bem como, havendo expressa autorização mediante lei ou contrato, os concessionários de serviço público e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas pelo Poder Público (arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 3.365/41). Estas mesmas pessoas são competentes da desapropriação por interesse social autorizada pelo art. 5º, XXIV, da CF, e pela Lei nº 4.132/62.

Na desapropriação por interesse social fundamentada no art. 182, § 4º, da CF, e no Estatuto das Cidades, apenas o município é competente. Por fim, na desapropriação que objetiva a reforma agrária, prevista pelo art. 184 da CF e

regulada pelo Estatuto da Terra e pela Lei Complementar nº 76/93, apenas a União pode promover o referido procedimento. Salienta-se que Lei Federal possui o condão de permitir que outras pessoas sejam sujeito ativo da desapropriação.

Como sujeito passivo da expropriação, pode figurar qualquer pessoa física ou jurídica (pública ou privada), salvo a União. Os outros entes federativos podem ter seus bens desapropriados pela União, e os dos municípios pelo respectivo estado, dependendo o ato, em qualquer caso, de autorização legislativa (art. 2º, § 2º, da Lei Geral das Desapropriações).

Quanto ao procedimento de desapropriação realizado pelo Poder Público, podemos dividi-lo nas fases declaratória e executória. Esta, por sua vez, compreende outras duas fases: a administrativa e a judicial.

Na primeira fase, declaratória, ocorre a declaração, que constitui ato administrativo discricionário, da necessidade ou utilidade pública do bem ou de seu interesse social. Segundo o Decreto-lei nº 3.365/41 (Lei Geral das Desapropriações), esta declaração do Poder Pública pode ser feita através de decreto do chefe do Poder Executivo, seja ele federal, estadual, distrital ou municipal (art. 6º), ou através de lei do Poder Legislativo (art. 8º). Entre outros, a ANEEL, o DNER e o DNIT, através de portaria, também podem veicular declaração expropriatória, por força de leis federais atinentes ao assunto.

No caso da declaração pelo Poder Legislativo, o Executivo pratica os atos necessários à efetivação da desapropriação, se entendê-la conveniente e oportuna, vez que tem discricionariedade para tal. A lei que expedir a declaração expropriatória só é lei em sentido formal, por ser lei de efeito concreto, sendo ato administrativo no sentido material.

O prazo para caducidade deste ato administrativo, no caso de utilidade pública, é de cinco anos; no entanto, poderá ser renovado após um ano do decurso do mencionado prazo, conforme o art. 10 da Lei Geral das Desapropriações. O ajuizamento da ação com intuito de promover a desapropriação, todavia, impede a caducidade.

Na desapropriação por interesse social, o prazo é de dois anos, tanto pela Lei Complementar nº 76/93, art. 3º, quanto pela Lei nº 4.132/62, art. 3º, e inclui, no último caso, a necessidade de adoção de providências para o aproveitamento do bem. Não há, ao contrário do caso da utilidade pública, previsão para renovação da declaração, razão pela qual se entende que ocorre a caducidade do próprio direito de desapropriar. Na Lei nº 10.257/01 não é estabelecido prazo de caducidade.

A declaração expropriatória deve conter o sujeito passivo a ser expropriado, a identificação do bem e sua descrição, a indicação da utilidade pública ou do interesse social e o respectivo fundamento legal, bem como a existência de recursos orçamentários e financeiros para realizar a despesa.

Importante salientar que “o decreto tem de explicitar, de modo preciso e claro, o interesse a ser satisfeito por meio da desapropriação do bem, inclusive para o fim de comprovar a ausência de outra solução dotada de menor lesividade”²³.

Quanto aos efeitos produzidos pela declaração expropriatória, Gasparini enumera:

a) submissão do bem ao regime da desapropriação; b) fixação do estado do bem, no que respeita às suas condições, melhoramentos e benfeitorias; c) concessão ao Poder expropriante do direito de penetrar, sem abusos, no interior do bem para verificações e medições; d) marcação do início do prazo de caducidade da declaração; e) determinação do início dos prazos de prescrição e decadência das medidas e ações visando a impugnação da declaração.²⁴

Passando à fase executória do procedimento de desapropriação, esta pode ser administrativa ou judicial. Será administrativa se o Poder Público conseguir fazer um acordo com o expropriado, acertando os termos da indenização. Esse caso, por tal razão, é também chamado de desapropriação amigável.

Noutra via, se o administrado sujeito passivo da desapropriação não concordar com o valor da indenização, ou o proprietário do bem for desconhecido, o Poder Público deverá lançar mão da fase judicial da execução expropriatória. Aqui, devem ser observadas as disposições acerca do processo judicial de

²³ JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit. p. 546.

²⁴ GASPARINI, Diógenes, op. cit. p. 798.

desapropriação contidas nos artigos 11 a 30 do Decreto-lei nº 3.365/41. O Código de Processo Civil possui aplicação subsidiária.

Só poderão ser discutidos judicialmente o valor da indenização e vício processual, conforme o art. 20 da Lei Geral das Desapropriações, bem como seu art. 9º, que traz vedação ao Poder Judiciário quanto a decidir, dentro do processo em menção, se os casos de utilidade pública se verificam. Não incide cerceamento de defesa na situação em tela, posto que se ocorrer que o expropriado queira discutir o cabimento da utilidade pública, este proprietário deverá recorrer a “ação direta”, que poderá ser uma ação ordinária declaratória de nulidade, mandado de segurança ou ação popular, desde que cumpridos os requisitos destes.

O procedimento judicial descrito também é aplicado à desapropriação por interesse social regulada pela Lei nº 4.132/62, por força de seu art. 5º. Já na desapropriação para fins de reforma agrária, o art. 9º da Lei Complementar nº 76/93 permite a discussão de quaisquer matérias de interesse do expropriado, salvo acerca do interesse social declarado.

Seguindo o processo judicial, haverá sentença judicial fixando o valor da indenização. Então, havendo acordo entre o Poder Público e o proprietário, e sendo paga a indenização, findo o procedimento de desapropriação. o domínio do bem deixa de ser do expropriado para se tornar do expropriante. No dizer de Justen Filho:

Em se tratando de imóveis, deverá ser promovida a matrícula dos documentos comprobatórios das formalidades adequadas. Mas a inscrição no registro imobiliário não tem cunho constitutivo de direitos. O pagamento da indenização será suficiente para promover a extinção do domínio privado e o surgimento do domínio do expropriante.²⁵

O ordenamento jurídico brasileiro permite, ainda, a possibilidade de transferência da posse do bem no início da ação judicial de desapropriação, chamada de imissão provisória na posse. O juiz deve concedê-la, obrigatoriamente, se cumpridos os requisitos, pelo Poder Público, de declaração de urgência e depósito em juízo de valor fixado segundo os critérios legais.

²⁵ JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit. p. 550.

Tais critérios estão previstos: no Decreto-lei nº 1.075/70, para a desapropriação por utilidade pública de prédio residencial urbano, habitado pelo proprietário ou compromissário comprador, cuja promessa de compra esteja devidamente inscrita no registro de imóveis; e no art. 15, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/41, para as demais desapropriações.

É válido também fazer considerações acerca da destinação dos bens objeto da desapropriação. A regra é que estes apenas passem a fazer parte do patrimônio da pessoa expropriante. Suas exceções foram enumeradas da seguinte forma por Di Pietro:

No entanto, pode ocorrer que os bens se destinem a ser transferidos a terceiros. Isto ocorre nos casos em que a desapropriação se faz:

1. por zona;
2. para fins de urbanização;
3. para fins de formação de distritos industriais;
4. por interesse social;
5. para assegurar o abastecimento da população;
6. a título punitivo, quando incide sobre terras onde se cultivem plantas psicotrópicas.²⁶

Desapropriação por zona, fundamentada no art. 4º da Lei Geral das Desapropriações é aquela que recai sobre área contígua necessária ao desenvolvimento posterior da obra a que se destine; ou sobre zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Neste último caso, o bem expropriado será revendido, após a conclusão da obra, a fim de que o lucro gerado pela valorização seja auferido pelo Poder Público.

Desapropriação para fins de urbanização e para fins de formação de distritos industriais são as prevista pelo art. 5º, alínea “i”, do Decreto-lei nº 3.365/41, com redação dada pela Lei nº 9.785/99, que considerou utilidade pública: a abertura, conservação e melhoramento das vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; e a construção ou ampliação dos distritos industriais.

É possível que o Poder Público aliene as unidades resultantes da urbanização, sendo que terão os expropriados direito de preferência na aquisição

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit. p. 189.

delas. Na construção de distritos industriais – que incluirá o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, e a revenda ou locação dos lotes a empresas previamente qualificadas – o projeto de implantação deve autorizar, prévia e expressamente, a desapropriação (Lei Geral das Desapropriações, art. 5º, §§ 1º e 2º, incluídos pela Lei 6.602/78).

Nas desapropriações por interesse social, como já visto, há três hipóteses. Naquela do art. 184 da Constituição, o imóvel rural desapropriado é destinado, para fins de reforma agrária, a beneficiários que receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis por 10 anos (art. 189, CF). Na desapropriação do art. 182, §4º, da CF, o § 5º do art. 8º do Estatuto das Cidades autoriza o Poder Pública a promover o aproveitamento do imóvel por meio de alienação ou concessão a terceiros, observado o devido procedimento licitatório. Por fim, a desapropriação por interesse social do art. 5º, XXIV da Carta Magna deverá culminar na venda ou locação dos bens desapropriados a quem estiver em condições de dar-lhes a devida destinação social (Lei 4.132/62, art. 4º).

A desapropriação para assegurar o abastecimento da população é regulada pelo Decreto-lei nº 3.365/41, art. 5º, “e”, bem como pela Lei Delegada nº 4/62, art. 2º, III, que autoriza a União a intervir no domínio econômico a fim de assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo.

Por fim, Di Pietro enumera o confisco do art. 243 de nossa Constituição, que, como concluímos anteriormente, não é forma de desapropriação. Por essa razão, a destinação do bem expropriado por essa modalidade será estudada no próximo capítulo.

3. Confisco de propriedades com culturas ilegais de plantas psicotrópicas

Conforme vimos anteriormente, o confisco no ordenamento jurídico brasileiro está previsto pelo artigo 243 de nossa Constituição atual, *in verbis*:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

A partir de tal dispositivo constitucional, é possível analisar alguns dos elementos relacionados ao instituto jurídico da expropriação confiscatória. Vejamos.

3.1. Elementos

3.1.1. Objeto

O objeto da expropriação será a propriedade rural ou urbana em que se localize cultura ilegal de plantas psicotrópicas ou exploração de trabalho escravo na forma da lei. Vale dizer que a expressão “de qualquer região do País” é desnecessária, tendo em vista que seria absurdo imaginar que o confisco só poderia ser aplicado a parte das regiões do Brasil. De todo modo, é importante definir quais plantas são consideradas psicotrópicas e quais são as culturas consideradas ilegais.

Vale dizer que, antes da EC 81/2014, a expressão utilizada pelo texto constitucional era “glebas”, agora modificado para “propriedades rurais e urbanas”. Assim, percebe-se que, antes da referida emenda, a expropriação deveria alcançar apenas imóveis rurais, uma vez que a acepção do termo utilizado é intrinsecamente

relacionada à agricultura. Segundo o dicionário Michaelis: “sf (lat gleba) 1 Terreno de cultura, torrão. 2 Qualquer porção de terra. 3 Terreno feudal a que os servos estavam adstritos. 4 Terreno que contém mineral.”.²⁷

Atualmente, entretanto, verifica-se que houve uma ampliação do instituto, que após a mudança do texto da constituição passou a incidir tanto sobre terrenos rurais quanto urbanos. Observa-se correta a mudança feita pela emenda no tocante a este tema, tendo em vista que confiscar as propriedades rurais, sem proceder da mesma forma no tratamento àquelas urbanas, seria violar diretamente o princípio da isonomia.

Seguindo, a Lei nº 8.257/91, em seu art. 2º, estabeleceu como plantas psicotrópicas aquelas das quais se pode extrair substância entorpecente proibida. Dispôs, ainda, que o órgão sanitário competente do Ministério da Saúde elencaria estas plantas em rol de sua emissão. Hoje, a ANVISA é responsável por atualizar, através de Resolução da Diretoria Colegiada (RDC), a lista de plantas psicotrópicas contida na Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de Maio de 1998.

Assim, conclui-se que podem ser confiscadas as propriedades onde haja cultura das plantas expressamente proibidas pelo órgão supramencionado, uma vez que estas podem gerar substâncias entorpecentes e/ou psicotrópicas. Todavia, tais plantações requerem mais um requisito para que tornem possível a expropriação, qual seja, seu caráter de ilegalidade.

O parágrafo único do mencionado artigo 2º da Lei 8.257/91 prevê que o órgão competente do Ministério da Saúde (ANVISA) concederá autorização para a cultura de plantas psicotrópicas, para fins terapêuticos ou científicos. Dessa forma, é correto entender como ilegais as plantações que não possuam mencionada autorização, bem como aquelas que possuam a autorização mas não utilizem as plantas cultivadas e as substâncias delas extraídas para a devida finalidade autorizada.

²⁷ MICHAELIS, Dicionário de Português Online. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>.

Aqui, é importante salientar que apenas poderão ser confiscadas as propriedades em que haja preparo da terra com a finalidade da sementeira ou colheita, requisito essencial para a configuração da cultura, na forma do artigo 3º da Lei de Expropriação Confiscatória. Por força disto, não é possível expropriar qualquer imóvel em que se encontre o plantio das mencionadas plantas proscritas, mas apenas se ficar demonstrado que houve o preparo da terra.

Noutra via, quanto à exploração de trabalho escravo, o art. 243 da CF é norma de eficácia limitada, uma vez que ainda não foi editada a lei mencionada na Constituição pela expressão “na forma da lei”. Apesar desta hipótese ser inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 81/2014, alguns juristas²⁸ afirmam que o confisco, nesse caso, já pode ser aplicado desde logo, inclusive com aplicação analógica da Lei nº 8.257/91²⁹, por motivo do caráter supralegal das Convenções nº 29 e nº 105 da Organização Internacional do Trabalho, promulgadas no Brasil, respectivamente, pelos Decretos nº 41.721/57 e nº 58.822/66.

Por força do disposto nas Convenções da OIT citadas, o País-membro que as ratificou comprometeu-se à abolição do uso de trabalho forçado ou obrigatório. Assim, o trabalho escravo na forma da lei seria o próprio trabalho forçado ou obrigatório de que tratam as Convenções da OIT, razão pela qual a previsão constitucional já poderia ser aplicada desde já, até que se edite lei mais atual sobre o tema.

Além disso, a expropriação confiscatória seria mais uma forma de alcançar o objetivo traçado pelas Convenções nº 29 e 105 de abolir o trabalho forçado e obrigatório, vez que seu caráter sancionatório seria mais um motivo para desencorajar a utilização de tal forma de trabalho pelos proprietários de bens

²⁸ NEVES, Débora Maria Ribeiro. *Consequências da promulgação da EC 81/2014*. In: Revista dos Tribunais Online, vol. 158/2014, Jul/2014. Disponível em: <<http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/coordenacao/grupos-de-trabalho/gt-escravidao-contemporanea/notas-tecnicas-planos-e-oficinas/revista-dos-tribunais-trabalho-escravo-1/CONSEQUENCIAS%20DA%20PROMULGACAO%20DA%20EC%20812014.pdf>>.

²⁹ KOKKE, Marcelo. *Trabalho escravo e confisco*. 2014. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/colunas/detalhes.php?artId=4280>>.

imóveis, que, por óbvio, não quererão ter suas propriedades confiscadas pelo Poder Público.

3.1.2. Destinação

A destinação das propriedades expropriadas constitui outro importante elemento do confisco. Antes da Emenda Constitucional nº 81/2014, o artigo 243 previa expressamente que as glebas seriam “especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos”.

Hoje, com a mudança do texto constitucional, a determinação é que as propriedades expropriadas serão destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular. Percebe-se, portanto, a troca da expressão “assentamento de colonos” para “reforma agrária”, bem como a exclusão do requisito de cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos. Isso demonstra maior abrangência e complexidade na finalidade das propriedades rurais expropriadas.

Por outro lado, houve a inclusão da destinação para programas de habitação popular, que parece ser o destino mais óbvio das propriedades urbanas confiscadas, tendo em vista que é o correspondente urbano do que a reforma agrária é para os bens imóveis rurais.

Dessarte, se as glebas, tanto com o cultivo de plantas psicotrópicas quanto com a exploração do trabalho escravo, não cumpriam sua função social, verifica-se que a destinação mencionada no *caput* do artigo 243 visa eminentemente que passem a cumpri-la, sejam as propriedades rurais com a reforma agrária ou as urbanas com os programas de habitação social.

Ressalta-se, aqui, que por qualquer ângulo que se analise as mudanças da EC 81/2014, observa-se um maior acerto por parte do Poder Legislativo no tratamento da destinação das propriedades.

3.1.3. Competência

Embora a Constituição não seja explícita quanto à competência para promover essa forma expropriação, o sujeito ativo só pode ser a União, pois, como assinala Gasparini, “essa competência somente é exercitável pela União, já que só ela pode atuar em todo o País, promovendo o confisco, o assentamento de colonos e a prevenção e repressão do tráfico de entorpecentes e drogas afins”.³⁰

Além disso, assevera-se que a Constituição e a lei que dispõe sobre o tema não delegaram a competência a qualquer outra pessoa. Outrossim, quando a Lei nº 8.257/91, em seu artigo 15, prevê que o imóvel incorporará o patrimônio da União após o trânsito em julgado da sentença que determinou a expropriação, não restam dúvidas de que, de fato, só a União pode promover o confisco previsto no artigo 243.

Frise-se que a União delegou ao Incra a competência para a imissão na posse, a incorporação do imóvel ao patrimônio da União e a adoção de providência para realizar a destinação prevista na Constituição da propriedade expropriada.

Por sua vez, a competência para legislar sobre o tema também foi atribuída à União, privativamente, por força do inciso II, do artigo 22 da Constituição Federal. Embora este dispositivo utilize a expressão “desapropriação”, entender-se-á, apenas nesta ocasião, que o vocábulo foi empregado com a mesma acepção de “expropriação”, de maneira que não se fazem necessárias maiores digressões quanto a estas terminologias.

A AGU, órgão competente para representar a União judicialmente, logicamente também é a autoridade que deve representá-la na ação judicial referente à expropriação confiscatória.

Ademais, a competência jurisdicional acerca da expropriação confiscatória sempre será da Justiça Federal, nos termos do artigo 109, inciso I, da Lei Maior. Isso porque é consectário do fato de apenas a União poder promover esta

³⁰ GASPARINI, Diógenes, op. cit. p. 766.

forma de intervenção na propriedade que aquela pessoa política sempre comporá um dos dois polos das lides que venha a tratar do confisco de propriedades.

Em remate, a seção judiciária competente nestes casos será, conforme os §§ 1º e 2º do supracitado artigo: 1) a do domicílio do réu, quando a União for autora; e 2) a do domicílio do autor, ou a do local da propriedade, ou a do Distrito Federal, quando a União for ré.

3.1.4. Procedimento

O procedimento para a expropriação confiscatória não é idêntico ao realizado para levar a cabo a desapropriação com indenização. Por isso, é possível dizer que é um procedimento *sui generis*.

Como o confisco é uma espécie de sanção administrativa, por óbvio ele exsurge de um ato ilícito. Sua fase declaratória, portanto, é constituída dos atos de polícia, preparatórios do ajuizamento da ação de expropriação pela União. Esta última, por sua vez, é exatamente a fase executória do procedimento sob exame.

Dessa forma, percebe-se que a declaração de utilidade pública, necessidade pública ou interesse social não existe para a expropriação sancionatória. Em verdade, não parece ser correto utilizar a expressão “fase declaratória”, tendo em vista que não há uma declaração feita pelo Poder Público, mas apenas a verificação de competência da Polícia Federal e o inquérito policial especificando o imóvel a ser expropriado, típicos do poder de polícia da Administração Pública.

Outrossim, inexistente o ato declaratório, não há que se falar que este deve conter a destinação do bem expropriado, a qual já está prevista na Constituição Federal.

A fase executória, por sua vez, conforme se observa, somente pode ser judicial, o que representa mais uma diferença com relação ao procedimento da desapropriação. Isto porque não pode haver uma fase executória administrativa, já

que é impossível a feitura de um acordo com um cidadão para aplicar a este uma pena.

É importante salientar que o procedimento do confisco de propriedades com culturas ilegais de plantas psicotrópicas se encontra disciplinado, de forma geral, pela Lei nº 8.257/91 e pelo Decreto nº 577/1992.

Quanto à expropriação de imóveis em que se encontre o trabalho escravo, conforme já mencionado, não há ainda disciplina legal específica sobre a matéria, tampouco acerca de aspectos procedimentais. Contudo, enquanto não existe uma regulamentação normativa sobre o tema após a Emenda Constitucional 81/2014, é possível defender uma aplicação analógica a esta espécie de confisco, *mutatis mutandis*, das disposições relativas às culturas ilegais.

O mencionado decreto estabelece que a Polícia Federal atuará em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e com a autoridade responsável pela representação judicial da União. Frisa-se que a instituição responsável por representar a União, judicial e extrajudicialmente, é a Advocacia-Geral da União (AGU), nos termos do artigo 131 da Constituição Federal.

O ato inicial do procedimento em tela, segundo o decreto, é a remessa de cópia do inquérito policial e o recolhimento dos dados que serão contidos no relatório técnico, cujo prazo para elaboração é oito dias. Este deve formar o processo a ser enviado à AGU, com cópia para o Incra, para fins de ajuizamento da ação expropriatória.

O artigo 4º, parágrafo único, do Decreto 577/92 indica os dados que integrarão o relatório técnico, *in verbis*:

Parágrafo único. O relatório técnico conterá:

- a) a caracterização do imóvel onde foi localizada a cultura ilegal de plantas psicotrópicas, mediante indicação, pelo menos, da denominação e das confrontações e das vias de acesso;*
- b) descrição da área onde localizada a cultura;*
- c) comprovação da existência de cultivo ilegal;*
- d) indicação e qualificação do proprietário ou do possuidor do imóvel, bem como as de todos os seus ocupantes e de outras pessoas nele presentes no momento da lavratura do auto de apreensão;*
- e) relação de bens móveis encontrados na área e apreendidos.*

Após receber a cópia do inquérito policial, a AGU ajuizará a ação judicial cujo procedimento segue os ditames da Lei 8257/91, além de, subsidiariamente, aplicarem-se as disposições do Código de Processo Civil.

A citação dos expropriados será determinada pelo juiz, juntamente com a nomeação do perito, no prazo de 5 dias a partir do recebimento da inicial. Esta conterà pedido liminar de imissão de posse, bem como de efetiva ocupação da propriedade. O *expert*, por sua vez, deverá entregar o laudo técnico no prazo de oito dias.

O Incra indicará os assistentes técnicos e os expropriados deverão apresentar contestação, ambos no prazo de 10 dias. O juiz agendará a audiência de instrução e julgamento para data dentro de 15 dias do recebimento da defesa. As partes poderão indicar até cinco testemunhas cada.

A audiência somente será adiada, por no máximo três dias, se houver motivo de força maior com a devida justificativa. O juiz, então, terá cinco dias contados do encerramento da instrução, para prolatar a sentença, da qual caberá recurso nos termos da lei processual.

A autoridade judicial pode, ainda, determinar a imissão liminar da posse do imóvel pela União, desde que garanta o contraditório. Saliente-se que os poderes para imitir-se na posse da propriedade foram delegados pela União ao Incra.

Após o trânsito em julgado da sentença, a União incorporará o imóvel a seu patrimônio, por meio do Incra, que deverá apresentar relatório circunstanciado que explicita a situação do imóvel.

Urge mencionar, ainda, que caso não sejam cumpridos os prazos mencionados, o juiz deverá condenar em multa diária o funcionário público ou perito que der causa à mora. Vislumbra-se, dessarte, uma grande preocupação do legislador com a celeridade do procedimento do confisco sob exame.

Chegando ao seu fim o procedimento da expropriação confiscatória dos imóveis onde forem encontradas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, o Incra

procederá ao cumprimento da destinação da propriedade confiscada, conforme já exposto anteriormente neste trabalho.

Em remate, se a destinação prevista não for cumprida no prazo de cento e vinte dias, o imóvel não sofrerá retrocessão, ficando incorporada ao patrimônio da União até que seja cumprida a previsão constitucional.

3.2. A expropriação como sanção administrativa

Conforme já exposto alhures, o confisco de terras é uma espécie do gênero expropriação e constitui uma sanção por consequência de um ato ilícito, qual seja, o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou a exploração do trabalho escravo. Podemos considerar, ainda, esta forma de expropriação como um sinônimo da pena prevista na própria Constituição sob a alcunha de perda de bens (também chamada de perdimento de bens), nos termos do artigo 5º, inciso XLVI, “b”.

Nesse toar, é necessário tecer algumas considerações sobre esta espécie de pena.

A definição de perdimento de bens é geralmente dada como a apreensão feita pelo Estado dos bens do administrado, tendo em vista o cometimento de um crime ou contravenção. Assim, segundo Nelson Hungria³¹ tal instituto jurídico existia já no direito romano, como pena cuja natureza é patrimonial e poderia atingir todos os bens do cidadão ou apenas uma parte deles.

Todavia, verifica-se que, por sua natureza, a perda dos bens é uma pena deveras prejudicial ao indivíduo, uma vez que suas consequências diretas não afetam apenas o criminoso, mas também as pessoas que dele dependem. Isso porque o patrimônio é intrinsecamente relacionado com o sustento da família. Dessa

³¹ HUNGRIA, p. 269 apud GODOY, Maria Teresa Penteadó de Moraes. **Perdimento de bens e narcotráfico**. 2013. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/doutrinas/doutrinas_autores/PERDIMENTO%20DE%20BENS%20E%20NARCOTR%C3%81FICO%20-%20artigo%20-%20vers%C3%A3o%20final%20-%202013.doc>.

forma, a evolução do Direito e da sociedade ocidental acabou por abolir, aos poucos, a aplicação do confisco como sanção, relegando sua utilização apenas para casos bem específicos.

Assim, é imprescindível salientar que o inciso XLVII da Constituição apresenta a preocupação de limitar a incidência da perda dos bens de forma que esta não traga impacto negativo para os dependentes do autor do ilícito, pois permite estendê-la aos sucessores e executá-la contra eles apenas até o limite do patrimônio transferido.

Outrossim, o perdimento de bens incide apenas sobre bens ilícitos, assim considerados aqueles que foram utilizados como instrumento para praticar determinada conduta ilícita. É precisamente este o caso do artigo 243 da Constituição Federal, tanto com relação a seu *caput* quanto seu parágrafo único.

O Código Penal de 1941, com a redação dada pela Lei nº 7.209/84, dispõe sobre o tema:

Art. 91 – São efeitos da condenação:

[...]

II- a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé:

a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;

b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

Ressalta-se que, embora a Lei mencionada seja anterior à edição da atual Constituição, observa-se que esta recepcionou aquela, de maneira que não há qualquer rastro de inconstitucionalidade nesse dispositivo infraconstitucional.

Em suma, o ordenamento jurídico pátrio prevê a perda dos bens como sanção tanto para ilícitos penais, regidos pelo Direito Penal, quanto para ilícitos administrativos, sob a égide do Direito Administrativo. Portanto, o confisco pode se manifestar como uma sanção penal ou uma sanção administrativa. Este último é o caso do confisco de terras.

Não obstante, as sanções administrativas, assim como as penas, constituem repressões graves do Poder Público sobre os particulares. Salienta-se que do poder de polícia não decorre, obrigatoriamente, a imputação de um

sancionamento administrativo. Contudo, é consequência lógica da polícia administrativa o dever-poder de tomar providências com fins de reprimir a ocorrência e a continuidade de ilícitos administrativos.

Neste sentido, leciona Justen Filho:

A sanção administrativa pode ser considerada como manifestação do poder de polícia. A atividade de poder de polícia traduz-se na apuração da ocorrência de infrações a dever da mais diversa ordem, impondo à Administração o dever-poder de promover a apuração do ilícito e a imposição da punição correspondente.³²

Traçando um paralelo com a expropriação confiscatória de propriedades, verifica-se que o dever mencionado é a observância da função social da propriedade, que é descumprido quando houve o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas e o trabalho escravo. A reação do poder de polícia, por sua vez, é a própria confiscação do imóvel.

Dessa maneira, as sanções administrativas aparecem como verdadeiras restrições às liberdades individuais, decorrentes do poder de polícia da Administração Pública. Surge, então, a ideia de que também devem seguir os princípios do Direito Penal, os quais estabelecem importantes garantias aos acusados de prática de ilícitos.

Neste sentido, podemos exemplificar alguns princípios do Direito Penal a serem aplicados com relação às sanções administrativas.

O princípio da reserva legal ou da legalidade, previsto no artigo 5º, XXXIX, da Constituição Federal, - segundo o qual não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal, - é imprescindível para o sancionamento administrativo, devendo ser aplicado a este por analogia.

Daí, conclui-se que: I) o ato ilícito deve ser previsto por lei em sentido estrito, sendo impossível que ato normativo infralegal o institua; II) a mencionada lei deve ser anterior ao ilícito administrativo; e III) a pena deve ser expressamente prevista pela lei que preveja a ilicitude da conduta. Verifica-se que o confisco objeto do presente trabalho observa fielmente estes três requisitos.

³² JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit. p. 506.

O princípio da proporcionalidade também deve ser seguido nas sanções administrativas, pois a repressão deve guardar compatibilidade com o gravame da infração, de maneira a evitar que a punição seja demasiadamente extrema quando comparada ao ilícito da qual ela decorre. A proporcionalidade do confisco do artigo 243 será mais detalhada posteriormente neste trabalho.

Seguindo, o direito administrativo repressivo deve seguir o princípio da culpabilidade, que estabelece a necessidade de se aferir a culpa, de forma subjetiva, para que seja responsabilizado o agente do ilícito. Não obstante, é possível que haja exceções para este princípio, nas quais a lei preveja um dever objetivo a ser cumprido pelo administrado, de forma que seja possível a punição sem a comprovação de culpa, que será presumida em tais casos. Esta é a situação do artigo 243 da Carta Magna, como veremos mais adiante.

É necessário frisar, entretanto, que mesmo nestes casos deve se reconhecer a possibilidade de comprovar a ausência de antijuridicidade da conduta.

Também, o princípio da insignificância ou bagatela é importante na consideração dos ilícitos administrativos. Isso porque, assim como nos crimes, deve-se considerar a ofensividade da conduta para que seja gerada uma punição. Segundo a jurisprudência pacífica do STJ, os requisitos para a utilização de tal princípio são: (a) a mínima ofensividade da conduta do agente, (b) a nenhuma periculosidade social da ação, (c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e (d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada.

No caso da expropriação confiscatória, este trabalho entende que o cultivo para consumo próprio de plantas psicotrópicas, em reduzidas quantidades, não deve importar no confisco da propriedade, desde que não se vislumbre a possibilidade de tráfico das substâncias psicoativas geradas. O entendimento será mais bem explicitado mais a frente.

De mais a mais, uma vez que o presente trabalho não pretende esgotar o tema, é possível apenas citar outros princípios do Direito Penal que podem ser aplicados por analogia à repressão administrativa, tais quais os princípios da humanidade, da igualdade e do *ne bis in idem*.

Por fim, as garantias processuais penas também devem ser observadas pelo processo administrativo que culminará na sanção administrativa. No dizer de Justen Filho:

A incidência do regime penalístico produz necessariamente a extensão dos princípios processuais pertinentes no tocante à aplicação das sanções administrativas. O sancionamento tem de ser produzido segundo rigoroso processo administrativo, no qual se adotarão garantias de extrema relevância em prol do acusado. Ademais disso, não se admitirão punições fundadas em meros indícios do evento ilícito imputado. Os indícios prestam-se apenas para eventual prova de circunstâncias acessórias – nos termos do art. 158, c/c o art. 239 do CPP – depois de cabalmente comprovado, por meios instrutórios diretos, o fato principal. Idêntica orientação se aplica aos processos sancionatórios administrativos. Para utilizar uma expressão clássica (e objeto de inúmeras críticas), prevalece no âmbito dos processos repressivos o princípio da verdade real, o que significa orientar-se a atividade persecutória a revelar a verdade dos fatos.³³

Nessa toada, pelos pontos tratados acima, observou-se a necessidade de aplicação analógica dos princípios penais e processuais penais no sancionamento administrativo, tendo em vista o caráter grave da punição administrativa em inúmeros casos, incluindo-se aqui a expropriação confiscatória de que trata o artigo 243 da Constituição Federal. Resta, finalmente, trazer à baila a jurisprudência dos tribunais brasileiros acerca do confisco de terras.

3.3. Aspectos jurisprudenciais

De início, verifica-se que a matéria relativa à expropriação-confisco, até o momento, não foi exaustivamente debatida pela jurisprudência brasileira, apesar de chegar frequentemente aos tribunais brasileiros. Contudo, a partir de alguns julgados a seguir trazidos, é possível chegar a um bom delineamento acerca do tema, inclusive corroborando parte das conclusões alcançadas pelo presente estudo.

3.3.1. Incidência sobre a totalidade da área do imóvel

³³ Ibidem, p. 510.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n 543.974, decidiu por votação unânime que a expropriação confiscatória deve abarcar a propriedade em que se encontre o cultivo de plantas psicotrópicas em sua totalidade, conforme a ementa a seguir transcrita:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EXPROPRIAÇÃO. GLEBAS. CULTURAS ILEGAIS. PLANTAS PSICOTRÓPICAS. ARTIGO 243 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INTERPRETAÇÃO DO DIREITO. LINGUAGEM DO DIREITO. LINGUAGEM JURÍDICA. ARTIGO 5º, LIV DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. O CHAMADO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.

1. Gleba, no artigo 243 da Constituição do Brasil, só pode ser entendida como a propriedade na qual sejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. O preceito não se refere áreas em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas. O preceito não refere áreas em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas, mas as glebas no seu todo.

2. A gleba expropriada será destinada ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos.

3. A linguagem jurídica corresponde à linguagem natural, de modo que é nesta, linguagem natural, que se há de buscar o significado das palavras e expressões que se compõem naquela. Cada vocábulo nela assume significado no contexto no qual inserido. O sentido de cada palavra há de ser discernido em cada caso. No seu contexto e em face das circunstâncias do caso. Não se pode atribuir à palavra qualquer sentido distinto do que ela tem em estado de dicionário, ainda que não baste a consulta aos dicionários, ignorando-se o contexto no qual ela é usada, para que esse sentido seja em cada caso discernido. A interpretação/aplicação do direito se faz não apenas a partir de elementos colhidos do texto normativo [mundo do dever-ser], mas também a partir de elementos do caso ao qual será ela aplicada, isto é, a partir de dados da realidade [mundo do ser].

4. O direito, qual ensinou CARLOS MAXIMILIANO, deve ser interpretado “inteligentemente, não de um modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis”.

5. O entendimento sufragado no acórdão recorrido não pode ser acolhido, conduzindo ao absurdo de expropriar-se 150 m² de terra rural para nesses mesmos 150 m² assentar-se colonos, tendo em vista o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos.

6. Não violação do preceito veiculado pelo artigo 5º, LIV da Constituição do Brasil e do chamado “princípio” da proporcionalidade. Ausência de “desvio de poder legislativo”.

Recurso extraordinário a que se dá provimento. (RE 543.974, Rel. Min. Eros Grau, DJE de 29-05-2009)

Apesar de, como mencionado anteriormente, a Emenda Constitucional 81/2014 ter mudado o termo “gleba”, discutido pelo STF, para “propriedades rurais e urbanas”, entende-se que tal fato não possui o condão de alterar a conclusão do Tribunal. Isso porque os argumentos do Colegiado expostos acima são plenamente compatíveis com a mudança de termos.

Aqui é cabível a discussão acerca da proporcionalidade, princípio apresentado anteriormente. Segundo o STF, no mesmo julgado, a expropriação da propriedade inteira não fere o mencionado princípio, tendo em vista que sua aplicação seria um abuso que tornaria sem sentido o dispositivo constitucional como um todo.

Faz-se aqui, no entanto, uma ressalva. Muito embora o confisco deva incidir sobre todo o imóvel, o princípio da proporcionalidade apresenta mais uma faceta, qual seja, a consideração da finalidade do ato ilícito. Se o cultivo ilegal visa o tráfico e é realizado em grande quantidade, tem-se por óbvio um gravame imensamente maior que o cultivo realizado em pequenas quantidades e para consumo próprio. Este é uma ofensa insignificante, para a sociedade atual, quando comparado com o tráfico de substâncias entorpecentes.

Em verdade, é discutível se o objetivo do legislador constitucional foi reprimir o consumo de drogas ou apenas o tráfico, mas, ainda assim, este trabalho entende como ilícito insignificante o consumo de drogas. Mesmo porque este é apenas contravenção penal, enquanto o tráfico é crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, conforme artigo 5º, XLIII, da Constituição Federal.

Dessa forma, o cultivo ilegal para consumo deveria atrair para o Direito Administrativo a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da insignificância, usuais no Direito Penal, de forma que não deveria culminar na expropriação pura e simples da propriedade.

Observa-se, também, que se encontra pendente de julgamento no STF o RE nº 635.659 com repercussão geral, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, o qual versa acerca da descriminalização do porte de drogas no país. Especula-se que há grandes chances de que a Corte descriminalize o consumo, sob o argumento do princípio da intimidade, mantendo apenas o tráfico como crime.

Caso o Plenário entenda pela descriminalização, certamente haverá consequências na jurisprudência acerca da expropriação aqui tratada, de forma que a tendência será o não confisco do plantio para consumo próprio, tendo em vista a necessidade de haver harmonia no ordenamento jurídico.

Ademais, salienta-se que, durante a votação do RE 543.974, grande parte dos ministros apresentou posição que corrobora a conclusão deste trabalho, no sentido de que a expropriação do artigo 243 da CF/88 configura verdadeiro confisco e diferencia-se da desapropriação, conforme trecho extraído do inteiro teor do acórdão do referido julgado:

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Na verdade, alguns especialistas ao invés de chamar de expropriação, tratam isso de verdadeiro confisco, porque não há indenização.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO – Nos seus efeitos, corresponde a confisco.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) – Confisco constitucional. É o perdimento do bem no plano do direito imobiliário.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Exatamente.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO – O parágrafo único do artigo 243, aliás, fala em confisco. Vossa Excelência está certo.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – O caput diz expropriação, mas é confisco.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO – É confisco; expropriação-confisco.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – É uma expropriação confiscatória.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Quer dizer, é expropriação porque deve seguir o devido processo legal. Não é um confisco sumário, mas trata-se, na verdade, de um confisco.

3.3.2. Responsabilidade objetiva ou subjetiva do expropriado

Quanto à responsabilidade do proprietário do imóvel, a qual está intrinsecamente conectada com a existência de culpa no cultivo ilegal, o STF reconheceu a repercussão geral no RE nº 635.336, ainda pendente de julgamento.

Anteriormente, todavia, o Informativo 587 do STF havia trazido a seguinte notícia:

A Turma iniciou julgamento de dois recursos extraordinários em que se discute se questões de índole subjetiva devem ser consideradas na aplicação do art. 243 da CF (“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 medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.”). No caso, a União insurge-se contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de

Pernambuco que afastara a incidência do mencionado dispositivo constitucional ao fundamento de que os recorridos, pessoas idosas, não tinham como se opor ao plantio ilícito de plantas psicotrópicas em suas terras, promovido por terceiros com fama de serem violentos e andarem armados. A Corte de origem aduziu, ainda, que a área em que realizado o cultivo seria de difícil acesso e que o Poder Público não ofereceria condições para que os agricultores pudessem, sem risco, comunicar às autoridades as plantações de maconha em suas propriedades. O Min. Dias Toffoli, relator, proveu o recurso para decretar a expropriação do imóvel em tela. Asseverou que a efetividade da Constituição se imporia. Tendo em conta que a expropriação prevista no art. 243 da CF seria uma sanção, entendeu que não se exigiria nenhum tipo de análise de caráter subjetivo sobre o proprietário, recaindo a sanção sobre a propriedade. Assim, concluiu pela inviabilidade de se partir para a apreciação subjetiva da conduta do proprietário ou do possuidor da terra — sua culpabilidade —, bastando para a expropriação a existência, no imóvel, de cultura ilegal de plantas psicotrópicas. Após, pediu vista a Min. Cármen Lúcia.

RE 402839/PE, rel. Min. Dias Toffoli, 18.5.2010. (RE-402839)

RE 436806/PE, rel. Min. Dias Toffoli, 18.5.2010. (RE-436806)³⁴

No mesmo sentido entendeu a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, no REsp 498.742/PE.

Em que pese a opinião no sentido de que a responsabilidade do proprietário deve ser objetiva, o presente estudo discorda do posicionamento adotado pelo ministro Dias Toffoli. Conforme exposto anteriormente, o princípio da culpabilidade proveniente do Direito Penal pode e deve ser considerado na aplicação das sanções administrativas.

Dessa maneira, é absurdo imaginar a imputação de uma penalidade tão grave quanto o confisco de uma propriedade sem primeiro aferir a culpa do proprietário na prática do cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, de forma que se entende, aqui, que a responsabilidade neste caso deve ser subjetiva.

Por outro lado, é plenamente cabível a declaração da *culpa in eligendo* e da *culpa in vigilando* do proprietário, o que estaria em consonância com o referido princípio penal. Igualmente, a presunção de *culpa in eligendo* e *in vigilando*, com certeza deve aceitar prova em contrário, sob pena de contrariar o próprio princípio do devido processo legal, considerados nele a ampla defesa e o contraditório.

³⁴ STF, Art. 243 da CF e Análise de Requisito Subjetivo. Informativo nº 587. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo587.htm>.

CONCLUSÃO

Conforme se explicitou, o direito de propriedade existe desde os primórdios da Roma Antiga, onde, inicialmente, era intrinsecamente relacionado à ideia de religião e de família. Na Idade Média, manifestou-se por meio dos feudos, que deram origem aos Estados nacionais.

Contudo, a ideia de propriedade privada passou por uma grande evolução na História do Ocidente. A forma como hoje ela é considerada se desenvolveu especialmente a partir do século XVI, com o Mercantilismo, e posteriormente o Iluminismo e o Jusnaturalismo.

Segundo esta última concepção, a propriedade é um direito natural, o qual o Estado deveria garantir a todos de modo indistinto. Percebeu-se, todavia, que não é possível considerar a propriedade como direito absoluto, de forma que existem hipóteses em que a supremacia do interesse público sobre o privado leva a algumas hipóteses nas quais o Estado pode e deve intervir positivamente sobre o direito de propriedade.

É a partir daí que surge a ideia de função social da propriedade, que é cumprida quando o exercício deste direito é condicionado ao bem-estar social. Assim, o Estado pode fazer uso de seu poder de polícia administrativa para suprimir os poderes inerentes à propriedade, total ou parcialmente, a fim de concretizar o princípio da função social – que consta na Constituição de 1988 não apenas do art. 5º, XXIII, mas também do art. 170, III, quando trata dos princípios que regem a ordem econômica.

É nesse contexto que se insere a intervenção estatal sobre a propriedade privada, cujas oito modalidades são: limitações administrativas, ocupação temporária, tombamento, requisição administrativa, servidão administrativa, parcelamento e edificação compulsórios, desapropriação e confisco.

As primeiras seis modalidades são consideradas restritivas, uma vez que não retiram do proprietário o seu bem por inteiro, mas apenas limitam parte dos

poderes inerentes ao direito de propriedade. As duas últimas, desapropriação e confisco, por sua vez, são intervenções supressivas, uma vez que retiram do proprietário a titularidade do direito sobre o bem.

Conforme exposto ao longo dos capítulos, desapropriação e confisco são espécies do gênero expropriação, que é a intervenção supressiva por excelência. A principal diferença entre as duas, entretanto, reside no fato de que a desapropriação pode ocorrer por utilidade ou necessidade pública, ou ainda por interesse social, sempre exigindo indenização. Esta, em regra, é previa e em dinheiro; embora haja exceções, podendo ela ser posterior e não em dinheiro, repisa-se: sempre haverá indenização.

Já a expropriação confiscatória sempre constitui sanção por um ato ilícito administrativo, portanto, nunca dará ensejo à indenização. O ordenamento jurídico brasileiro previu, na Constituição Federal de 1988, a possibilidade do confisco sob a alcunha da pena de perda de bens, conforme seu artigo 5º, XLVI, alínea “b”. Mais especificamente, dispôs acerca da expropriação-confisco em seu artigo 243, nos casos de culturas ilegais de plantas psicotrópicas. Salienta-se que, posteriormente, em 2014, a Emenda Constitucional nº 81 acrescentou ao supracitado artigo a hipótese relativa à exploração de trabalho escravo.

Além da diferença no tocante à indenização, as duas espécies de expropriação divergem em outros pontos. A desapropriação pode ter como sujeitos ativos, dependendo da hipótese, qualquer dos entes federativos, bem como as autarquias territoriais e as pessoas previstas no Decreto-lei nº 3.365/41. O sujeito passivo, dependendo do sujeito ativo, pode ser qualquer pessoa física ou jurídica, incluindo outros entes federados, exceto a União.

O procedimento de desapropriação possui a fase declaratória e a executória, esta podendo ser administrativa e a judicial.

A destinação dos bens desapropriados é fazer parte do patrimônio do desapropriante, com exceção dos seguintes casos: por zona (revenda do bem para auferir lucro), para fins de urbanização, para fins de formação de distritos industriais, por interesse social (reforma agrária, aproveitamento do imóvel por meio de alienação ou concessão e venda ou locação para dar-lhes a devida destinação

social) e para assegurar o abastecimento da população (assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo).

Enquanto isso, o confisco de propriedades com culturas ilegais apenas pode ser promovido pela União, contra qualquer pessoa que tenha praticado o ato ilícito previsto no artigo 243 da Constituição.

O procedimento difere daquele da desapropriação, pois na fase declaratória não há ato declaratório, e sim atos decorrentes da polícia administrativa, culminando no inquérito da Polícia Federal que especifica o imóvel que será confiscado. A fase executória sempre é judicial, pois a Lei nº 8.257/91 exige uma ação expropriatória, que segue o procedimento judicial previsto na própria lei.

Restando patentes as diferenças entre a desapropriação e o confisco, podemos prosseguir ao estudo deste discutindo sua natureza jurídica de sanção administrativa e sua previsão constitucional como pena de perda de bens.

Conforme vimos, a propriedade, embora seja atualmente objeto de diversas formas de intervenção pelo Estado, ainda é direito individual de grande importância em nossa sociedade. Dessa forma, as intervenções eventualmente incidentes a ela devem ser devidamente justificadas, bem como ter fundamento no princípio da supremacia do interesse público.

Ademais, o confisco configura a mais gravosa das modalidades de intervenção mencionada, tendo em vista sua natureza ablativa e a ausência de indenização ao proprietário.

Considerada a importância do direito de propriedade como direito individual, concluímos pela estrita relação entre o sancionamento administrativo por expropriação-confiscatória e as penas regidas pelo Direito Penal. Ambas são muito próximas, porque se estas atingem até mesmo a liberdade do indivíduo, aquela atinge seu patrimônio de maneira deveras relevante.

Portanto, na execução do confisco de propriedades, não há como afastar de seu procedimento a aplicação por analogia dos princípios inerentes ao Direito

Penal, mormente aqueles que trazem ao administrado garantias contra a ingerência desmedida pelo Estado em um dos direitos mais essenciais do cidadão.

Tendo em vista a atual jurisprudência do STF acerca do tema, percebemos uma tendência à observância de alguns desses princípios, embora o Corte não tenha discutido a matéria em todos os seus aspectos e nuances.

Verificou-se que o Tribunal entende que a expropriação-confisco deve incidir sobre o bem imóvel como um todo, bem como que a expropriação do artigo 243 da Constituição trata, de fato, de confisco. Isto apenas confirma o quão severa é a referida modalidade interventiva.

Na decisão da Suprema Corte em sede do RE 543.974, entendemos que foi observado o princípio da proporcionalidade. Contudo, para que tal princípio seja inteiramente respeitado, é necessário que o ato ilícito seja tão grave quanto a sanção.

Assim, concluímos que o cultivo ilegal em pequenas áreas, configurando plantação para consumo próprio da substância proscrita, não é ato grave o suficiente para justificar a expropriação sem indenização. Por outro lado, a cultura que objetiva o tráfico, com cristalina certeza, deve ensejar uma punição extrema.

Levamos em conta, também, a tendência de que o Supremo Tribunal Federal acabe por descriminalizar o porte de drogas para consumo próprio, tendo em vista o princípio da intimidade.

Observando a lógica garantista do Direito Penal, concluímos que, embora se deva aceitar a culpa presumida *in vigilando e in eligendo*, a responsabilidade do indivíduo que tenha sua propriedade confiscada por causa do cultivo ilegal de plantas psicotrópicas deve ser subjetiva, com amparo no princípio penal da culpabilidade.

Por todo o exposto neste trabalho, não podemos aceitar, após tantos anos de evolução e desenvolvimento na área dos direitos fundamentais, o exercício pelo Poder Público de uma atividade confiscatória desmedida. É impensável que a mão do Estado venha a pesar de maneira tão severa sobre o patrimônio do cidadão

sem que haja uma maior preocupação com as suas mais essenciais garantias, sob pena de imenso retrocesso do pensamento jurídico constitucional, penal e administrativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Felipe Dalenogare. **Direito romano: principais institutos**. 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8504#_ftn9>.

Acesso em: 28/06/2015.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 2006.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. **Interpretação e aplicação do disposto no artigo 243 da Constituição, que prevê a expropriação de glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas**. Civilistica. Com. Rio de Janeiro, a . 3, n. 1, jan-jun/2014. Disponível em: <<http://civilistica.com/interpretacao-e-aplicacao-do-disposto-no-artigo-243-da-constituicao/>>. Acesso em: 28/06/2015.

BORGES, Clarissa Pereira. **O dolo ou culpa na desapropriação confiscatória: uma interpretação à luz da razoabilidade**. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/28540/o-dolo-ou-culpa-na-desapropriacao-confiscatoria/1>>.

Acesso em: 28/06/2015.

BORGES, Guilherme Martins Teixeira. **Confisco de terras: considerações acerca de sua atual configuração no direito agroambiental brasileiro**. 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=29e11ea8ec6c7804>>. Acesso em: 28/06/2015.

BRAGA, Roberta Chaves. **Direito de propriedade e a constituição federal de 1988**. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.tjce.jus.br/jspui/bitstream/123456789/229/1/Monografia%20Roberta%20Chaves%20Braga.pdf>>. Acesso em: 28/06/2015.

CALHEIRA, Gileno. **Desapropriações confiscatórias**. 2006. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2976/Desapropriacoes-confiscatorias>>.

Acesso em: 28/06/2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21ª Ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Desapropriação sem indenização? Uma análise constitucional dos conceitos de desapropriação, expropriação e confisco**. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13680/desapropriacao-sem-indenizacao>>. Acesso em: 28/06/2015.

CICCO, Alceu. **Despropriação por confisco e por zona**. 2008. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/jus/article/viewFile/612/541>>. Acesso em: 28/06/2015.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 1ª Ed. São Paulo, Martins Fontes, 1981.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito administrativo**. 25ª ed. São Paulo, Atlas, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12ª ed. São Paulo, Saraiva, 2007.

GODOY, Maria Teresa Penteado de Moraes. **Perdimento de bens e narcotráfico**. 2013. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/doutrinas/doutrinas_autores/PERDIMENTO%20DE%20BENS%20E%20NARCOTR%3%81FICO%20-%20artigo%20-%20vers%3%A3o%20final%20-%202013.doc>. Acesso em: 28/06/2015.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, Volume 5: direito das coisas**. 7ª Ed. São Paulo, Saraiva, 2012.

HARGAR, Marcelo. **A utilização de conceitos de Direito Criminal para a interpretação da Lei de Improbidade**. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17434/a-utilizacao-de-conceitos-de-direito-criminal-para-a-interpretacao-da-lei-de-improbidade/1>>. Acesso em 28/06/2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4ª ed. São Paulo, Saraiva, 2009.

KOKKE, Marcelo. **Trabalho escravo e confisco**. 2014. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/colunas/detalhes.php?artId=4280>>. Acesso em: 07/07/2015.

MARKY, Thomas. **Curso Elementar de Direito Romano**. 8ª Ed. São Paulo, Saraiva, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2012.

MENDES, Laiza Correia. **Desapropriação de terra pelo cultivo de plantas psicotrópicas: Uma luz acerca da legislação sobre o tema**. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/31321/desapropriacao-de-terra-pelo-cultivo-de-plantas-psicotropicas>>. Acesso em: 28/06/2015.

MICHAELIS. **Dicionário de Português Online**. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 28/06/2015.

NEVES, Débora Maria Ribeiro. **Consequências da promulgação da EC 81/2014**. In: Revista dos Tribunais Online, vol. 158/2014, Jul/2014. Disponível em: <<http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/coordenacao/grupos-de-trabalho/gt-escravidao-contemporanea/notas-tecnicas-planos-e-oficinas/revista-dos-tribunais-trabalho-escravo-1/CONSEQUENCIAS%20DA%20PROMULGACAO%20DA%20EC%20812014.pdf>>. Acesso em: 07/07/2015.

OLIVEIRA, Iuri Cardoso de. **Tratamento jurisprudencial da expropriação confiscatória de terras utilizadas para cultura ilegal de plantas psicotrópicas**. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo_tratamento-jurisprudencial-da-expropriacao-confiscatoria-de-terras-utilizadas-para-cultura-ilegal-de-plantas-p,49000.html>. Acesso em: 28/06/2015.

PINTO, Davi Souza de Paula. **Fundamentos e características gerais sobre o direito de propriedade romana e o direito de propriedade atual no Brasil**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5098>. Acesso em: 28/06/2015.

SILVA, Marcelo Aguiar da. **Intersecção entre direito administrativo disciplinar e direito penal: Uma visão garantista do ilícito administrativo.** Disponível em:

<http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11132>.

Acesso em 28/06/2015.

SOUSA, João Bosco Medeiros de. **Confisco de terras.** 1998. Disponível em:

<http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/CONFISCO.pdf>. Acesso em: 28/06/2015.

SOUSA, Suzana Pedrosa de. **Desapropriação de glebas nas quais se localizam culturas ilegais de plantas psicotrópicas.** 2001. Disponível em:

<<http://jus.com.br/artigos/2664/desapropriacao-de-glebas-nas-quais-se-localizam-culturas-ilegais-de-plantas-psicotropicas/1>>. Acesso em: 28/06/2015.

SOUZA, Fladjá Raiane Soares de. **Desapropriação: o momento consumativo e o registro do imóvel expropriado.** Disponível em:

<<https://www.jfrn.gov.br/institucional/biblioteca/doutrina/doutrina223.doc>>. Acesso

em: 28/06/2015

STF. **Art. 243 da CF e Análise de Requisito Subjetivo.** Informativo nº 587. 2010.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo587.htm>>. Acesso

em 28/06/2015.