

# **CONFISCO DE TERRAS: CONSIDERAÇÕES ACERCA DE SUA ATUAL CONFIGURAÇÃO NO DIREITO AGROAMBIENTAL BRASILEIRO**

Guilherme Martins Teixeira Borges<sup>1</sup>

## **FORFEITURE OF LANDS: CONSIDERATIONS ABOUT YOUR SETTING IN AGROENVIRONMENTAL BRAZILIAN LAW**

### **RESUMO**

Este trabalho científico visa refletir acerca do instituto do confisco de terras estabelecido no art. 243, da Constituição Federal Brasileira de 1988. O confisco de terras, também conhecido como confisco agrário, foi uma inovação no ordenamento pátrio após 1988, vez que consolidou, de forma inédita no país, a perda da propriedade rural em favor do Poder Público sem a possibilidade de o proprietário receber qualquer tipo de indenização por parte do Estado. Portanto, será neste enfoque de análise que o presente estudo se desenvolverá, abordando-o em sua atual configuração jurídica agroambiental.

Assim, concentra-se o presente artigo em uma releitura do instituto do confisco de terras em relação ao direito fundamental de propriedade e ao direito social de acesso à terra.

**PALAVRAS-CHAVE:** Confisco de Terras; Direito Agroambiental; Constituição Federal de 1988; Direito Social; Acesso à terra.

### **ABSTRACT**

This work aims to reflect on the scientific of the confiscation of land established in art. 243, the Brazilian Constitution of 1988. The confiscation of land, also known as agrarian confiscation, was an innovation in brazil's laws after 1988, consolidating as unprecedented in the country, the loss of rural property in favor of the government without the possibility of the owner receive any compensation from the State. Therefore, is this approach that the analysis of this study will be developed: it in its current configuration constitutional agrarian legal.

Thus, the present article revisits the land confiscation institute in relation to the fundamental right to property and the social right of access to land.

**KYE-WORDS:** Land Confiscation; Law Agroenvironmental; Constitution of 1988; Social Rights; Access land.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás e mestrando em Direito Agrário também pela UFG.

## 1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988 a celega entre o direito de propriedade e o direito de acesso à terra ganhou novas configurações. O “velho” Direito Agrário Brasileiro, ora nascido nos prelúdios do Período Colonial com as sesmarias, consolidando-se após 1850 com a Lei de Terras e, posteriormente, com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), cedeu lugar a um “novo” Direito Agrário que, sob o manto da Constituição Democrática de 1988, submete o direito de propriedade, em especial a propriedade rural, ao cumprimento da função social.

Portanto, a matriz do atual Direito Agrário Brasileiro está vinculada constitucionalmente a princípios e regras que não mais assumem uma feição individual protecionista, mas sim uma profunda preocupação com os interesses coletivos, com a real afirmação da igualdade entre os cidadãos e a relativização da autonomia privada em prol da função social como princípio constitucionalmente norteador dos diversos ramos jurídicos.

De conseguinte, é dentro deste contexto que se insere o Direito Agrário após 1988, um Direito Agrário Constitucional que passa a contemplar inúmeros novos campos de estudos na seara agrário-constitucional. Sendo que, dentro destes diversos campos de pesquisa científica, optou-se, neste estudo, pela análise de um dos polêmicos institutos agrário-constitucionais surgidos após 1988, qual seja o confisco de terras.

Assim, delinea-se o objetivo deste estudo: analisar o atual panorama do instituto do confisco agrário em seus diversos aspectos agrário-constitucionais, como por exemplo, origem histórica, natureza jurídica e, especialmente, a compreensão atual do conceito de “glebas de terras” para fins de confiscação agrária estabelecido na Constituição Federal de 1988 e nas leis agrárias especiais.

## 2. O CONFISCO

Confisco ou confiscação<sup>2</sup> – do latim *confiscato*, que significa “juntar-se ao tesouro” –

2 A abordagem de confisco proposta neste trabalho científico não se confunde com aquela existente no campo do Direito Tributário. Embora os conceitos sejam similares, o contexto pelo qual o confisco se insere no âmbito constitucional-agrário é distinto daquele compreendido no campo constitucional-tributário, que não será alvo do presente estudo. Na seara tributarista, vigora o Princípio do não Confisco que, em síntese, veda a

é a tomada da propriedade de uma dada pessoa (física ou jurídica), por parte de uma autoridade pública, sem que haja qualquer contraprestação quanto à perda da coisa em favor do antigo proprietário. Não há, portanto, indenização em prol daquele que, por ventura, tenha algum bem confiscado pelo Poder Público.

Assim, o confisco está intimamente vinculado à existência de algum ente que assuma a função de autoridade pública soberana e com poder de governo sobre os governados, vez que somente a autoridade pública poderá exercer a confiscação de bens. Entre particulares, portanto, não há confisco e sim a ocorrência de outros institutos jurídicos.

Um particular, quer pessoa física quer jurídica, e que não possua poder público de governo, caso se apodere do bem de outrem, tomando-o para si sem nenhuma motivação jurídica a justificar tal ato, não está confiscando o bem de alguém, mas sim violando o direito de propriedade deste. O confisco, embora pareça expressar uma violação ao direito de propriedade, é um instituto juridicamente legitimado por uma Constituição, por uma lei, ou mesmo pelo costume, a depender do Estado em que se analisa este instituto, e exclusivamente exercido pelo ente público detentor do poder soberano de governo sobre seu povo. Logo, entre entes privados ou mesmo públicos que não possuam poderio de mando, o apoderamento de bens alheios poderá configurar, conforme o caso, crimes contra o patrimônio, esbulho possessório dentre outras violações ilegítimas do direito de propriedade.

No caso brasileiro, o ente público com poder soberano de governo que poderá exercer a confiscação de terras é o Poder Executivo Federal representado pela União, consoante a norma prescrita no art. 243, da Constituição Federal e a Lei Federal nº 8.257/91 (Lei do Confisco de Terras).

Conforme dito anteriormente, o confisco recai sobre o direito de propriedade, englobando, assim, os bens em suas diversas categorias jurídicas (móveis, imóveis, duráveis, não duráveis, infungíveis, fungíveis e etc.).

O direito brasileiro contempla o instituto do confisco somente nos campos constitucional-agrário e penal. Neste último caso, o confisco pode possuir natureza de efeito da condenação penal ou de medida cautelar assecuratória, como por exemplo, a apreensão e perdimento de instrumentos, produtos de crimes ou artigos de consumo fabricados ou

---

criação de imposto confiscatório, qual seja, aquele que absorve grande parte do valor da propriedade ou de sua renda, configurando uma verdadeira confiscação do bem, à semelhança de uma expropriação confiscatória de terras a qual será estudada no decorrer desta pesquisa.

contrabandeados (art. 91, inciso II, alíneas “a” e “b”, do Código Penal Brasileiro) <sup>3</sup>.

O confisco penal não se trata de uma inovação jurídica advinda com a Constituição de 1988. Desde o período do Brasil Colônia, quando vigoraram as Ordenações Manuelinas e as Filipinas, que o confisco de bens oriundo de produtos de crimes já era previsto, embora neste período mantivesse uma natureza mais ligada à concepção de pena a que de efeito da condenação. As Ordenações Filipinas de 1603, por exemplo, já previam em seu Livro V penas de confisco de bens inclusive para aqueles que portassem, usassem ou vendessem substâncias tóxicas. Posteriormente, com o Código Criminal de 1830 e os demais Códigos Penais do período Republicano, o confisco penal continuou existindo no ordenamento pátrio, porém não mais como uma pena em si e sim como efeito da condenação<sup>4</sup>.

Quanto ao confisco de imóveis rurais, o ordenamento jurídico brasileiro o restringiu no âmbito constitucional-agrário, especificamente naqueles casos de “glebas de terras” que se destinaram à cultura de plantas psicotrópicas, consoante a dicção do artigo 243 da Constituição Federal de 1988.

Todavia, à exceção do caso brasileiro o qual prevê o confisco de terras contemplando um fim social a ser cumprido – o acesso à terra promovido pela reforma agrária nas terras confiscadas -, a confiscação de terras por autoridades públicas e/ou soberanas de governo não é uma questão nova no direito.

Aludindo aos tempos bíblicos, MUNTHER<sup>5</sup> revela o quanto antigo é o confisco de terras na história da humanidade:

Confisco de terras não é um fenômeno novo. Na tradição bíblica, talvez nenhuma outra história ilustra este abuso de poder por parte do “rei” no que diz respeito à

3 O confisco, como efeito da condenação, é a forma pela qual o Estado impede que instrumentos idôneos para delinquir caiam nas mãos de certas pessoas, ou que o produto do crime se torne enriquecimento ilícito. Segundo o Código Penal, somente podem ser confiscados os instrumentos do crime que consistirem em objetos cujo fabrico alienação, uso, porte ou detenção constitua ato ilícito. Não são confiscados, embora possam ser apreendidos, os instrumentos que eventualmente foram utilizados para a prática do crime.

4 Para Cezar Roberto Bittencourt, o confisco como pena continua existindo no direito brasileiro sob a forma da perda de bens e valores, tratando-se, em verdade, de uma “odiosa pena de confisco, que, de há muito, foi prescrita pelo direito penal moderno” (BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001). Doutra banda, Damásio de Jesus, filiando-se à previsão do art. 91, inciso II, alíneas “a” e “b”, do Código Penal, esclarece que “não devemos confundir a perda de bens e valores como pena (CP art.43, II) e o confisco (CP, art. 91). Este constitui efeito da condenação e atinge os instrumentos e o produto do crime. Na pena alternativa, os bens e valores são de natureza e origem lícitas” (JESUS, Damásio de. **Penas alternativas: anotações à lei 9.714, de 25 de novembro de 1998**. São Paulo: Saraiva, 1999).

5 MUNTHER, Isaac. **Uma reflexão bíblica sobre o confisco de terras no tempo de Natal**. Disponível em <<http://www.claudiocarvalhoes.com/blog/uma-reflexao-biblica-sobre-confisco-de-terras-tempo-de-natal-isaac-munther/>>, Acessado em 5/01/2013.

terra do que a história do rei Acabe e vinha de Nabote (Livro dos Reis 1:21). Acabe, rei do reino do norte, viu a vinha de Nabote, o jizreelita, e cobiçou a terra; presume-se que ele acreditava ter o direito divino de pedir a Nabote que “vende-se” a terra para ele (21:2). Nabote, por outro lado, rejeitou esta pretensão – com base em sua crença de que esta é uma terra que lhe foi confiada por Deus como uma herança e, portanto, ele não poderia vendê-la (21:3). A rainha Jezabel intervém na história, e lembra que Acabe é rei de Israel, ele tinha o direito de tomar a vinha (21:7). O pressuposto é simples: “Só porque você pode, então você deve!” A terra foi tomada, Nabote foi morto, e Acabe recebeu a vinha (21:16). Nenhum pedido de desculpas foi feito. Poder e manipulação estavam em jogo aqui. A vítima nesta narrativa foi Nabote, que representa os camponeses sem poder. A maneira com que Nabote e Acabe estão ligados à terra manifesta uma contradição surpreendente. Acabe trata como posse, mercadoria de comprar ou tomar. Nabote trata como herança, como um direito. Um acreditava que pertencia à comunidade, o outro queria para seu império.

Esta narração, ainda que ilustrada pelo místico bíblico, contém uma fonte histórica de notável riqueza para o estudo da evolução do confisco de terras na história da humanidade.

Outros períodos históricos também são marcados pelo exercício da confiscação de terras pelos governantes públicos em seus tempos. No governo teocrata dos Egípcios, nas polis Gregas, no ascendente Império Romano e até mesmo nas Dinastias do Extremo Oriente a prática do confisco de terras pelas autoridades públicas de cúpula era algo corriqueiro durante os governos.

Especialmente durante a Idade Moderna, o confisco de terras se tornou uma prática por demais frequente e abusiva. Durante os Antigos Regimes Europeus os Monarcas Absolutistas exerceram a confiscação como forma de fortalecer seus Principados e estruturar uma base territorial una e consolidada. Era, pois, os primeiros passos que davam os Estados Modernos rumo a sua ascensão.

Um caso bastante emblemático deste período se deu nos meados do século XV, durante a Guerra dos Onze Anos<sup>6</sup>, quando se envolveram ingleses, escoceses e irlandeses católicos que, ao final, resultando o Parlamento Inglês vitorioso confiscou em massa as terras de propriedade de católicos irlandeses como forma de punição pela rebeldia e dispêndios da guerra encabeçada pelos irlandeses.

---

6 A Guerra dos Onze Anos, também chamada de Guerras Irlandesas dos Confederados, ocorrida entre os anos de 1641 a 1653, foi uma série de guerras civis nos reinos da Irlanda, Inglaterra e Escócia, que eram à época governados por Carlos I em razão de quem iria governar a Irlanda. O conflito na Irlanda colocou os nativos irlandeses católicos contra os colonos protestantes ingleses e escoceses, marcando, assim, tanto um conflito religioso como étnico. Os irlandeses criaram a Confederação Irlandesa Católica, com intuito de buscar a sua autonomia como nação e Estado, instaurando, assim, uma fase de guerrilhas pela Irlanda a fim de expulsar os colonos ingleses e escoceses do país. Todavia, logrou-se vencedora a Inglaterra sob o comando de Oliver Cromwell. (MAYNARD, Andreza Santos Cruz, MAYNARD, Dilton Cândido Santos. **História Moderna I**. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, CESAD, 2009. p. 86-88).

Observa-se, portanto, que o confisco de terras sempre existiu no decorrer da história do homem, todavia, seu caráter durante tais períodos estava vinculado a finalidades totalmente diversas daquelas que hoje se encontram no ordenamento jurídico brasileiro. A confiscação de terras, nesta primeira fase histórica, não tinha uma finalidade social. Pelo contrário, ora se apresentava como uma punição ora como mero capricho de Governos Déspotas.

O confisco de terras cuja finalidade veio a atender uma função social surgiu, legitimamente, apenas no século XVIII, com a Revolução Mexicana e a posterior promulgação da Constituição Mexicana de 1917.

Emiliano Zapata, um dos líderes da Revolução Mexicana, apresentou o “Plano de Ayala”, o qual propunha uma reforma agrária de imediato, o confisco de 1/3 (um terço) das terras que estavam nas mãos de grandes latifundiários para serem entregues aos camponeses, a criação de um banco para dar créditos à agricultura e o confisco de bens dos que se opusessem às reformas do Plano. A revolução de Zapata seguiu vitoriosa e em 1917 foi promulgada a Constituição Mexicana, uma das Cartas Magnas que mais influenciaram a concepção democrática, cidadã e social nas demais Constituições de outros Estados, inclusive a Constituição Federal Brasileira de 1988.

Encampando uma crítica à Constituição Mexicana de 1917, o historiador SCHMIDT<sup>7</sup> discorre que:

A Constituição de 1917 era uma das mais democráticas do mundo. Estabelecia o sufrágio universal e o confisco de alguns latifúndios (incluindo os da Igreja) para a reforma agrária. Previa medidas nacionalistas de proteção ao subsolo (recursos minerais) e de fiscalização de empresas estrangeiras. O Estado reconhecia os direitos dos *ejidos* (comunidades rurais indígenas). Uma importante legislação protegia o trabalhador, assegurando jornada de trabalho de oito horas, proibição de trabalho infantil e reconhecendo os direitos sindicais. Apesar de tudo, milhões de camponeses continuavam sem terra.

Com efeito, a importância histórica para o instituto jurídico do confisco de terras está justamente em fazê-lo, pela primeira vez e por meio de um corpo legal legítimo – uma Constituição – um instrumento voltado à finalidade social, qual seja promover a reforma agrária. Embora a Constituição Mexicana de 1917 tenha ampliado o campo de ensejo do confisco de terras, o fato é que pela primeira vez na história do direito agrário e constitucional

---

7 SCHMIDT, Mario. **Nova História Crítica**. ed. Nova Geração.1996. p.238

a confiscação de terras não comportou apenas uma feição de pena, mas também de preocupação com o bem coletivo e com o acesso à terra.

Assim, no Direito Agrário Constitucional Brasileiro surge de forma inédita o instituto do confisco de terras com a finalidade social de destinar as glebas de terras confiscadas para os assentamentos de colonos. A Constituição Federal de 1988, portanto, inaugurou o confisco de terras no Direito Agrário em sua dupla natureza jurídica: sanção e instrumento de acesso à terra.

Será, pois, a análise a seguir apresentada.

### **3. O CONFISCO DE TERRAS NO DIREITO AGROAMBIENTAL BRASILEIRO**

O ordenamento jurídico brasileiro trata do confisco de terras no artigo 243, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e na Lei Ordinária Federal nº 8.257/91. Esta, que por sua vez, detalha a questão processual que envolve todo o procedimento confiscatório. Para fins do estudo ora proposto, o qual contempla como objetivo a análise do confisco de terras em seu caráter substancial, a Lei Ordinária Federal nº 8.257/91 não será integralmente estudada, restringindo a presente pesquisa à análise dos artigos 1º a 4º desta lei, porquanto são estes que guardam pertinência com os objetivos aqui propostos.

A norma prescrita no *caput* do artigo 243 da Constituição Federal prevê o confisco como uma “expropriação” e, não necessariamente como um “confisco”. O constituinte, portanto, apresentou a seguinte dicção ao referido artigo:

Art. 243. 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.

Como bem se observa, o *nomem juris* prescrito no supracitado artigo revela o instituto do confisco como uma “expropriação” que, conforme será pormenorizado a seguir, enquadra-se como uma das espécies de desapropriação. Embora a terminologia usada pelo Constituinte não afete a aplicação do instituto, o fato é que, expropriar e confiscar são instrumentos jurídicos distintos, embora o confisco pertença ao gênero expropriação,

juntamente com as modalidades de desapropriação.

O não uso do termo “confisco” é, na verdade, uma adaptação dos legisladores para instituir no Direito Brasileiro um instituto tão severo ao direito fundamental de propriedade como o é o ato de confiscar terras. O confisco, em razão de sua construção histórica, sempre foi vinculado como uma pena e, não menos, umas das mais drásticas das penas.

Assim, muito embora a finalidade do confisco de terras no Direito Brasileiro seja a busca pelo interesse social, a “ferocidade” que o confisco aflige o direito de propriedade dos indivíduos causa uma série de consequências que poderiam por em xeque a alcunha “democrática” da Constituição de 1988.

Por isso usar a terminologia “expropriação”, a qual camufla a tensão que se geraria em colocar “confisco” na Constituição Federal de 1988, conquanto, em verdade, seja realmente uma confiscação o que prevê o artigo 243, *caput*, da Carta Magna.

Mas enfim, quais seriam então tais diferenças? Para responder esta questão será preciso recorrer ao direito administrativo, especificamente no campo das intervenções do Estado no direito de propriedade.

De fato, mesmo na seara administrativa os conceitos ora se confundem ora se distinguem. Não há uma unanimidade entre os doutrinadores do direito administrativo sobre as diferenças - ou não - entre desapropriar, expropriar e confiscar.

MEIRELLES<sup>8</sup> equipara os conceitos de desapropriação e expropriação, definindo-os como "a transferência compulsória da propriedade particular (...) mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública (...) e de pagamento em títulos da dívida agrária (...)"

Por sua vez, DI PIETRO<sup>9</sup> não se posiciona claramente quanto à linha de diferenciação que adota. Considera na definição de desapropriação a necessidade de indenização, mas, ao discorrer sobre o instituto previsto no artigo 243, da Constituição Federal, diz tratar-se de desapropriação, mas que "se equipara ao confisco, por não assegurar ao expropriado o direito à indenização. Pela mesma razão, teria sido empregado o vocábulo expropriação, em vez de desapropriação".

---

8 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 536

9 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 152



Trazendo à baila este assunto, introduz CARVALHO FILHO<sup>10</sup> sobre a intervenção do Estado na propriedade que:

Essa intervenção, tornamos a frisar, pode ser categorizada em dois grupos: de um lado, a intervenção restritiva, através do qual o Poder Público retira algumas das faculdades relativas ao domínio, embora salvasse a propriedade em favor do dono; de outro, a intervenção supressiva, que gera a transferência da propriedade de seu dono para o Estado, acarretando, por conseguinte, a perda da propriedade (...). Cabe-nos agora analisar a forma mais drástica de intervenção supressiva do Estado, ou seja, aquela que provoca a perda da propriedade. Essa forma é a desapropriação.

Para este autor a desapropriação, modalidade de intervenção supressiva do Estado na propriedade privada, é um procedimento de transferência da propriedade que, em regra, se dá mediante o pagamento de indenização. Nesse sentido, fala-se em diversas modalidades de desapropriação, sendo a previsão constante no artigo 243, da Constituição Federal uma “desapropriação confiscatória”<sup>11</sup>, e a expropriação apenas o ato de retirar a propriedade de outro:

A última espécie de desapropriação é a que está prevista no art.243 da CF, a qual podemos denominar de desapropriação confiscatória, por não conferir ao proprietário direito indenizatório, como ocorre com as modalidades anteriores. A perda da propriedade nesse caso tem como pressuposto o fato de que nela estão localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. Consumada a expropriação, essas áreas são destinadas a assentamento de colonos com vistas ao cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos<sup>12</sup>.

Para CAVALCANTE FILHO os conceitos de expropriação, desapropriação e confisco não se confundem:

Entendemos que expropriação é o gênero do qual desapropriação é a espécie. Com efeito, expropriar vem do latim *ex proprietatem*, "fora da propriedade", e significa "retirar alguém de sua propriedade". Assim, teríamos na expropriação um gênero das intervenções do Estado na propriedade que culminariam por retirar do proprietário a coisa.<sup>13</sup>

E complementa:

---

10 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23 ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 885

11 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23 ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 891

12 *Ibidem*. p. 891

13 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Desapropriação sem indenização?**. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/13680/desapropriacao-sem-indenizacao#ixzz2HtaOWZB4>>. Acessado em 10/01/2013.

Realmente, a doutrina classifica as intervenções do Estado na propriedade (limitações administrativas em sentido amplo) em restritivas ou parciais (não retiram a propriedade, apenas limitam o uso, como as servidões e o tombamento) e ablativas ou totais (retiram a propriedade). A expropriação é a intervenção ablativa ou total, que retira a propriedade, atingindo o caráter perpétuo, e que abrange duas espécies: a desapropriação e o confisco.

De igual forma, desapropriação e confisco guardam uma diferença entre si: a desapropriação é sempre indenizada, ao passo que o confisco, por natureza, não traz o direito a indenização. Isso porque, enquanto a desapropriação se baseia em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social (art. 5º, XXIV, da CF), o confisco integra a categoria de sanção por um ato ilícito (art. 5º, XLVI, b).<sup>14</sup>

Transportando todas estas conceituações doutrinárias a uma análise referenciada pela hermenêutica jurídica, nota-se que a Carta Constitucional de 1988 usou as terminologias confisco, expropriação e desapropriação em situações e contextos jurídicos diversos nas normas que os preveem. Bem por isso, levando-se em conta que “na lei não há palavras inúteis”<sup>15</sup>, é possível estabelecer notórias diferenças entre os termos aqui estudados.

A expropriação não constitui em si um procedimento específico, muito embora a Constituição Federal de 1988 e a Lei Ordinária Federal nº 8.257/91 use a terminologia “expropriação” e “ação expropriatória”, tal situação, na verdade, veio a existir em razão de uma válvula de escape do Legislador para evitar o termo “confisco” na Carta Constitucional.

Nesse sentido, expropriação é qualquer ação do Poder Público que retire do domínio privado o direito de propriedade de alguém. Esta retirada, por sua vez, pode se dar mediante uma contraprestação do Estado e, por isso, não possui uma natureza jurídica sancionatória, ou como também pode se dar sem qualquer indenização, situação em que se caracteriza como uma sanção pública estatal que ocasiona a perda do direito de propriedade do indivíduo.

Logo, em uma linguagem simplificada, pode-se dizer que a perda da propriedade privada em favor do Poder Estatal, isto é, a expropriação, configura-se em duas formas: com indenização (Desapropriação) e sem indenização (Confisco).

Nesta mesma linha de raciocínio, CAVALCANTE FILHO citando CARVALHO conclui que:

14 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Desapropriação sem indenização?**. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/13680/desapropriacao-sem-indenizacao#ixzz2HtaOWZB4>>. Acessado em 10/01/2013

15 ALBURQUEQUE, André. **Due Process Of Law: Influências Anglo-saxônicas no Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise histórica do devido processo legal e exemplificação da presença deste princípio utilizando-se do artigo 243 da Constituição Federal.** Disponível em <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2656/Due-Process-Of-Law-Influencias-Anglo-saxonicas-no-Ordenamento-Juridico-Brasileiro>>. Acessado em 10/01/2013.

Note-se que essa categorização é compatível com as disposições constitucionais, notadamente com os arts. 5º, XXIV, e 243. Aliás, o art. 243 se refere, no caput, à expropriação sem indenização e, no parágrafo único, utiliza a expressão "confiscadas". Se atentarmos para o fato de que a técnica legislativa determina que o parágrafo complementa o *caput* (Kildare Gonçalves CARVALHO, 2007, p. 241), chegaremos à conclusão de que o raciocínio até aqui desenvolvido é perfeitamente compatível com as disposições constitucionais<sup>16</sup>.

Aludindo à técnica redacional utilizada pelo Constituinte de 1988 quanto ao confisco de terras previsto no artigo 243, *caput*, da Carta Magna, MEDEIROS DE SOUSA, citando outros doutrinadores, compartilha o seguinte entendimento:

A propósito, é possível admitir que houve “boa intenção e má redação” (Comentários à Constituição Brasileira de 1988/Manoel Gonçalves Ferreira Filho – vol. 4 – arts. 170 a 245. São Paulo : Saraiva, 1995, p. 131) e concordar que “Esta expropriação sem indenização é na verdade um confisco especial (...) (Comentários à Constituição Brasileira / Pinto Ferreira – vol. 7º – arts. 193 a 245. São Paulo : Saraiva, 1995).

A despeito do *nomem juris* atribuído pelo Constituinte, com a desapropriação não se confunde. É que a perda da propriedade, por ato compulsório do Estado, não vem acompanhada de compensação financeira. Embora vedado a princípio, justifica-se por força de exceção constitucional, sancionadora do uso da propriedade para fins antijurídicos. Não se ataca aqui o espírito informador da propriedade como direito individual e inalienável do homem, tal como declarado em inúmeras declarações constitucionais. (Expropriação dos bens utilizados para fins de tráfico ilícito de entorpecentes / Edilson Pereira Nobre Jr. Separata da Revista de Informação Legislativa. Brasília : Senado Federal. Abril/junho 1995, p. 34)<sup>17</sup>.

DI PIETRO (2007), embora não seja clara quanto às terminologias expropriação, desapropriação e confisco, assevera a existência deste último no Direito Brasileiro, inclusive com institutos e procedimentos administrativos e judiciais próprios:

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

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

No parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional, é previsto o confisco de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o qual reverterá em benefício de instituições e

16 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Desapropriação sem indenização?**. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/13680/desapropriacao-sem-indenizacao#ixzz2HtaOWZB4>>. Acessado em 10/01/2013.

17 MEDEIROS DE SOUSA, João Bosco. **Confisco de Terras**. Disponível em <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/CONFISCO.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/CONFISCO.pdf)>. Acessado em 10/01/2013.

peçoal especializado no tratamento e recuperaçãõ de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalizaçãõ, controle, prevençãõ e repressãõ do crime de tráficõ dessas substâncias.

O processo de desapropriaçãõ, no caso, segue as regras específicas constantes na Lei nº 8.257, com aplicaçãõ subsidiária do Código de Processo Civil.<sup>18</sup>

Nesse espeque, infere-se que, mesmo possuindo certa falha na técnica legislativa, o instrumento jurídico previsto na cabeça do artigo 243 da Constituição Federal de 1988 é o confisco de terras, isto é, uma espécie de expropriaçãõ pública de terras rurais cuja contraprestaçãõ pecuniária estatal não existe, vez que não possui natureza indenizatória e sim sancionatória.

#### **4. A POLÊMICA DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE “GLEBAS” NA CONFISCAÇÃO AGRÁRIA**

Conforme exposto anteriormente, resta evidenciado que o confisco de terras é uma realidade presente entre os institutos jurídicos do Direito Agrário Constitucional Brasileiro. Todavia, assim como outros instrumentos jurídicos, também enfrenta algumas questões que o situa em um contexto de polêmicas norteadas desde os aspectos meramente jurídicos até os de efetividade do instituto no campo social.

A previsãõ do confisco de terras no Direito Agrário Constitucional Brasileiro pós-88 foi uma adequaçãõ do país à Convençãõ contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas<sup>19</sup>, da qual o Brasil foi signatário e aprovou através do Decreto Legislativo nº 162, de 14 de junho de 1991.

Bem por isso, o instituto do confisco de terras vincula-se estritamente às políticas públicas de combate ao tráfico ilícito de entorpecentes, sendo um dos requisitos essenciais para a confiscaçãõ que a gleba de terras tenha destinaçãõ à cultura de plantas psicotrópicas.

Justamente em razãõ desses fatores que o confisco de terras apresenta algumas questões que merecem ser analisadas com a devida cautela, especialmente pelos aplicadores

---

18 Op. cit. p. 174.

19 O confisco de terras está disciplinado nos seguintes artigos da Convençãõ contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas: “Art. 1º – Definições: Salvo indicaçãõ expressa em contrário, ou onde o contexto exigir outra interpretaçãõ, as seguintes definições se aplicarãõ em todo o texto desta Convençãõ: e) Por "confisco" se entende a privaçãõ em caráter definitivo, de algum bem, por decisãõ de um tribunal ou de outra autoridade competente;” e em todo o artigo 5, que trata, na integralidade, do Confisco de terras como instrumento de combate ao tráfico ilícito de entorpecentes.

do direito, haja vista prescrever o artigo 243, *caput*, da Constituição Federal uma norma de conceito jurídico indeterminado<sup>20</sup> - gleba de terras -, além de ser uma norma em branco, isto é, que precisa de uma complementação infraconstitucional para sua efetiva aplicação no caso da definição de quais plantas são ou não consideradas psicotrópicas<sup>21</sup>.

A par dessas pontuações, discutir-se-á acerca da polêmica envolvendo a definição do conceito de glebas para fins de confiscação agrária de terras.

Preconiza o artigo 243, *caput*, da Constituição Federal de 1988 que:

Art. 243. 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.

O texto constitucional, por sua vez, é completado pela Lei nº 8257/91, que também vincula o confisco de terras às de glebas onde haja culturas ilegais de plantas psicotrópicas, *in verbis*:

Art. 1º 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, conforme o art. 243 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em

---

20 O conceito jurídico indeterminado, entendido como um dispositivo vago e que também possibilita interpretação ampla, não depende de edição posterior de outra norma. É instituto de grande amplitude interpretativa. Desta forma, a aplicação de uma norma que contenha um conceito indeterminado dependerá dos caminhos que os juristas lhe darão quando de sua interpretação, pois somente assim a norma poderá ser concretamente efetivada e definida em substância e forma jurídica de aplicabilidade.

21 Segundo o artigo 2º da Lei nº 8.257/91: “Para efeito desta lei, plantas psicotrópicas são aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente proscrita, plantas estas elencadas no rol emitido pelo órgão sanitário competente do Ministério da Saúde”. Logo, a definição de quais plantas serão consideradas psicotrópicas depende de um ato normativo complementar – por isso se dizer que a norma prevista no artigo 243, *caput*, da Constituição Federal é uma norma em branco -, que no caso será de responsabilidade do Ministério da Saúde. O ato normativo expedido pelo Ministério da Saúde que define quais plantas são consideradas psicotrópicas é a Portaria nº 344, de 1998. Segundo esta portaria, são plantas psicotrópicas: CANNABIS SATIVUM, CLAVICEPS PASPALI, DATURA SUAVEOLANS, ERYTHROXYLUM COCA, LOPHOPHORA WILLIAMSII (CACTO PEYOTE), PRESTONIA AMAZONICA (HAEMADICTYON AMAZONICUM) e a SALVIA DIVINORUM.

Igualmente, faz-se necessário lembrar que a cultura dessas plantas psicotrópicas não será considerada ilegal quando obtiver prévia autorização, através de licença, do órgão sanitário do Ministério da Saúde (Serviço Nacional de Fiscalização e Farmácia do Ministério da Saúde), que só permitirá quando a finalidade for terapêutica ou científica (artigo 2º, §2º da Lei 6.368/76). Assim sendo, não incidirá a expropriação das terras cujo cultivo dessas plantas obtenha permissão prévia do Ministério da Saúde e cumpra com os preceitos legais e regulamentares.

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

Nota-se da redação legal ora prevista o confisco de culturas ilegais no Direito Agrário Brasileiro se dará, sempre, sobre as “glebas” de qualquer região do País. Esta expressão, “glebas”, por sua vez, não foi pormenorizada no decorrer das normas constitucionais, tampouco nas legislações infraconstitucionais. Trata-se, na verdade, de um conceito jurídico indeterminado presente no instituto da confiscação agrária.

Ora, o que vem a ser uma “gleba”? É esta uma das questões polêmicas que envolve o confisco de terras no ordenamento jurídico pátrio.

Etimologicamente, o conceito de gleba, é “s.f. Terreno próprio para cultura. / Torrão. / Porção de terra onde há minérios. / Solo a que os servos se vinculavam; feudo: servo da gleba. / Fig. Solo pátrio, região”<sup>22</sup>. Tais definições, por sua vez, não são materialmente auferidas com simplicidade. Pelo contrário, revelam um termo vago, pendente de complementação quanto ao seu caráter quantitativo, isto é, como medida de grandezas. Afinal, qual o tamanho de uma gleba de terras? Qual sua porção, o que abrange o conceito de terreno próprio para cultura? Enfim, todas estas indagações barraram a aplicação do instituto do confisco de terras até que o Supremo Tribunal Federal, Tribunal *maxime* da função interpretativa da Constituição Federal, desse fim à polêmica.

Para a doutrina majoritária o confisco de terras deve, quanto à sua extensão, dar-se na integralidade do terreno destinado ao cultivo de plantas psicotrópicas, isto é, não apenas naquele espaço de terras que, de fato, foi usado para a cultura, e sim em relação a toda a propriedade que se destinou a este cultivo ilícito.

Nesse sentido, examina CARVALHO FILHO (2010) que:

Pode surgir dúvida quanto à extensão em que se dará esse tipo de expropriação, vale dizer, se, localizada a cultura ilegal em parte da propriedade, a expropriação alcançaria toda a área ou apenas a área do cultivo. A Constituição e a Lei nº 8.257/91 referiram-se às glebas de qualquer região do país, sem fazer qualquer alusão a área total ou parcial. Em consequência, entendemos que a desapropriação deve alcançar a propriedade integralmente, ainda que o cultivo se dê apenas em parte dela. O proprietário tem o dever de vigilância sobre sua propriedade, de modo que é de se presumir que conhecia o cultivo. Para nós, a hipótese s[o vai comportar solução

---

<sup>22</sup> Consulta realizada no Dicionário Aurélio Online. Disponível em <<http://74.86.137.64-static.reverse.softlayer.com/>>, Acessado em 10/01/2013.

diversa caso de o proprietário comprovar que o cultivo é processado por terceiros à sua revelia, mas aqui o ônus da prova desse fato se inverte e cabe ao proprietário. Neste caso, parece-nos não se consumir o pressuposto que inspirou essa forma de expropriação. Em síntese: não há desapropriação parcial; ou se desapropria a gleba integralmente, se presente o pressuposto constitucional, ou não será o caso de expropriação, devendo-se, nessa hipótese, destruir a cultura ilegal e processar os respectivos responsáveis<sup>23</sup>.

Quanto à jurisprudência pátria, a definição de gleba não foi, a princípio, uníssona: ora entendia como uma dimensão parcial da área que realmente fosse usada para o cultivo ilícito, ora a tratava como área total do terreno que foi usado para tais plantios.

Casos jurisprudenciais emblemáticos sobre esta questão envolveram os Tribunais Regionais Federais, especialmente o Tribunal Regional Federal da 1ª Região no julgamento das Apelações Cíveis nº 171053-PE - 2ª Turma e nº 180933-PE. 1ª Turma.

O fato é que, para a majoritária jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais, o termo “gleba” não se refere à porção cultivável, mas sim a todo terreno – canteiro de cultivo, benfeitorias, casas, galpões e etc. – usado para a cultura ilegal de plantas psicotrópicas. Para fim de exemplificação, citam-se os seguintes arestos jurisprudenciais que corroboram este entendimento compartilhado pelos Tribunais Regionais Federais:

**CONSTITUCIONAL. TERRAS COM PLANTIOS DE CANNABIS SATIVA. EXPROPRIAÇÃO. ALCANCE. ART. 243 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** Se o constituinte pretendesse restringir a extensão em norma que dispõe acerca da expropriação de terras onde encontrados plantios de *cannabis sativa*, teria utilizado as expressões usuais, como a porção da gleba onde forem localizadas plantas psicotrópicas ou designação semelhante. (...) (TRF – 5ª Região, Pleno, EAC nº 13308/PE, Rel. Juiz Araken Mariz, j. 15/05/1996, DJ 07/06/1996).

**CONSTITUCIONAL. EXPROPRIAÇÃO. PLANTAÇÕES DE CANNABIS SATIVA. CULPA IN VIGILANDO DA PROPRIETÁRIA. ABANDONO DAS TERRAS. CONFISCO DA PROPRIEDADE EM SUA INTEGRALIDADE. PRECEDENTE. APELAÇÃO IMPROVIDA.** (...) 4. "Se o constituinte pretendesse restringir a extensão em norma que dispõe acerca da expropriação de terras onde encontrados plantios de *cannabis sativa*, teria utilizado as expressões usuais, como a porção da gleba onde forem localizadas plantas psicotrópicas, ou designação semelhante." (EAC PODER JUDICIÁRIO JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA Seção Judiciária de Pernambuco - 20ª Vara Federal Processo nº 0000443-79.2006.4.05.83048 n.º 13.308/PE, Rel. Juiz ARAKEN MARIZ, julg. em 15/05/96, publ. DJU de 07/06/96). (...) (TRF - 5ª Região, 1ª Turma, AC n.º 17.674-PE, Rel. Ubaldo Ataíde Cavalcante, DJ 01.03.2002, p. 580).

**CONSTITUCIONAL. EXPROPRIAÇÃO. ART. 243 DA CF. CULTIVO DE PLANTA PSICOTRÓPICA (MACONHA). FAZENDA CAIÇARA. INTEGRALIDADE DO IMÓVEL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA.** A expropriação prevista no art. 243 da CF deve ser extensiva a toda propriedade em que for localizado o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas. (...) (TRF - 5ª Região, 4ª

---

23 Ob.cit. p. 978.

Turma, AC n.º 304272-PE, Rel. Rivalvo Costa, j. 24/05/2007, DJ 13/06/2007, p. 112).

Todavia, no bojo das Apelações Cíveis n.º 171053-PE - 2ª Turma e n.º 180933-PE. 1ª Turma, que tramitaram no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a problemática acerca da definição de gleba de terras ganhou um escopo de destaque nas discussões jurídicas sobre o tema.

Ocorre que, a Apelação Cível n.º 171053-PE - 2ª Turma partilhou do mesmo entendimento que já vinha seguindo o próprio Tribunal Regional Federal da 1ª Região, qual seja, de considerar o conceito de gleba como o de integralidade do terreno destinado à cultura ilícita de plantas psicotrópicas.

Posteriormente este mesmo Tribunal decidiu através da Apelação Cível n.º 180933-PE. 1ª Turma, por decisão da lavra do Desembargador Castro Meira, que o confisco é relativo à área onde foram encontradas o plantio ilegal, isto é, “a expropriação das glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas e não de toda a área de terras pertencentes ao responsável [...]”.

Tal entendimento, por sua vez, trouxe às discussões agrárias sobre o confisco de terras um novo precedente: a expropriação só se daria na porção de terra onde foi cultivado o plantio dessas plantas e não de toda a propriedade do responsável pelas culturas.

Esse contexto, por sua vez, somente foi dirimido após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal – STF, que pôs fim, ao menos em termos jurisprudenciais, a celeuma que envolvia a definição de glebas para fins de confisco agrário.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso extraordinário n.º 543974/MG interposto pela União quanto a decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região - TRF, isto é, em desfavor da Apelação Cível n.º 180933-PE, cujo Ministro Relator foi Eros Grau, manifestou-se em 26 de março de 2009 proferindo decisão contra acórdão proferido pelo TRF da 1ª Região, partilhando da interpretação de que a expropriação de glebas a que se refere o artigo 243, *caput*, da Constituição Federal de 1988 abrange toda a propriedade e não apenas a área efetivamente cultivada.

Observa-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal nada mais do que sedimentou juridicamente o posicionamento majoritário que já adotavam os Tribunais Regionais Federais,



pelo qual o conceito de gleba de terras, ora entendido como grandeza de medida (terreno rural), engloba toda a área do imóvel que foi destinada à cultura de plantas psicotrópicas, isto é, não importa o tamanho da área que foi realmente utilizada para o plantio ilícito, mas sim todo o terreno rural onde se situa o cultivo ilegal.

O voto do Ministro Relator Eros Grau no bojo do Recurso Extraordinário nº 543974/MG é extremamente interessante, trazendo questionamentos jurídicos riquíssimos e uma análise crítica sob o enfoque da hermenêutica jurídica que merecem louvores pelo Direito Brasileiro. Cita-se, seguidamente, alguns arestos do voto proferido pelo mencionado Ministro, os quais demonstram pormenorizadamente o porquê de compreender as glebas como área total do imóvel rural alvo de confiscação agrária:

O argumento de que gleba seria determinada parcela de um imóvel é insubsistente. Gleba – toda a gente sabe disto – é uma área de terra, um terreno. Não uma porção ou parcela dessa área. É o imóvel, um imóvel, simplesmente.

[...]

No artigo 243 da Constituição gleba só pode ser entendida como propriedade. Propriedade sujeita a expropriação quando nela “forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas”. 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. Nesse artigo 243, gleba é a propriedade na qual sejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. O preceito não refere áreas em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas, mas as glebas, no seu todo.

De conseguinte, a ementa do Acórdão restou assim publicada:

**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 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 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 assentarem-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.

Trazendo à baila todo o conteúdo ora exposto acerca da definição de glebas em matéria de confisco agrário, infere-se que, de acordo com o atual posicionamento jurisprudencial firmado pelo Pleno da Suprema Corte, a gleba de terras é compreendida como sinônimo de “propriedade”. Ou seja, a *mens legis* insculpida no *caput* do artigo 243 da Constituição Federal de 1988 ao utilizar a expressão “gleba” foi a de considerar o imóvel aonde haja plantio ilícito de plantas psicotrópicas como um todo ilegal. Isto é, não há parcela de ilegalidade em imóveis rurais que cultivem plantas psicotrópicas, pois, uma vez cultivadas tais plantas, seja à proporção que for, o direito de propriedade de quem assim o faz se torna ilícito e contrário aos preceitos constitucionais, especialmente quanto ao combate do tráfico de substâncias entorpecentes.

Destarte, é inegável que o legislador Constituinte foi infeliz ao utilizar o termo “gleba” que, destoante dos institutos de Direito Civil e Agrário, não fez referência, *verbi gratia*, a “imóvel”, termo que, certamente, afastaria interpretações inconvenientes e distanciadas do propósito de se evitar o assentamento de colonos em áreas de terras destinadas a fins ilícitos, antieconômicos e violadores do próprio princípio da dignidade da pessoa humana.

É na linha de uma exegese pautada pela Política Nacional de Combate ao Tráfico de Substâncias Entorpecentes e pelas Políticas Públicas de Reforma Agrária e Acesso à Terra que a melhor interpretação dada à expressão “gleba”, ainda que transpareça *prima facie* uma afronta ao direito individual fundamental de propriedade, é a que lhe assemelha à noção de “imóvel” em si mesmo, *in totum et totaliter*.

A relativização dos direitos individuais fundamentais justifica, nos casos como o da confiscação agrária de terras, a redução ou mesmo supressão do próprio direito de propriedade quando este direito se converter em ilícito, como é o caso das culturas de plantas psicotrópicas.

Ademais, não há meia ilegalidade, meia ilicitude ao se tratar de direitos. Logo, não há razão em se considerar um imóvel meio ilegal e meio legal. O imóvel é um todo e o mesmo entendimento deve ser dado às glebas de terras, principalmente em razão da finalidade a qual se propõe o confisco previsto no artigo 243, *caput*, da Constituição Federal: a criação de mais um instrumento viabilizador do acesso à terra e de combate ao tráfico de drogas ilícitas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expropriação de terras contida no artigo 243 da Constituição Federal é uma expropriação *sui generis*, ou, conforme alguns doutrinadores, uma espécie de desapropriação confiscatória, vez que não há prévia indenização como nas desapropriações de praxe. Pelo contrário das corriqueiras desapropriações, o instituto previsto no artigo 243, *caput*, da Constituição Federal de 1988 é o confisco de terras.

Conforme analisado, o *nomem juris* eleito pelo Constituinte de 1988 não foi um dos melhores, haja vista que os termos expropriação, desapropriação e confisco, embora pertencentes ao mesmo léxico, comportam diferentes contextos de configuração jurídica. Expropriar é ação, é a conduta perpetrada pelo Poder Público que toma para si a propriedade de outrem. Sendo que, caso o Poder Público assim proceda e retribua a supressão da propriedade do indivíduo com alguma indenização, estar-se-á diante de uma desapropriação. Ao passo que, caso não ocorra qualquer contraprestação estatal e apenas a tomada do bem pelo Estado, têm-se caracterizado o confisco.

De certo, pode-se inferir que o não uso do termo “confisco” é, na verdade, uma adaptação dos legisladores para instituir no Direito Brasileiro um instituto tão severo ao direito fundamental de propriedade como o é o ato de confiscar terras. O confisco, em razão de sua construção histórica, sempre foi vinculado como uma pena e, não menos, umas das mais drásticas das penas. Assim, muito embora a finalidade do confisco de terras no Direito Brasileiro seja a busca pelo interesse social, a “ferocidade” que o confisco aflige o direito de propriedade dos indivíduos causa uma série de consequências que poderiam por em xeque a alcunha de “democrática” da Constituição de 1988.

Talvez por isso optou o legislador Constituinte usar a terminologia “expropriação”, a qual camufla a tensão que se geraria em dizer “confisco de terras” na Constituição Federal de 1988, conquanto, em verdade, seja realmente uma confiscação o que prevê a norma prescrita no artigo 243, *caput*, da Carta Magna.

O Direito Agrário Brasileiro, após a Constituição Federal de 1988, reconheceu a existência do confisco de terras previsto na cabeça do artigo 243 da Carta Magna. A confiscação que, outrora vista apenas como uma forma de sanção – daí concluir-se por ter uma natureza jurídica de pena, de sanção -, passou a figurar no ordenamento jurídico pátrio como um instrumento de viabilização do acesso à terra e à Reforma Agrária e como uma forma legítima de combate ao tráfico de substâncias entorpecentes.

Atualmente, o Direito Brasileiro trata da confiscação agrária na Constituição Federal, em seu artigo 243 e na Lei Ordinária Federal nº 8.257/91, a qual regulamenta as questões procedimentais judiciais quanto ao ato confiscatório.

Uma das questões polêmicas advinda da previsão jurídica do confisco de terras compreendeu o uso da expressão “gleba” no texto constitucional do artigo 243, *caput*. Segundo sua redação, “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”.

Ora, o termo “gleba” a que se referiu a Carta Constitucional de 1988, dada a amplitude de espaços interpretativos que suporta, fez com que o instrumento da confiscação agrária fosse aplicado sob diferentes aspectos quanto à medida de grandeza territorial, isto é, a área a ser confiscada pelo Poder Público, afinal, qual o tamanho de uma gleba de terras?

A questão somente foi dirimida pelo Supremo Tribunal Federal – STF em 26 de março de 2009, quando da apreciação do Recurso Extraordinário nº 543974/MG, o Pleno da Suprema Corte, acatando o voto do Ministro Relator Eros Grau, sedimentou o entendimento de que gleba é a propriedade na qual sejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. Isto é, o termo “gleba” expresso no artigo 243, *caput*, da Constituição Federal não se refere à porção cultivável, mas sim a todo terreno – canteiro de cultivo, benfeitorias, casas, galpões e etc. – usado para a cultura ilegal de plantas psicotrópicas.

Muito embora se argumente que a instituição do confisco de terras no atual contexto em que ele se encontra juridicamente seja uma afronta ao direito individual fundamental de propriedade, o fato é que, considerando a relativização dos direitos fundamentais individuais e a função social a qual deve se submeter a propriedade no ordenamento jurídico pátrio, a confiscação de terras não é um instrumento inconstitucional ou mesmo ilegítimo. Ao seu revés, tornou-se um importante instrumento de apoio e execução da Política Nacional de Combate ao Tráfico de Substâncias Entorpecentes e das Políticas Públicas de Reforma Agrária e Acesso à Terra.

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALBURQUEQUE, André. **Due Process Of Law: Influências Anglo-saxônicas no Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise histórica do devido processo legal e exemplificação da presença deste princípio utilizando-se do artigo 243 da Constituição Federal.** Disponível em <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2656/Due-Process-Of-Law-Influencias-Anglo-saxonicas-no-Ordenamento-Juridico-Brasileiro>>. Acessado em 10/01/2013;

BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão.** 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001;

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário.** São Paulo: Juriscredi. 1974;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 23 ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010;

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Desapropriação sem indenização?** Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/13680/desapropriacao-sem-indenizacao#ixzz2HtaOWZB4>>. Acessado em 10/01/2013;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2007;

**Dicionário Aurélio Online.** Disponível em <<http://74.86.137.64-static.reverse.softlayer.com/>>, Acessado em 10/01/2013;

JESUS, Damásio de. **Penas alternativas: anotações à lei 9.714, de 25 de novembro de 1998.** São Paulo: Saraiva, 1999;

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro.** 6. ed. Goiânia: AB, 2005;

MAYNARD, Andreza Santos Cruz, MAYNARD, Dilton Cândido Santos. **História Moderna I.** São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, CESAD, 2009;

MEDEIROS DE SOUSA, João Bosco. **Confisco de Terras.** Disponível em <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/CONFISCO.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/CONFISCO.pdf)>. Acessado em 10/01/2013;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1999;

MUNTHER, Isaac. **Uma reflexão bíblica sobre o confisco de terras no tempo de Natal.** Disponível em <<http://www.claudiocarvalhaes.com/blog/uma-reflexao-biblica-sobre-confisco-de-terras-tempo-de-natal-isaac-munther/>>, Acessado em 5/01/2013;

SCHMIDT, Mario. Nova História Crítica. ed. Nova Geração.1996.